



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 59/2024
van 30 mei 2024
Rolnummer : 8012**

In zake : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 15 december 2022 « tot regeling van de beperking van de indexering van de handelshuurprijzen », ingesteld door de vzw « Nationaal Eigenaars en Mede-eigenaars Syndicaat » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 juni 2023 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 12 juni 2023, is beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 15 december 2022 « tot regeling van de beperking van de indexering van de handelshuurprijzen » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 december 2022) door de vzw « Nationaal Eigenaars en Mede-eigenaars Syndicaat », de vzw « Beroepsvereniging van de Vastgoedsector », de nv « Brufimo » en de bvba « Interactive Finance », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Emmanuel Plasschaert, Mr. Eric Montens en Mr. Sakine Yilmaz, advocaten bij de balie te Brussel.

Memories zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Bruno Fonteyn, advocaat bij de balie te Brussel;

- de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Marc Uyttendaele en Mr. Anne Feyt, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Nathanaëlle Kiekens, Mr. Lieselotte Schellekens en Mr. Natan Vermeersch, advocaten bij de balie te Brussel.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;
- de voorzitter van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Bij beschikking van 13 maart 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Thierry Giet en Sabine de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

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

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De eerste twee verzoekende partijen doen gelden dat zij met name de verdediging van het private eigendomsrecht tot doel hebben, zodat de aantastingen van dat recht ingevolge de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 15 december 2022 « tot regeling van de beperking van de indexering van de handelshuurprijzen » (hierna : de ordonnantie van 15 december 2022) de ontvankelijkheid van hun beroep verantwoordt. De derde en vierde verzoekende partij zijn handelsverhuurders, zodat zij over een rechtstreeks belang beschikken om de vernietiging van de bestreden bepalingen te vorderen.

A.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep niet.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.3. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels. Het is gericht tegen de artikelen 1 en 2 van de ordonnantie van 15 december 2022.

A.4. De verzoekende partijen zijn van mening dat de bestreden ordonnantie, door de « gezondheidsindex » te vervangen door een index « 0 energie » om de indexering van de huurprijzen van de handelshuurovereenkomsten te beperken, inbreuk maakt op de bevoegdheden van de federale overheid inzake

burgerlijk recht, met name inzake het contracten- en verbintenissenrecht, aangezien zij het contractuele evenwicht wijzigt tussen de eigenaars en de huurders dat bij artikel 1782*8bis* van het oud Burgerlijk Wetboek moest worden gewaarborgd. Zij zijn van mening dat de bestreden maatregel ook inbreuk maakt op de bevoegdheden van de federale overheid inzake energie door de last van de stijging van de energieprijzen te doen dragen door de eigenaars in het kader van de contractuele relatie tussen de eigenaars en hun huurders.

De verzoekende partijen doen gelden dat de auteurs van het voorstel van ordonnantie, dat de ordonnantie van 15 december 2022 is geworden, weliswaar de moeilijkheden hebben erkend waarmee eigenaars kunnen worden geconfronteerd, maar dat zij ervoor hebben gekozen hen niet te helpen om het hoofd te bieden aan de toegenomen energiekosten. Door de impact van de energieprijzen op het bedrag van de indexering van de handelshuurprijzen te neutraliseren, heeft de wetgever de last op de eigenaars overgedragen, hetgeen het contractuele evenwicht tussen de eigenaars en hun huurders wijzigt.

A.5. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Vlaamse Regering herinneren eraan dat de bijzondere wetgever de aangelegenheid van de handelshuurovereenkomst in haar geheel, met inbegrip van de indexering van de huurprijzen, aan de gewesten heeft overgedragen. De gewesten zijn dus bevoegd om af te wijken van de door de federale overheid bepaalde gemeenrechtelijke regels. Het bepalen van de regels tot beperking van de indexering van de huurprijzen van de handelshuurovereenkomsten valt niet onder de federale bevoegdheid inzake burgerlijk recht en doet geen afbreuk hieraan. Zij herinneren ook eraan dat de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt dat de bevoegdheid van de federale overheid inzake burgerlijk recht geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de gewesten wat betreft de aanneming van specifieke regels inzake handelshuurovereenkomsten (RvSt, advies nr. 58.539/2 van 16 december 2015). In de uitoefening van zijn bevoegdheden kan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het evenwicht tussen de verhuurder en de huurder wijzigen. Bij de bestreden ordonnantie wordt daarentegen niet voorzien in een algemene regeling tot vaststelling van de prijzen, noch tot interpretatie van de overeenkomsten.

Wat betreft de aangevoerde inbreuk op de bevoegdheden van de federale overheid inzake de energieprijzen, doen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en de Vlaamse Regering gelden dat de bestreden maatregel geen last overdraagt en dat de indexering van de handelshuurovereenkomsten niet de tarieven voor energielevering in de zin van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, *d*), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 « tot hervorming der instellingen » vastlegt.

A.6. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden ordonnantie een maatregel vormt in de strijd tegen de inflatie en dat die in dat opzicht niet onder de bevoegdheid van de gewesten inzake handelshuurovereenkomsten valt, maar wel onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake prijzen, met name inzake energietarieven en de inflatiebestrijding.

A.7. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement repliceert dat de uiteenzettingen met betrekking tot de inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid inzake prijzen een nieuw onderdeel van het eerste middel vormen. Dat onderdeel is dus onontvankelijk.

Wat betreft het tweede middel

A.8. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het bestaat uit vier onderdelen.

Eerste onderdeel

A.9. In een eerste onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de bestreden maatregel niet pertinent is om het doel van bescherming te bereiken ten aanzien van de handelshuurders die het meest door de inflatie worden geraakt, aangezien hij bijna vier maanden na de piek van de inflatie wordt genomen en er geen nieuwe piek werd waargenomen op het moment van de aanneming ervan. De verzoekende partijen merken op dat de inflatie van de energieprijzen eind 2022 is gestagneerd en in 2023 is gedaald. Zij voeren ook aan dat de prijs van elektriciteit met 88,44 % is gedaald tussen 26 april 2022 en 15 mei 2023.

A.10.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voert, in hoofddorde, aan dat de verzoekende partijen in dat onderdeel van het middel niet het bestaan van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet aantonen.

De bewering dat de maatregel niet pertinent is, kan niet leiden tot de vernietiging ervan. Het is een opportuniteitskritiek.

A.10.2. In ondergeschikte orde, indien moet worden geoordeeld dat het onderdeel de drie andere onderdelen van het middel verduidelijkt, antwoordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering als volgt.

Zij doet gelden dat de pertinentie van een norm niet kan worden beoordeeld in het licht van omstandigheden die onbekend waren op het moment van de aanneming ervan. Het feit dat de stijging van de energieprijzen op het moment van de aanneming van de bestreden ordonnantie niet bewezen, noch kwantificeerbaar was, maakt de norm niet irrelevant, aangezien die norm tot doel had op die prijsstijging te anticiperen.

Zij merkt ook op dat de stijging van de energieprijzen sinds juni 2021 is opgenomen in het ingevoerde indexeringsmechanisme.

Bovendien merkt zij op dat de verzoekende partijen niet ontkennen dat die stijging een impact heeft op de Brusselse economie. Zij is van mening dat de argumentatie van de verzoekende partijen zich beperkt tot de opportuniteit van de maatregel en dat zij niet het onevenredige karakter ervan aantoot.

