

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**Xe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 262.651 van 18 maart 2025  
in de zaak A. 240.307/X-18.491**

In zake : M.D.  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat John Toury  
kantoor houdend te 1800 Vilvoorde  
Jean Baptiste Nowélei 13  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere  
kantoor houdend te 1170 Brussel  
Terhulpesteenweg 181 bus 24  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring “de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van 25 augustus 2023 waarbij [de verzoekende partij] een geldboete wordt opgelegd van 11.000 euro wegens leegstand en dit met betrekking tot een woning gelegen aan de [H.-laan] 34 te [...] Brussel”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 maart 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Lisa Yona Costa, die *loco* advocaten Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Lise Vandenhende heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3.1. Verzoekster is eigenaar van een pand, gelegen H.-laan 34 te Brussel, waar zij een huisartsenpraktijk heeft (hierna: het pand). Zij is tevens eigenaar van het naastliggende pand, gelegen H.-laan 36 te Brussel, waar zij sinds 28 augustus 2020 gedomicilieerd is.

3.2. Op 12 november 2021 wordt aan verzoekster een proces-verbaal van vaststelling van overtreding overgemaakt met betrekking tot het pand, waarbij als criterium voor de leegstand is aangeduid dat niemand zich voor zijn hoofdverblijfplaats in de bevolkingsregisters heeft ingeschreven voor dat pand. In het begeleidend schrijven wordt meegedeeld dat het pand leegstaat volgens de gegevens van de Cel Leegstaande Woningen en wordt gevraagd om vóór 12 februari 2022 de bewijsstukken te bezorgen die aantonen dat het pand bewoond was tijdens de periode van 12 november 2020 tot 12 november 2021, of om de reden aan te tonen dat de leegstand gedurende diezelfde periode gerechtvaardigd

was. Zonder geldige verantwoording binnen de vastgestelde termijn zal de Cel Leegstaande Woningen een administratieve boete opleggen van 8.250 euro, als volgt berekend: 500 euro x lopende meter gevel (5,5) x aantal verdiepingen met leegstand (3) x aantal jaren leegstand (1) x index.

3.3. Met een mail van 11 februari 2022 betwist verzoekster het vermoeden van leegstand door onder meer te argumenteren dat het pand niet leegstaat, maar als dokterskabinet wordt gebruikt en dat zij de nodige stappen onderneemt om een bestemmingswijziging door te voeren naar dokterskabinet. In ondergeschikte orde voert verzoekster overmacht aan (gezondheidsredenen en zware beroepsbelasting).

3.4. Op 8 maart 2022 wordt verzoekster meegedeeld dat de aangebrachte elementen geen wettelijke redenen of overmacht vormen die de leegstand van het pand rechtvaardigen. Er wordt een administratieve boete van 8.250 euro opgelegd.

3.5. Met een aangetekende brief van 5 april 2022 tekent verzoekster bestuurlijk beroep aan tegen de voormelde beslissing van 8 maart 2022. Verzoekster herhaalt daarin haar eerdere argumentatie (zie randnummer 3.3) en betwist “in uiterst ondergeschikte orde” dat er twee woongelegenheden in het pand zijn.

3.6. Op 28 april 2022 beslist de gemachtigde ambtenaar dat het beroep ongegrond is en dat een administratieve geldboete van 5.500 euro verschuldigd is.

3.7. Verzoekster heeft tegen de voormelde beslissing van 28 april 2022 bij de Raad van State een beroep ingediend. Met ’s Raads arrest nr. 259.356 van 29 maart 2024 wordt de afstand van geding vastgesteld.

3.8. Op 10 maart 2023 wordt aan verzoekster opnieuw een proces-verbaal van overtreding overgemaakt met betrekking tot het pand.

Verzoekster wordt gevraagd om vóór 10 juni 2023 de bewijsstukken te bezorgen die aantonen dat het pand bewoond was tijdens de periode van 10 maart 2022 tot 10 maart 2023, of om de reden aan te tonen dat de leegstand gedurende diezelfde periode gerechtvaardigd was. Tevens wordt aangegeven dat zonder geldige verantwoording binnen de vastgestelde termijn de Cel Leegstaande Woningen een administratieve boete zal opleggen van 11.000 euro, als volgt berekend : 500 euro x 5,5 lopende meter gevel x 2 verdiepingen met leegstand x 2 jaren leegstand x index.

Hierop komt geen enkele reactie van verzoekster.