A.11. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Regering van dat Gewest. Hij voegt eraan toe dat, hoewel het juist is dat bepaalde vooruitzichten aangaven dat de inflatie zou gaan dalen, de onzekerheid daaromtrent bleef bestaan. Hij doet ook gelden dat de piek van de inflatie minder dan anderhalve maand voor de aanneming van de bestreden maatregel heeft plaatsgevonden, en niet vier maanden vóór die aanneming. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen beweren, heeft de maatregel niet alleen tot doel op een nieuwe inflatiepiek te anticiperen. Hij houdt ook rekening met de abnormaal hoge inflatie die zich reeds sinds 2021 voordoet.

A.12. De verzoekende partijen antwoorden dat de wetgever op het moment waarop de bestreden ordonnantie werd aangenomen over de vooruitzichten van de Nationale Bank beschikte, waardoor het mogelijk was op een daling van de inflatie te anticiperen, en dat de aan elke economische situatie inherente onzekerheid niet kan worden aangewend om de maatregel te verantwoorden. Bovendien zijn zij van mening dat, indien de maatregel moet worden beschouwd als een economische steunmaatregel in verband met de voorbije inflatie, het niet verantwoord zou zijn die met spoed aan te nemen, zonder voorafgaande raadpleging van de Raad van State.

Zij zijn ten slotte van mening dat, indien de maatregel tot doel heeft om de Brusselse ondernemingen te beschermen, de vraag of die ondernemingen al dan niet huurder zijn niet pertinent is.

A.13. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de verzoekende partijen niet aangeven waarom de genomen maatregelen niet met spoed moesten worden genomen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn van mening dat de bestreden norm rekening houdt met de voorbije situatie en dat zij op de toekomstige evolutie anticipeert. Zij doen gelden dat tal van indicatoren te kennen gaven dat er een risico op een stijging van de energieprijzen bestond. Verschillende economen waren het ook met dat standpunt eens.

Tweede onderdeel

A.14. In een tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden ordonnantie discriminaties doet ontstaan tussen verschillende categorieën van handelshuurders. Het onderdeel bestaat uit drie subonderdelen.

A.15. In een eerste subonderdeel doen zij gelden dat het ingevoerde indexeringsmechanisme van toepassing is op alle handelshuurders, ongeacht de omvang van hun onderneming en hun omzetcijfer. Zij herinneren eraan dat de bestreden ordonnantie specifiek beoogt de kleine handelaars, de detailhandelaars, de ambachtlieden en de horecasector te ondersteunen. Er wordt echter, wat het toepassingsgebied van de maatregel betreft, geen onderscheid gemaakt tussen die categorieën van huurders en de multinationals, die sterker staan om met hun verhuurder over de huurprijs te onderhandelen. Zij geven het voorbeeld van verschillende grote ondernemingen die niet door de crisis zijn getroffen.

A.16.1. In hoofdorde voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de verzoekende partijen de categorieën van huurders die zij willen vergelijken niet duidelijk omschrijven, daar zij noch de drempelwaarde van de omvang, noch de omzet preciseren vanaf welke een handelaar tot de ene of de andere categorie behoort. Het eerste subonderdeel van het middel dient onontvankelijk te worden verklaard, aangezien het niet aan het Hof staat om zelf de categorieën te definiëren die in aanmerking dienen te worden genomen.

A.16.2. In ondergeschikte orde merkt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op dat de bestreden maatregel het evenwicht tussen de belangen van de eigenaar en die van de handelshuurders tijdelijk herdefinieert. Het toepassingsgebied van de maatregel maakt geen onderscheid tussen verschillende categorieën van huurders, aangezien de crisis van de energieprijzen alle handelaars treft, zij het in verschillende mate.

Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering valt de omstandigheid dat de parlementaire voorbereiding voornamelijk naar de kleine ondernemingen verwijst te verklaren door het feit dat zij het grootste deel van de ondernemingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest uitmaken. Zij herinnert ook eraan dat vele grote merken met een franchisesysteem werken, zodat de uitbater van de winkel een kleine handelaar is.

Zij is van mening dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de categorie van « grote ondernemingen », die niet verder wordt gedefinieerd, wezenlijk verschillend zou zijn van de categorie van kleine en middelgrote ondernemingen wat betreft het nastreven van het aan de norm toegekende doel.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering merkt ook op dat op het moment van de aanneming van de norm, de ordonnantiegever over geen enkele informatie beschikte dat « grote ondernemingen » slechts marginaal door de crisis zouden zijn getroffen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering doet gelden dat de ordonnantiegever, in het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij op sociaaleconomisch vlak beschikt, alle handelshuurders op dezelfde wijze kon behandelen.

A.17. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Regering van dat Gewest.

Hij voegt eraan toe dat de omzet van de grote ondernemingen waarop de verzoekende partijen wijzen niet door de crisis is getroffen omdat het gaat om de omzet van het jaar 2021 en de belangrijkste gevolgen van de crisis zich pas vanaf de maand december 2021 lieten voelen.

Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is ook van mening dat het bijzonder moeilijk zou zijn geweest dringend in een mechanisme te voorzien dat op verschillende wijze van toepassing is op de grote ondernemingen en op de andere ondernemingen. Hij doet met name gelden dat het gebruik van een enkel criterium een ander verwijt van discriminatie zou kunnen doen ontstaan, dat het voor de wetgever onmogelijk zou zijn geweest om in een dringende en nooit eerder voorgekomen situatie verschillende criteria vast te stellen, dat de jaaromzetten sterk kunnen fluctueren en dat de toepassing van de criteria met betrekking tot de jaaromzet en het balanstotaal van de onderneming veronderstelt dat de rekeningen zijn gemaakt, hetgeen een discrepantie zou veroorzaken tussen de beoordeling van de omvang van de vennootschap en het moment waarop die beoordeling een gevolg zal hebben voor die vennootschap.

Hij stelt bovendien dat het betwiste systeem door de partijen bij de huurovereenkomst moest kunnen worden toegepast zonder tussenkomst van een administratie of een rechter.

Ten slotte voert hij aan dat de wetgever de grote ondernemingen vermocht gelijk te stellen aan de andere ondernemingen, aangezien die eerste 1 % van de ondernemingen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vertegenwoordigen en de indexering niet wordt afgeschaft, maar geplafonneerd voor een beperkte duur.

A.18. De verzoekende partijen antwoorden dat het de bedoeling van de wetgever was om de kleine ondernemingen te ondersteunen en dat het begrip « kleine ondernemingen » duidelijk is, aangezien de gewestwetgeving inzake premies en subsidies in criteria voorziet die toelaten de kleine ondernemingen te identificeren.

Zij zijn ook van mening dat uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie blijkt dat de wetgever zelf heeft geoordeeld dat enkel de kleine ondernemingen door de crisis waren getroffen.

Zij voeren aan dat de stukken waarop het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zich baseert, niet aantonen dat de grote ondernemingen op dezelfde wijze zouden zijn getroffen als de kleine ondernemingen. Zij stellen ook dat de ordonnantiegever de economische gegevens met betrekking tot het jaar 2021 in aanmerking heeft genomen.

Ten slotte zijn zij van mening dat het niet juist is te stellen dat een onderscheid op basis van de omvang van de onderneming onmogelijk was, aangezien een dergelijk onderscheid bestaat in andere juridische regelingen die door het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn aangenomen.

A.19. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement repliceren dat het onjuist is te stellen dat de ordonnantiegever zou hebben vastgesteld dat enkel de kleine ondernemingen steun nodig hadden. Zij zijn van mening dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de twee betrokken categorieën van personen verschillend zijn.

A.20. In het tweede subonderdeel menen de verzoekende partijen dat, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, de bestreden ordonnantie de huurders van wie de activiteit zeer energieverslindend is – zoals bakkers, garagisten en horeca –, enerzijds, en de huurders van wie de activiteit weinig energieverslindend is, anderzijds, op dezelfde wijze behandelt. Bovendien heeft de ordonnantiegever niet in aanmerking genomen dat de huurders met een energieleveringsovereenkomst met vast tarief die vóór de stijging van de energieprijzen werd ondertekend, niet door die stijging zijn getroffen.

A.21.1. In hoofdorde stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat de verzoekende partijen de categorieën van huurders die zij willen vergelijken niet duidelijk omschrijven, aangezien zij niet preciseren vanaf welke drempelwaarde voor energieconsumptie een handelaar tot de ene of de andere categorie behoort. Het tweede subonderdeel van het middel dient onontvankelijk te worden verklaard, aangezien het niet aan het Hof staat om zelf de categorieën te definiëren die in aanmerking dienen te worden genomen.

A.21.2. In ondergeschikte orde stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het ingevoerde mechanisme niet rechtstreeks beoogt de energiekost te dekken, maar de handelshuurders te ondersteunen die verstikken onder de toegenomen energiekosten, kostprijs van grondstoffen en huurprijzen, en onder de daling van de koopkracht van de consumenten. Die moeilijkheden betreffen alle handelshuurders, los van hun activiteiten.

Bovendien is de bestreden maatregel geen steunmaatregel voor de energieverslindende ondernemingen die geconfronteerd worden met de aan de crisis verbonden toegenomen energiekosten, aangezien een specifieke premie, namelijk de « energiepremie », die op basis van de activiteit van de onderneming wordt toegekend, dat doel nastreeft. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering leidt daaruit af dat de twee vergeleken categorieën van personen niet wezenlijk verschillend zijn in het licht van het nagestreefde doel. Hoewel het juist is dat bepaalde ondernemingen waarvan de activiteit meer energieverslindend is meer door de crisis zijn geraakt, houdt de voormelde premie rekening met de specifieke situatie van die ondernemingen. Dat is daarentegen niet het doel van het bestreden mechanisme tot plafonnering van de indexering.

A.22. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zet een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van de Regering van dat Gewest.

Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is ook van mening dat het zeer moeilijk zou zijn geweest om met spoed in een mechanisme te voorzien dat op verschillende wijze van toepassing is op de ondernemingen waarvan de activiteit energieverslindend is en op de andere ondernemingen.

Hij stelt bovendien dat het betwiste systeem door de partijen bij de huurovereenkomst moest kunnen worden toegepast zonder tussenkomst van een administratie of een rechter.

A.23. De verzoekende partijen antwoorden dat zowel uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie als uit de communicatie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en haar administratie blijkt dat het door de bestreden maatregel nagestreefde doel erin bestaat de energiekosten te dekken.

Zij zijn van mening dat het perfect mogelijk is om, op basis van de activiteit van de huurder, het energieverbruik te bepalen. Zij zien dit bevestigd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 maart 2023 « betreffende steun inzake de energiekosten voor ondernemingen die worden getroffen door de directe en indirecte economische gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne ».

Zij verzoeken het Hof ook om, naar analogie, de lering toe te passen uit zijn arrest nr. 32/2018 van 15 maart 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.032), dat betrekking heeft op het uitstel van de indexering van de woninghuurprijzen om de federale loonindexsprong van de lonen te compenseren. Zij zijn van mening dat, gelet op het nagestreefde doel, de bestreden maatregel enkel ten goede had moeten komen aan de handelshuurders die daadwerkelijk zo zwaar zijn getroffen dat zij door de stijging van de energieprijzen werden verstikt en die op het moment dat de huurovereenkomst werd gesloten niet konden anticiperen op die evolutie.

A.24. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de verzoekende partijen hebben erkend dat de energiecrisis van dien aard was dat zij heeft geleid tot een hoge indexering van de huurprijzen. De bestreden norm verzacht de effecten van die indexering en wordt parallel met de « energiepemie » in werking gesteld. Hoewel het juist is dat bepaalde handelaars hun energiefacturen niet hebben zien stijgen, neemt dat niet weg dat zij de indexering van de huurprijzen zouden hebben ondergaan, die bovenop de andere door hun onderneming te dragen kosten zou komen. Zelfs indien niet alle ondernemingen in dezelfde mate zijn geraakt, betekent dat niet dat sommige niet zouden zijn geraakt.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat het feit dat het, teneinde de klimaattransitie te ondersteunen, opportuun had kunnen zijn om de hulp te differentiëren op basis van de energieprestatie van het gebouw, niet elke maatregel die deze doelstelling niet zou nastreven discriminerend maakt. De bestreden maatregel is complementair met andere maatregelen ter ondersteuning van de economie, die, op hun beurt, onderscheiden maken op basis van de bedrijfstak en de energieconsumptie ervan.

A.25. In een derde subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden ordonnantie, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, de huurders op dezelfde wijze behandelt, ongeacht de datum waarop hun huurovereenkomst werd gesloten. Zij zijn van mening dat de huurders die hun handelshuurovereenkomst sinds juni 2021 of minstens sinds januari 2022 hebben gesloten of hernieuwd, op de hoogte waren van de socio-economische context en daarmee rekening konden houden in het kader van de onderhandelingen met betrekking tot de huurovereenkomst. De uitbreiding van de maatregel tot die categorie van huurders is dus niet redelijk verantwoord.

A.26. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn van mening dat de argumentatie van de verzoekende partijen opportunitieïskritiek is en dat die getuigt van hun wens dat hun contractuele vrijheid niet zou worden beperkt. Zij merken ook op dat het ingevoerde mechanisme een plafonnering van de indexering is, zodat het pas in werking treedt indien de bij de huurovereenkomst bepaalde indexeringsformule het plafond overstijgt – dat willen zeggen wanneer de huurder, in het kader van zijn machtsverhouding met de verhuurder, niet erin is geslaagd een voordelige indexeringsformule te verkrijgen –, en dat ongeacht de datum waarop de handelshuurovereenkomst werd gesloten. Daarentegen heeft het mechanisme geen betrekking op de huurders die erin geslaagd zijn een voordeligere formule te onderhandelen dan die waarin de ordonnantie voorziet. Aangezien de handelshuurders allen met de crisis zijn geconfronteerd, diende geen onderscheid te worden gemaakt op basis van de datum waarop de huurovereenkomst werd gesloten en van de kennis die de huurder van de socio-economische context had kunnen hebben.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt eraan toe dat het ingevoerde mechanisme de indexering tijdelijk plafonneert, zodat het contractuele evenwicht slechts op beperkte en voorlopige wijze wordt geraakt.

Derde onderdeel

A.27. In een derde onderdeel klagen de verzoekende partijen meerdere discriminaties aan tussen de huurders en de eigenaars. Het onderdeel bestaat uit drie subonderdelen.