3.9. Op 7 juli 2023 wordt verzoekster meegedeeld dat zij geen wettelijke reden of overmacht aanvoert die de leegstand van het pand rechtvaardigt. Er wordt haar een administratieve boete van 11.000 euro opgelegd.

3.10. Met een aangetekende brief van 5 augustus 2023 dient verzoekster een bestuurlijk beroep in tegen de voormelde beslissing van 7 juli 2023. Verzoekster betoogt dat moet worden vastgesteld dat het pand wél met huisraad is ingericht en ook in die zin door haar daadwerkelijk wordt gebruikt. De bibliotheek met bureau op de eerste verdieping kadert in dit gebruik. Dat zij op de gelijkvloerse verdieping haar dokterskabinet heeft, wijzigt hieraan niets, daar het gebouw niet leegstaat en als dusdanig nog steeds als woning wordt gebruikt.

3.11. Op 28 april 2022 beslist de gemachtigde ambtenaar dat het beroep ongegrond is en dat een administratieve geldboete van 5.500 euro verschuldigd is.

3.12. Met het bestreden besluit van 28 augustus 2023 bevindt de gemachtigde ambtenaar verzoeksters beroep ongegrond en bevestigt hij de administratieve geldboete van 11.000 euro:

“BEROEP – UW ARGUMENTEN [...]

U herinnert me aan de voorafgaanden van dit dossier.

U wijst erop dat u het pand gebruikt als dokterspraktijk voor wat de gelijkvloerse verdieping betreft, en als bibliotheek met een bureau voor wat de 1ste verdieping betreft. U meldt dat de administratie onterecht uitgaat van een volledig professioneel gebruik van de woning. U legt uit dat u beschikt over een uitgebreide bibliotheek die niet mee verhuisd werd toen u zich domicilieerde in het [pand] nr. 36.

U betwist aldus dat de woning leegstaat:

- De woning is immers uitgerust met huisraad en wordt in die zin door u gebruikt. De bibliotheek met bureau op de eerste verdieping kadert in dit gebruik.
- Het feit dat u uw dokterskabinet heeft op de gelijkvloerse verdieping wijzigt hier niets aan aangezien de woning niet leegstaat en als dusdanig nog steeds als woning wordt gebruikt.

#### ANALYSE

Het feit dat de houder van een zakelijk recht een woning laat leegstaan in de zin van artikel 19/2 van de Code zonder de leegstand te rechtvaardigen door legitieme redenen, door een geval van overmacht of door het plannen of uitvoeren van werkzaamheden, vormt een administratieve overtreding die beboetbaar is.

De materialiteit van de inbreuk zal geverifieerd zal worden door de vaststelling dat twee elementen verenigd zijn tijdens de inbreukperiode, met name

- het vermoeden van overtreding (leegstand van de woning gedurende meer dan 12 opeenvolgende maanden), en
- de afwezigheid van enige rechtvaardiging.

[...]

U betwist niet dat het pand wettelijk bestemd is als huisvesting.

U betwist echter dat deze woning, die uitgerust zou zijn met de nodige huisraad, leeg zou staan.

Uit uw argumentatie leid ik af dat:

- het gelijkvloers gebruikt wordt als dokterskabinet,
- het gebruik van de 1ste verdieping als bibliotheek met bureau beschouwd moet worden als een uitbreiding van uw woning op het nr. 36 (= daar waar u gedomicilieerd bent).

U bent gedomicilieerd in het naastliggende pand met nr. 36.

U kan bijgevolg niet aanvoeren dat u gelijktijdig het pand met nr. 34 inneemt overeenkomstig zijn bestemming als huisvesting. Het betreft hier een aparte woning die bestemd is om bewoond te worden door één of meerdere gezinnen. U kan slechts op één enkele plaats gedomicilieerd zijn. Voor wat betreft het gelijkvloers, wees ik u er in mijn vorige beslissing al op dat het gebruik van een (deel van een) woning als dokterspraktijk een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning vergt (m.n. een wijziging van bestemming).

In het verleden was u in het pand gedomicilieerd zodat u onder bepaalde voorwaarden geen stedenbouwkundige vergunning nodig had voor het voeren van uw dokterspraktijk in de woning alwaar u uw hoofdverblijfplaats had.

Dit is echter veranderd doordat u niet meer in het pand gedomicilieerd bent.

Het feit dat u de 1ste verdieping zou gebruiken als ‘uitbreiding’ van uw hoofdverblijfplaats gevestigd op het nr. 36 wijzigt hier niets aan.

Ik moet bijgevolg vaststellen dat de woning leegstaat aangezien ze niet is ingenomen in overeenstemming met zijn bestemming als huisvesting.

Deze administratieve overtreding wordt beboet met een administratieve geldboete van € 11.000,00.

De berekening ervan gebeurt als volgt:

500 x aantal strekkende meters van de langste gevel x aantal niveaus met leegstand x het aantal jaren dat volgt op de 1ste vaststelling => 500 x 5,5 meter x 2 niveaus x 2 jaren = € 11.000,00.”

#### *IV. Onderzoek van het enige middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4. Verzoekster leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 15 en 20 van de Ordonnantie houdende de Brusselse Huisvestingscode van 17 juli 2003 (hierna: de Brusselse huisvestingscode), en uit de schending van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster betwist dat er sprake is van leegstand. Zij zet uiteen dat zij het pand op de gelijkvloerse verdieping gebruikt als dokterskabinet en op de eerste verdieping als bibliotheek met een bureau. Verzoekster stelt dat de administratie er onterecht van uitgaat dat het gebruik van de gelijkvloerse verdieping als dokterspraktijk en van de eerste verdieping als bibliotheek met bureau, een volledig “professioneel gebruik” van de woning zou inhouden. Zij licht toe dat zij in het pand gedomicilieerd gebleven is tot 28 augustus 2020, waarna zij haar domicilie heeft genomen in het nevenliggende pand met huisnummer 36. Zij argumenteert dat zij een uitgebreide bibliotheek heeft die zij steeds op de eerste verdieping van de woning met huisnummer 34 heeft gehad, en die, wanneer zij zich gedomicilieerd heeft in de woning met huisnummer 36, op de eerste verdieping achtergebleven is en als dusdanig ook gebruikt wordt. In tegenstelling tot wat het bestuur stelt, kadert dit geenszins in haar “professionele activiteiten”. Wel gaat het over een uitgebreide collectie aan boeken, waarvoor zij de eerste verdieping van het pand heeft ingericht. Artikel 15 van de Brusselse

huisvestingscode bepaalt onder andere dat er sprake is van leegstand als de woning niet is ingericht met de huisraad die vereist is voor haar bestemming. Feit is dat het pand wel met huisraad is ingericht en dat het pand ook in die zin door verzoekster wordt gebruikt. De bibliotheek met bureau op de eerste verdieping kadert in dit gebruik. Dat zij op de gelijkvloerse verdieping haar dokterskabinet heeft, wijzigt hieraan niets, daar het pand niet leegstaat en als dusdanig nog steeds als woning wordt gebruikt. Verder merkt verzoekster op dat initieel ook ten onrechte werd uitgegaan van het feit dat het pand twee wooneenheden zou hebben. Zij wijst erop dat zij de oorspronkelijke plannen van 1934 bijgebracht heeft, waarin kan worden vastgesteld dat het pand als volgt is ingedeeld :

- “- Kelder
- Gelijkvloers: eetkamer kamer keuken
- 1ste verdieping: twee kamers”

Volgens verzoekster is duidelijk dat het onderzoek onzorgvuldig is gebeurd. In het pand werden immers nooit twee woningen ingericht. Verzoekster besluit dat de heffing die voor twee verdiepingen/woongelegenheden wordt opgelegd, niet correct is, aangezien er slechts één woongelegenheden aanwezig is in het pand, dat bovendien geenszins leegstaat.

### *Beoordeling*

5.1. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoekster zich beroept op de artikelen 15 en 20 van de Brusselse huisvestingscode die golden vóór de vervanging ervan door de ordonnantie van 31 maart 2022 ‘tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode inzake het openbaar beheersrecht en leegstaande woningen’. Ingevolge deze wijziging vinden op de bestreden beslissing de artikelen 19/1 tot 19/3 van de Brusselse huisvestingscode toepassing.

5.2. Artikel 19/1 van de Brusselse huisvestingscode luidt:

“Het feit dat de houder van een zakelijk recht een woning laat leegstaan in de zin van artikel 19/2 zonder de leegstand te rechtvaardigen door legitieme redenen, door een geval van overmacht of door het plannen of uitvoeren

van werkzaamheden, vormt een administratieve overtreding die beboetbaar is. [...]”

Artikel 19/3 van de Brusselse huisvestingscode bepaalt:

“[...]