A.28. In het eerste subonderdeel beklemtonen de verzoekende partijen het feit dat de bestreden maatregel de huurders ten goede komt en dat bijkomende kosten voor de eigenaars inhoudt, terwijl de onkosten van die twee categorieën van personen zijn toegenomen ingevolge de crisis van de energieprijzen. Zij vermelden in dat opzicht de stijging van de kostprijs van bouwmaterialen en van arbeidskrachten en de stijging van de rente op hypothecaire leningen en beroepsleningen. Zij zijn van mening dat de bestreden maatregel op ernstige wijze afbreuk doet aan een investering in een onroerend goed als spaarvorm.

A.29. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is van mening dat de crisis van de energieprijzen de eigenaars en de huurders niet op dezelfde wijze raakt. De eigenaar wordt geraakt door de stijging van de kostprijs van materialen, van arbeidskrachten en van de hypothecaire leningen indien hij beslist om werkzaamheden uit te

voeren of een goed te verwerven met een nieuwe lening, terwijl de handelshuurder, in elk geval, geconfronteerd wordt met een stijging van de kostprijs van energie, van arbeidskrachten en van grondstoffen. Bovendien hebben de eigenaars geen consumenten als klant, van wie de koopkracht is gedaald. Zij kunnen kapitaalwinst genieten door de stijging van de kostprijs van hun eigendommen. Zij innen ook huur, die niet in prijs is gedaald, met inbegrip van de indexering ervan. Het inkomen uit een vastgoedbelegging is dus minder blootgesteld aan de risico's ingevolge de crisis.

Daarbij komt dat de bestreden maatregel tijdelijk is en zich beperkt tot het plafonneren van de indexering van huurprijzen.

A.30. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement is van mening dat de vastgoedondernemingen minder arbeidskrachten tewerkstellen dan de handelaars en de ambachtslieden die contact hebben met het publiek en dat de particuliere verhuurders geen arbeidskrachten tewerkstellen. Daaruit volgt dat de stijging van de kostprijs van arbeidskrachten niet op dezelfde wijze op de twee categorieën van personen weegt. Hij stelt dat de stijging van de kostprijs van bouwmaterialen en van arbeidskrachten in die sector ook de huurder kan raken indien hij werkzaamheden uitvoert om het gehuurde goed in te richten voor zijn handelsactiviteit. Bovendien kan de verhuurder de huurder gebieden om het goed in zijn oorspronkelijke staat te herstellen aan het einde van de huurovereenkomst. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement merkt op dat de prijsstijging van het vastgoed de eigenaar toelaat een meerwaarde te creëren bij herverkoop.

A.31. De verzoekende partijen antwoorden dat tal van handelaars hun zaak uitbaten zonder werknemers en dus niet geconfronteerd worden met de stijging van de loonkosten. Zij benadrukken dat de eigenaars geregeld de kosten moeten dragen van werkzaamheden die zij, overeenkomstig de wetgeving en de huurovereenkomst, moeten uitvoeren alsook de stijging van de variabele rentevoeten van lopende leningen. Zij zijn ook van mening dat de beperking van de indexering het huurrendement vermindert, zodat die de waarde van het goed doet dalen.

De verzoekende partijen zijn van mening dat het tijdelijke karakter van de maatregel niet impliceert dat die bestaanbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Bij zijn voormelde arrest nr. 32/2018 heeft het Hof een tijdelijke maatregel inzake de indexering van de huurprijzen vernietigd.

Zij voeren ook aan dat tal van handelaars niet door de crisis van de energieprijzen zijn geraakt.

A.32. In het tweede subonderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat het verschil in behandeling tussen de huurders en de eigenaars niet redelijk verantwoord is, aangezien het geen rekening houdt met de middelen waarover die twee categorieën van personen respectievelijk beschikken. De maatregel geldt voor de eigenaars, ongeacht hun financiële middelen en, in voorkomend geval, zelfs wanneer die middelen geringer zijn dan die van de huurders. Zij zijn van mening dat het mogelijk zou zijn geweest om de maatregel te beperken tot de handelaars die daadwerkelijk in moeilijkheden verkeren, door, bijvoorbeeld, de omvang van de onderneming als criterium te nemen.

A.33.1. In hoofdorde zijn de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van mening dat het tweede subonderdeel van het derde onderdeel van het middel onontvankelijk is, aangezien de verzoekende partijen de vergeleken categorieën van personen niet duidelijk identificeren.

A.33.2. In ondergeschikte orde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat in het subonderdeel de argumentatie van het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel wordt herhaald, maar vanuit een verschillend perspectief. Zij verwijst daarom naar de uiteenzettingen met betrekking tot dat subonderdeel.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement stellen dat de vermogenstoestand niet meespeelt in de beoordeling van de situatie van de verhuurder, noch in die van de huurder. Zij doen ook gelden dat de omvang van de zaak, in principe, gepaard gaat met zwaardere lasten, een hoger energieverbruik en een grotere loonmassa. Bovendien huren de grote merken doorgaans grotere handelsruimten, zodat hun huur hoger is.

A.34. De verzoekende partijen antwoorden dat de maatregel moest worden gericht op de handelshuurders die daadwerkelijk hulp nodig hadden.

A.35. In een derde subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden maatregel de eigenaars belet hun inkomsten volledig te indexeren, in tegenstelling tot de huurders, terwijl die twee categorieën met de prijsstijging worden geconfronteerd. Zij merken op dat de handelaars de prijs van de door hen aan het publiek

aangeboden producten en diensten kunnen verhogen. Zij herinneren eraan dat het Hof heeft geoordeeld dat het mechanisme voor de indexering van de huurprijzen tot doel had een evenwicht te vinden tussen de belangen van de verhuurder en de belangen van de huurder (voormeld arrest nr. 32/2018).

A.36. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement doet gelden dat de verzoekende partijen niet uitleggen waarom de verhuurders en de huurders twee vergelijkbare categorieën van personen zouden zijn.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement zijn van mening dat de verzoekende partijen de prijzen en de indexering verwarren. Zowel de prijs van een goed of van een dienst als de huur worden bij overeenkomst vastgesteld. De bestreden maatregel verbiedt noch aan de handelaar noch aan de verhuurder om de prijs contractueel overeen te komen.

Bovendien, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, wordt de kostenstijging ten laste van de handelaars slechts zeer gedeeltelijk in de prijs doorgerekend.

A.37. De verzoekende partijen antwoorden dat de verhuurders en de huurders vergelijkbaar zijn, aangezien het marktdeelnemers betreft die met de crisis worden geconfronteerd.

Zij doen ook gelden dat de huurovereenkomst de huurprijs op lange termijn vaststelt en dat de verhuurder de overeenkomst dient na te leven. Hij heeft dus niet dezelfde flexibiliteit als de handelaar om de prijzen aan te passen.

Zij voegen eraan toe dat de bestreden maatregel de concurrentie tussen de handelaars die eigenaar zijn en de handelaars die huurder zijn vervalst, aangezien enkel die laatsten steun genieten.

Vierde onderdeel

A.38. De verzoekende partijen stellen dat de bestreden bepalingen alle eigenaars op dezelfde wijze behandelen doordat ze de indexering van de huurprijzen plafonneren zonder te letten op het feit dat sommigen onder hen werken hebben uitgevoerd om de energieprestatie van hun goed te verbeteren. In die situatie werd de kostprijs van de werkzaamheden door de eigenaar gedragen, maar komt de verlaging van de energiefactuur ten goede aan de huurder. De betrokken eigenaars zijn echter onderworpen aan de plafonnering van de indexering van de huurprijzen.

A.39. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement herinneren eraan dat het door de bestreden maatregel nagestreefde doel erin bestaat de handelaars te ondersteunen gelet op alle gevolgen van de economische crisis. Hij beperkt zich dus niet tot de kwestie van de stijgende energiekosten voor de handelaars. Rekening houdend met dat doel, zou een criterium van onderscheid dat rekening houdt met de energieprestatie van de gebouwen niet pertinent zijn geweest.

In ondergeschikte orde merken zij op dat de energieprestatiecertificaten van de gebouwen (hierna : EPC) niet verplicht zijn voor de handelsruimten van minder dan 400 m² groot. Het dringende karakter van de bestreden maatregel belette de uitvoering ervan afhankelijk te maken van de invoering van een EPC-regeling voor alle commerciële ruimten.

Bovendien voegen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement eraan toe dat de afschrijving van de investeringen van de eigenaar over meer dan één jaar gebeurt. De bestreden maatregel is evenwel slechts gedurende een jaar van toepassing. Ten slotte kan de eigenaar ook een meerwaarde realiseren bij herverkoop van het goed.

A.40. De verzoekende partijen antwoorden dat het doel van de wetgever specifiek betrekking had op de ondersteuning van de kleine handelaars wegens de stijging van de energieprijzen. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever betreurt de maatregel niet te kunnen laten variëren op basis van het EPC.

Zij erkennen dat de wetgever geen onderscheid kon invoeren op basis van het EPC-certificaat aangezien dat niet verplicht was voor alle handelsgebouwen.

Wat betreft het derde middel

A.41. Het derde middel is afgeleid uit de 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.

De verzoekende partijen stellen dat de bestreden bepalingen een inmenging in het eigendomsrecht met zich meebrengen, aangezien zij het inkomen van de eigenaars beperken en de legitieme verwachting de huurprijs ten volle te kunnen indexeren doen verdwijnen.

Zij doen gelden dat er geen dwingende doelstelling van algemeen belang bestaat die verantwoordt dat aan de verhuurders wordt opgelegd hun huurders financieel te ondersteunen, ongeacht of zij armoe lijden of niet.

In elk geval zijn de gevolgen van de bestreden maatregel onevenredig, aangezien de daaruit voortvloeiende achteruitgang van de financiële situatie van de verhuurders niet in verhouding staat tot de voordelen die de huurders eruit halen. De indexering van de huurprijzen wordt bevroren, terwijl alle onkosten met betrekking tot het goed niet zijn bevroren.

A.42. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voeren in hoofdorde aan dat de bestreden bepalingen noch het verlies van de eigendom van het goed van de verhuurders, noch een vermindering van de nominale waarde van dat goed kunnen veroorzaken, zodat zij geen inmenging in het eigendomsrecht met zich meebrengen.

In ondergeschikte orde zijn de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement van mening dat het nagestreefde doel legitiem is en dat de maatregel evenredig is. De maatregel is tijdelijk. Hij ontzegt de verhuurders niet de volledige huur of een gedeelte ervan. Volgens de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement wijst niets erop dat de stijgingen van de onkosten die de eigenaars moeten dragen hen zouden beletten een beperking van de indexering van de handelshuurprijzen gedurende een jaar op zich te nemen.

A.43. De verzoekende partijen antwoorden dat de maatregel niet werd beperkt tot de huurders die door de crisis van de energieprijzen werden geraakt. Zij doen gelden dat de wetgever geen afweging heeft gemaakt tussen de belangen van de huurders en die van de eigenaars. Zij herinneren ook eraan dat het Hof bij zijn arrest nr. 97/2022 van 14 juli 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.097) heeft geoordeeld dat de onevenredige nadelige gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad niet ten laste van de getroffen behoren te komen, maar gelijkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld. Zij zijn van mening dat voor de bestreden maatregel hetzelfde moet gelden.

A.44. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering repliceert dat de inmenging in het contractuele evenwicht van de partijen bij de huurovereenkomst op zich geen schending van het eigendomsrecht vormt.

Zij is van mening dat de bestreden norm op evenredige wijze de legitieme verwachtingen van de verhuurder beperkt. In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, legt de bestreden norm niet aan de eigenaar op om zijn huurder financieel te ondersteunen. Hij legt hem evenmin op om de kostprijs van het energieverbruik van zijn huurder te dragen.

Ten aanzien van de handhaving van de gevolgen

A.45. In ondergeschikte orde vorderen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement de handhaving van de gevolgen van de bestreden norm.

De vernietiging zou een rechtsonzekerheid creëren voor de huurders die de toepassing van de bestreden bepalingen hebben genoten. Zij zou aanleiding kunnen geven tot talrijke gerechtelijke geschillen. Bovendien zou de retroactieve indexering van de huurprijzen de economische situatie van de handelshuurders die nog steeds door de gevolgen van de energiecrisis worden geraakt, kunnen verzwakken, zelfs al zijn de energiekosten teruggebracht op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van vóór de crisis.

- B -

Ten aanzien van de bestreden ordonnantie en de context ervan

B.1. De ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 15 december 2022 « tot regeling van de beperking van de indexering van de handelshuurprijzen » (hierna : de ordonnantie van 15 december 2022), voert een tijdelijke regeling ter ondersteuning van de handelshuurders in. Die regeling voorziet erin dat de indexering van de huurprijzen van de handelshuurovereenkomsten niet het bedrag mag overschrijden dat wordt bepaald door de formule die is vermeld in artikel 2, § 2, van die ordonnantie. Zij wijkt af van de gemeenrechtelijke regels betreffende de plafonnering van de indexering van de huurprijzen, die zijn bepaald in artikel 1728*bis* van het oud Burgerlijk Wetboek.

B.2. Volgens artikel 1728*bis* van het oud Burgerlijk Wetboek mogen de huurprijzen van de handelshuurovereenkomsten slechts een keer per jaar worden geïndexeerd met inachtneming van een plafond gebaseerd op de « gezondheidsindex », overeenkomstig de volgende formule : de basishuurprijs vermenigvuldigd met de nieuwe « gezondheidsindex » – namelijk de « gezondheidsindex » van de maand voorafgaand aan die van de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst – gedeeld door de « gezondheidsindex » van de maand die voorafgaat aan die waarin de overeenkomst is gesloten.

De « gezondheidsindex » wordt verkregen door de prijzen van tabakswaaren, alcoholische dranken, benzine en diesel uit te sluiten uit de index van de consumptieprijzen (artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 « ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen »).

B.3. De ordonnantie van 15 december 2022 bepaalt dat de nieuwe « gezondheidsindex » moet worden vervangen door een nieuwe index « 0 energie ». Om het maximumbedrag van de aangepaste huurprijs te bepalen, dient de basishuurprijs te worden vermenigvuldigd met de coëfficiënt 0,99 en vervolgens met die nieuwe index, gedeeld door de « gezondheidsindex » van de maand voorafgaand aan de ondertekening van de huurovereenkomst (artikel 2, § 2, eerste lid).

Indien de huurovereenkomst na juli 2021 in werking is getreden of indien de basishuurprijs bij overeenkomst of bij vonnis is vastgesteld met uitwerking na juli 2021, wordt het maximumbedrag van de indexering bij uitzondering bepaald door de basishuurprijs te vermenigvuldigen met de nieuwe index « 0 energie », gedeeld door de aanvangsindex « 0 energie » (artikel 2, § 2, tweede lid).