Tot bewijs van het tegendeel worden woningen met name als leegstaand beschouwd :

1° als er zich op hun adres niemand voor zijn hoofdverblijfplaats heeft ingeschreven in de bevolkingsregisters ;

2° als er op hun adres geen enkele woninghuurovereenkomst is geregistreerd ;

3° als ze niet zijn ingericht met de huisraad die vereist is voor hun bestemming;

4° waarvoor het waterverbruik lager is dan vijf kubieke meter per jaar of waarvoor het elektriciteitsverbruik lager is dan honderd kilowattuur per jaar ;

5° als ze sinds meer dan twaalf maanden het voorwerp uitmaken van het verbod tot verhuur bedoeld in artikel 8 ;

6° als ze sinds meer dan twaalf maanden onbewoonbaar zijn verklaard in overeenstemming met artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet ;

7° waarvoor een proces-verbaal van stedenbouwkundige overtreding werd opgesteld wegens ongeoorloofde bestemmingswijziging.”

Een leegstaande woning is volgens artikel 19/2 van de Brusselse Huisvestingscode:

“het gebouw of het deel van het gebouw dat sinds meer dan twaalf opeenvolgende maanden niet is ingenomen in overeenstemming met zijn bestemming als huisvesting.”

5.3. Het bestreden besluit is gebaseerd op een vermoeden van leegstand van het pand, dat is opgenomen in artikel 19/3 van de Brusselse Huisvestingscode, en op het proces-verbaal van 10 maart 2023, gevoegd bij de waarschuwingsbrief van 10 maart 2023. Hieruit blijkt dat niemand zich voor zijn hoofdverblijfplaats heeft ingeschreven in de bevolkingsregisters op het adres van het pand voor de periode 10 maart 2022 tot 10 maart 2023. Deze vaststelling in het proces-verbaal wordt niet betwist. Verzoekster geeft immers zelf aan dat haar domicilie op 28 augustus 2020 naar het naastliggende pand werd verplaatst.

5.4. Verzoekster heeft voor de verwerende partij betwist dat er sprake is van leegstand, omdat zij de gelijkvloerse verdieping van het pand

gebruikt als dokterspraktijk en de eerste verdieping als bibliotheek en bureau en omdat er huisraad aanwezig is.

5.5. Het bestreden besluit neemt verzoeksters argumentatie niet aan, aangezien er niet kan worden aangevoerd dat verzoekster gelijktijdig het pand en het naastliggende pand overeenkomstig zijn bestemming als huisvesting inneemt: verzoekster kan slechts op één enkele plaats gedomicilieerd zijn. Het feit dat de eerste verdieping van het pand als uitbreiding van de hoofdverblijfplaats op het naastliggende pand zou worden gebruikt, wijzigt hier volgens het bestreden besluit niets aan. Wat het gebruik van een (deel van) het pand als dokterspraktijk betreft, stelt het bestreden besluit nog dat hiervoor een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning – voor een bestemmingswijziging – nodig is. Bijgevolg stelt het bestreden besluit dat het pand leegstaat, aangezien het niet in overeenstemming met zijn bestemming als huisvesting is ingenomen.

5.6. Verzoekster spreekt de voormelde motieven niet overtuigend tegen. Er kan niet worden voorbijgezien dat het pand een leegstaande woning betreft nu voor de periode van 10 maart 2022 tot 10 maart 2023 niemand er zich voor zijn hoofdverblijfplaats in de bevolkingsregisters heeft ingeschreven (artikel 19/3, 1°, van de Brusselse Huisvestingscode). Dat er in het pand huisraad, een bibliotheek en een artspraktijk aanwezig zijn, ontkracht dit niet.

5.7. Verzoeksters kritiek dat er initieel ten onrechte werd van uitgegaan dat het pand twee wooneenheden heeft, mist pertinentie, nu het bestreden besluit daarvan geen melding maakt. De kwestieuze geldboete houdt voorts op goede gronden rekening met het voorhanden zijn van twee verdiepingen. Artikel 20, § 5, tweede lid, van de Brusselse huisvestingscode bepaalt immers dat de administratieve geldboete 500 euro bedraagt per strekkende meter van de langste gevel, “vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen van de woning”, de niet-ingerichte kelderverdieping en zolderverdieping niet meegerekend. Verzoekster weerlegt de juistheid van de berekening niet, die blijkens het bestreden besluit op de vergunningstoestand van het pand is gebaseerd.

5.8. Een schending van de aangevoerde rechtsregels wordt gezien het voormelde niet aangetoond.

5.9. Het middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwierpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien maart tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Jan Clement,      | kamervoorzitter, |
| Stephan De Taeye, | staatsraad,      |
| David D’Hooghe,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Karin Meerschaut, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Karin Meerschaut**

**Jan Clement**