De aanvangsindex « 0 energie » is « de consumptieprijsindex zonder de energiecomponenten, gepubliceerd door Statbel, van de maand die voorafgaat aan de maand tijdens dewelke de overeenkomst is afgesloten » (artikel 2, § 2, vijfde lid).

De nieuwe index « 0 energie » is « de consumptieprijsindex zonder de energiecomponenten, gepubliceerd door Statbel, van de maand die voorafgaat aan de maand van de verjaardag van de inwerkingtreding van de huurovereenkomst » (artikel 2, § 2, zesde lid).

B.4. De contractuele bepalingen waarvan het effect verder reikt dan de aanpassing waarin dat artikel 2 van de ordonnantie van 15 december 2022 voorziet, worden tot die aanpassing beperkt (artikel 2, § 4).

B.5. Die regeling was van toepassing gedurende een jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de ordonnantie, namelijk 22 december 2022.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

B.6. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels.

De verzoekende partijen voeren aan dat de artikelen 1 en 2 van de ordonnantie van 15 december 2022 inbreuk maken op de bevoegdheden van de federale overheid inzake burgerlijk recht, aangezien zij het contractuele evenwicht tussen de eigenaars en de huurders zouden wijzigen.

Bovendien zouden de voormelde bepalingen inbreuk maken op de bevoegdheden van de federale overheid inzake energie door de last van de stijging van de energieprijzen te laten wegen op de eigenaars in het kader van de contractuele relatie tussen de eigenaars en hun huurders.

B.7. In hun memorie van antwoord klagen de verzoekende partijen een inbreuk aan op de federale bevoegdheid inzake prijzen, met name energieprijzen, en de strijd tegen de inflatie.

In die zin geïnterpreteerd dat die laatste grief uitsluitend betrekking heeft op de bevoegdheid inzake energietarieven en de bestrijding van de inflatie in het kader van die tarieven, vormt die grief geen nieuw middel.

B.8.1. Artikel 39 van de Grondwet bepaalt :

« De wet draagt aan de gewestelijke organen welke zij opricht en welke samengesteld zijn uit verkozen mandatarissen de bevoegdheid op om de aangelegenheden te regelen welke zij aanduidt met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 30 en 127 tot 129 en dit binnen het gebied en op de wijze die zij bepaalt. Deze wet moet worden aangenomen met de meerderheid bepaald in artikel 4, laatste lid ».

B.8.2. Artikel 6, § 1, VI, tweede lid, 7^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kent aan de gewesten de bevoegdheid toe om de specifieke regels omtrent de handelshuurovereenkomst vast te stellen.

De federale overheid is residuair bevoegd voor het burgerlijk recht.

B.8.3. Bovendien bepaalt artikel 6, § 1, VII, tweede lid, *d)*, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de federale overheid bevoegd is voor de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de energiedistributietarieven.

B.9. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, hebben de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gemeenschappen en de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden.

B.10.1. Het indexcijfer van de consumptieprijzen is een economische basisindicator. Indexeringen gebeuren teneinde in de diverse beleidsdomeinen de evolutie van de consumptieprijzen te volgen. Een indexeringsmechanisme kan bijgevolg niet worden beschouwd als een aangelegenheid op zich maar wel als een instrument dat de wetgever en de decreetgever, elk wat hem betreft, kunnen hanteren, voor zover zij handelen binnen hun respectieve bevoegdheden. In dat opzicht bevestigt het artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de gewesten en de gemeenschappen bevoegd zijn voor de regeling van de prijzen in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren (zie ook *Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, p. 99).

B.10.2. In het kader van hun bevoegdheden inzake handelshuurovereenkomsten, kunnen de gewesten regels aannemen met betrekking tot de indexering van de handelshuurprijzen. Die specifieke regels kunnen afwijken van de algemene burgerrechtelijke regels die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen en die van toepassing zijn op huurovereenkomsten.

Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen geen inbreuk maken op de bevoegdheden van de federale overheid inzake burgerlijk recht.

B.10.3. Het is juist dat de bestreden bepalingen werden aangenomen opdat de handelshuurders in staat zouden zijn om hun huur te betalen in de context van een buitengewone en algemene inflatie die volgt op de crisis van de energieprijzen. Evenwel kunnen die bepalingen niet worden gekwalificeerd als maatregelen met betrekking tot energie of de energietarieven, aangezien zij daar geen betrekking op hebben, maar enkel op de indexering van de handelshuurprijzen.

Daaruit volgt dat de bestreden bepalingen geen inbreuk maken op de bevoegdheden van de federale overheid inzake energie.

B.11. Het eerste middel is niet gegrond.

Wat betreft het tweede middel

B.12. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het bestaat uit vier onderdelen.

Het eerste onderdeel heeft betrekking op de pertinentie van de maatregel. De verzoekende partijen voeren aan dat de maatregel niet toelaat het doel van bescherming van de handelshuurders die het meest door de inflatie zijn geraakt te bereiken, aangezien de piek van de inflatie vier maanden vóór de aanneming ervan zou zijn bereikt en er geen nieuwe piek werd waargenomen.

Het Hof onderzoekt die vraag in het kader van zijn onderzoek van de drie andere onderdelen.

Het tweede onderdeel heeft betrekking op de gelijke behandeling van verschillende categorieën van handelshuurders. Het derde onderdeel heeft betrekking op de verschillen in behandeling tussen eigenaars en huurders. Het vierde onderdeel klaagt de gelijke behandeling van verschillende categorieën van verhuurders aan.

Tweede onderdeel – de gelijke behandeling van verschillende categorieën van handelshuurders.

B.13. In het tweede onderdeel doen de verzoekende partijen gelden dat de ingevoerde regeling een discriminatie creëert onder de handelshuurders, aangezien zij van toepassing is op alle handelshuurders, ongeacht :

- de omvang van hun zaak en hun omzet, terwijl de bestreden ordonnantie uitsluitend ertoe zou strekken de kleine handelaars te ondersteunen (eerste subonderdeel);

- de grootteorde van hun energieverbruik en de prijs die zij moeten betalen met toepassing van hun energieleveringscontract, terwijl die factoren zouden bepalen in welke mate de handelshuurders door de stijging van de energieprijzen zijn geraakt (tweede subonderdeel);

- en de datum waarop de handelshuurovereenkomst werd ondertekend, terwijl de huurders die hun huurovereenkomst sinds juni 2021 of op zijn minst sinds januari 2022 hebben gesloten rekening konden houden met de socio-economische context in het kader van de onderhandelingen met betrekking tot hun huurovereenkomst (derde subonderdeel).

B.14. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

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

B.15.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement stellen dat de verzoekende partijen de categorieën van huurders die zij willen vergelijken niet duidelijk omschrijven, aangezien zij noch de drempelwaarde van de omvang en van de omzet, noch de drempelwaarde van het energieverbruik preciseren vanaf welke een handelaar tot de ene of de andere vergeleken categorie behoort.

B.15.2. Die identificatie van de vergeleken categorieën van personen moet de partij die de bestreden bepaling verdedigt toelaten een dienstig verweer te voeren en moet het Hof toelaten zijn grondwettigheidstoetsing op nuttige wijze uit te oefenen.

Te dezen zijn de vergeleken categorieën van personen voldoende omschreven opdat het Hof zijn toetsing kan uitoefenen. Uit de door de Regering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement neergelegde memories blijkt bovendien dat zij konden begrijpen welke de vergeleken categorieën van personen waren en op nuttige wijze konden antwoorden op de grieven van de verzoekende partijen.

B.16.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden ordonnantie van 15 december 2022 blijkt dat de invoering van een tijdelijke beperking van de indexering van de handelshuurprijzen als « nodig vanwege de buitengewone stijging van de inflatie en de gevolgen voor de economische activiteit van ondernemingen » werd beoordeeld (*Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2022-2023, A-646/1, p 1). De Brusselse ordonnantiewetgever heeft vastgesteld dat de buitengewone stijging van de inflatie een buitengewone indexering van de handelshuurprijzen tot gevolg heeft die de economische gezondheid van de Brusselse handelssector verzwakt en die zou voortduren bij ontstentenis van een wetgevend optreden (*ibid.*, p. 2). Hij heeft dus geoordeeld dat het noodzakelijk was om in het arsenaal aan maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van de economische crisis die volgt op de oorlog in Oekraïne een bijkomende maatregel op te nemen om de handelaars en ambachtslieden, die handelshuurders zijn, te beschermen (*ibid.*, p. 3).

In de parlementaire voorbereiding worden meermaals de ondernemingen vermeld die de gevolgen van die inflatie ondergaan en die de bestreden maatregel beoogt te helpen. Zo worden de detailhandel, de ambachtslieden (*ibid.*, p. 1; *Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2022-2023, A-646/2, p. 2), de hotels, de restaurants en de cafés, « veel Brusselse ondernemingen » (*Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2022-2023, A-646/1, p. 2; zie ook *Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2022-2023, A-646/2, p. 2), « de Brusselse handelaars » (*Parl. St.*, Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 2022-2023, A-646/1, p. 2) achtereenvolgens genoemd. « Het gaat dus in het algemeen om detailhandelszaken, bloemisten, slaggers, juweliërs, koks, bakkers, horecazaken enz.» (*ibid.*). Ook worden de kappers en de kleine handelaars genoemd (*ibid.*, p. 3).

B.16.2. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dus dat, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, de ordonnantiegever niet tot doel had om uitsluitend de kleine handelaars of de handelaars van wie het energieverbruik hoog is te helpen, maar alle handelshuurders, aangezien zij zijn blootgesteld aan een risico op zeer hoge stijging van hun handelshuurprijs.

De maatregel werd evenmin opgevat als een compensatie voor de stijging van de energiefacturen die de handelaars moeten betalen. Hij heeft tot doel de handelaars te ondersteunen, aangezien die hun financiële situatie hebben zien achteruitgaan wegens de

economische crisis die volgde op de oorlog in Oekraïne, en om hen te beschermen tegen de gevolgen van de inflatie op het bedrag van de handelshuurprijzen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft bovendien een aparte regeling aangenomen om de ondernemingen het hoofd helpen te bieden aan de stijging van de energiekosten (besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 maart 2023 « betreffende steun inzake de energiekosten voor ondernemingen die worden getroffen door de directe en indirecte economische gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne »).

B.17.1. De ordonnantiegever beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid bij het bepalen van zijn beleid in sociaaleconomische aangelegenheden, temeer wanneer de omstandigheden dringende actie van hem vereisen. Die beoordelingsbevoegdheid heeft met name betrekking op de beoordeling van de risico's van economische aard en van het relevante karakter van de te nemen maatregelen om die risico's te ondervangen.

B.17.2. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aangeven, bestonden er bij de aanneming van de ordonnantie van 15 december 2022 verschillende studies en economische indicatoren die te kennen gaven dat de inflatie sterk zou stijgen. De verzoekende partijen merken evenwel op dat het dankzij de voorspellingen van de Nationale Bank van België mogelijk was een daling van de inflatie te zien aankomen. De Brusselse ordonnantiegever beschikte dus over studies aan de hand waarvan de enen konden denken dat de inflatie zou stijgen en de anderen het tegenovergestelde.

B.17.3. In het kader van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft de Brusselse ordonnantiegever kunnen oordelen dat het risico op een nieuwe inflatiepiek voldoende aangetoond was en dat de bij de bestreden ordonnantie ingevoerde regeling zou bijdragen tot de bescherming van de handelshuurders tegen dat risico. De verzoekende partijen tonen niet aan dat die beoordeling kennelijk onredelijk was, noch dat de studies die zij aanvoeren meer betrouwbaar zijn dan die waarop de Brusselse ordonnantiegever zich heeft gebaseerd.

B.17.4. Bovendien, zoals in B.16.2 is vermeld, had de ordonnantie van 15 december 2022 niet tot enig doel de huurders te beschermen tegen de voorziene inflatiepiek, zij beoogde ook de financiële gevolgen van de economische crisis te compenseren.

B.18. Bovendien heeft de ordonnantiegever redelijkerwijs kunnen oordelen dat het niet wenselijk was om een onderscheid te maken tussen meerdere categorieën van huurders, aangezien de inflatie alle Brusselse handelaars raakt, zij het in verschillende mate, en omdat hij met de bestreden regeling snel een antwoord heeft willen bieden op de impact van de buitengewone stijging van de energieprijzen.

Voorts wilde de ordonnantiegever dat de maatregel snel in werking kon treden en worden toegepast door de partijen bij de huurovereenkomst zonder tussenkomst van een administratie of van een rechter, zodat hij kon oordelen dat het moeilijk zou zijn geweest in een regeling te voorzien die op verschillende wijze van toepassing is op basis van, met name, het energieverbruik van de zaak.

Ten slotte, zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement aangeven, zijn de huurders die erin waren geslaagd een voordeligere formule te onderhandelen dan die waarin bij de ordonnantie van 15 december 2022 is voorzien, met name omdat zij van de socio-economische context op de hoogte waren, niet door de regeling getroffen, aangezien de bestreden bepalingen een plafonnering van de indexering van de handelshuurprijzen invoeren.

B.19.1. Het Hof moet nog bepalen of de bestreden bepalingen onevenredige gevolgen hebben.

B.19.2. De ordonnantie van 15 december 2022 raakt niet aan de nominale waarde van de huurprijs, die integraal verschuldigd blijft door de huurder.

Zij maakt evenmin inbreuk op het beginsel van de indexering van de handelshuurprijzen.

Vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie van 15 december 2022 was die indexering reeds onderworpen aan een plafond, krachtens artikel 1728*bis* van het oud Burgerlijk Wetboek.

De ordonnantie van 15 december 2022 heeft tot gevolg dat het bedrag dat de handelshuurprijzen niet mogen overstijgen na de aanpassing ervan aan de kosten van levensonderhoud, tijdelijk wordt verlaagd.

B.19.3. Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de ordonnantiegever te dezen beschikt en met het feit dat de bestreden bepalingen zijn aangenomen in het kader van een onvoorziene en buitengewone stijging van de energieprijzen, hebben die bepalingen bijgevolg geen onevenredige gevolgen voor de betrokken verhuurders.

Derde onderdeel – de verschillen in behandeling tussen de handelshuurders en de eigenaars als verhuurders

B.20. In een derde onderdeel klagen de verzoekende partijen meerdere discriminaties aan tussen de huurders en de eigenaars als verhuurders. Zij voeren aan dat de bestreden maatregel voordeel brengt aan de huurders en dat hij een bijkomende last vormt voor die eigenaars, terwijl voor die twee categorieën van personen de onkosten zijn gestegen ingevolge de inflatie (eerste subonderdeel) en dat de maatregel geen rekening houdt met de respectieve middelen waarover die twee categorieën van personen beschikken (tweede subonderdeel). Bovendien zou de bestreden maatregel die eigenaars beletten hun inkomsten volledig te indexeren, in tegenstelling tot de huurders, terwijl die twee categorieën van personen met de stijging van de prijzen worden geconfronteerd (derde subonderdeel).

B.21. In hun memorie van antwoord doen de verzoekende partijen voor de eerste keer gelden dat de bestreden maatregel de concurrentie tussen de handelaars die eigenaar zijn en de handelaars die huurder zijn vervalst, aangezien enkel die laatsten steun genieten.

Het staat niet aan de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord de middelen van het beroep, zoals door henzelf omschreven in het verzoekschrift, te wijzigen. Een grief die, zoals te dezen, in een memorie van antwoord wordt aangebracht maar die verschilt van diegene die in het verzoekschrift is geformuleerd, is dan ook een nieuw middel en is onontvankelijk.

B.22. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement voeren aan dat de verzoekende partijen de categorieën van huurders en van eigenaars die zij in het tweede subonderdeel willen vergelijken, niet duidelijk omschrijven.

Te dezen zijn de vergeleken categorieën van personen voldoende afgebakend opdat het Hof zijn toetsing kan uitoefenen. Uit de door de Regering van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement neergelegde memories blijkt bovendien dat zij hebben kunnen begrijpen welke de vergeleken categorieën van personen waren en op nuttige wijze op de grieven van de verzoekende partijen hebben kunnen antwoorden.

B.23. Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement doet gelden dat de verzoekende partijen niet verduidelijken waarom de verhuurders en de huurders twee vergelijkbare categorieën van personen zouden zijn.

Verschil en niet-vergelijkbaarheid mogen niet worden verward. De verschillende economische situaties van de partijen bij een handelshuurovereenkomst kunnen weliswaar een element vormen in de beoordeling van een verschil in behandeling, maar zij kunnen niet volstaan om tot niet-vergelijkbaarheid te besluiten, anders zou de toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie van elke inhoud worden ontdaan.

B.24.1. Zoals in B.17.1 is vermeld, beschikt de ordonnantiegever over een ruime beoordelingsbevoegdheid inzake socio-economische aangelegenheden, temeer wanneer de omstandigheden dringende actie vereisen, zodat hij kon oordelen dat de ordonnantie van 15 december 2022 moest worden aangenomen om de handelshuurders te beschermen tegen het risico van een nieuwe inflatiepiek.

B.24.2. In het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de wetgever beschikt om dringende socio-economische maatregelen te nemen, heeft hij ook kunnen oordelen dat de inkomsten van de handelshuurders nog meer door de buitengewone stijging van de inflatie werden geraakt, aangezien de kosten voor energie en grondstoffen zijn gestegen en de koopkracht van hun klanten is gedaald. Het zijn daarentegen voornamelijk de verhuurders die door de inflatie worden geraakt indien zij beslissen om werkzaamheden uit te voeren.

Om dezelfde reden heeft de ordonnantiegever redelijkerwijs kunnen oordelen dat het niet noodzakelijk was een onderscheid te maken onder de verhuurders op basis van hun inkomsten. Zoals in B.18 is vermeld, was het ook niet noodzakelijk een onderscheid te maken onder de huurders op basis van hun inkomsten.

B.24.3. Ten slotte is het niet zonder redelijke verantwoording dat, in een context van een gedaalde koopkracht van het cliënteel, de stijging van de kosten ten laste van de handelaars slechts gedeeltelijk in de prijs kan worden doorgerekend, zodat de bij de bestreden ordonnantie van 15 december 2022 ingevoerde regeling tot plafonnering van de indexering van de handelshuurprijzen noodzakelijk kan worden geacht.

B.25. Om de in B.19.2 aangegeven redenen zijn de gevolgen van de maatregel niet onevenredig.

Vierde onderdeel - de gelijke behandeling van de eigenaars

B.26. De verzoekende partijen stellen dat, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat, de bestreden bepalingen alle eigenaars op dezelfde wijze behandelen door de indexering van de huurprijzen te plafonneren zonder het feit in aanmerking te nemen dat sommigen onder hen werkzaamheden hebben uitgevoerd om de energieprestatie van hun goed te verbeteren.

B.27. De fors gestegen energieprijzen hebben een algemene inflatie en een economische crisis veroorzaakt die tal van Brusselse handelaars raken. Zoals de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Brussels Hoofdstedelijk Parlement opmerken, bestaat het met de bestreden maatregel nagestreefde doel erin de handelaars te helpen het hoofd te bieden aan alle gevolgen van de economische crisis en niet alleen aan de stijging van de energiefacturen.

In het kader van de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover hij beschikt, heeft de ordonnantiegever dus kunnen oordelen dat het niet noodzakelijk was onder de verhuurders een onderscheid te maken op basis van de energieprestatie van het gebouw dat zij verhuren.

B.28. Het tweede middel is niet gegrond.

Wat betreft het derde middel

B.29. Het derde middel is afgeleid uit de 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 (hierna : het Eerste Aanvullend Protocol). De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen het inkomen van de eigenaars beperken zonder dat zulks wordt verantwoord door enige vereiste van algemeen belang. Zij zijn ook van mening dat de gevolgen van de bestreden maatregel onevenredig zijn, aangezien de daardoor teweeggebrachte achteruitgang van de financiële situatie van de verhuurders niet in verhouding staat tot de voordelen die de huurders eruit halen.

B.30.1 Artikel 16 van de Grondwet bepaalt :

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

B.30.2. Artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bepaalt :

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

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

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

B.30.3. Het voormelde artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol biedt niet alleen bescherming tegen een onteigening of een eigendomsberoving (eerste alinea, tweede zin), maar ook tegen elke verstoring van het genot van de eigendom (eerste alinea, eerste zin) en tegen elke regeling van het gebruik van de eigendom (tweede alinea).

B.30.4. 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.31. De regeling en de beperking van de huurprijzen vallen onder de reglementering van het gebruik van de eigendom (EHRM, 19 december 1989, *Mellacher en anderen t. Oostenrijk*, ECLI:CE:ECHR:1989:1219JUD001052283, § 44; 12 juni 2012, *Lindheim en anderen t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2012:0612JUD001322108, §§ 75 tot 78).

B.32. Zoals in B.16.1 is vermeld, heeft de ordonnantie van 15 december 2022 tot doel de handelshuurders te beschermen tegen een sterke stijging van hun huurprijs in een context van algemene inflatie.

Het betreft een legitieme doelstelling van algemeen belang.

B.33. Zoals in B.19.2 is vermeld, heeft de bestreden ordonnantie tot gevolg dat het bedrag dat de handelshuurprijzen niet mogen overschrijden na hun aanpassing aan de kosten voor levensonderhoud gedurende een jaar wordt verlaagd.

B.34. Gelet op de nagestreefde doelstelling van algemeen belang, brengt de ordonnantie van 15 december 2022 een billijk evenwicht tot stand tussen de verhuurders en de huurders.

B.35. Het derde middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 30 mei 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul