

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.767 van 6 november 2025
in de zaak A. 242.297/X-18.716**

In zake : D.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Verhaeghe
kantoor houdend te 1083 Ganshoren
de Villegaslaan 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Maxime Chomé, Jasper De fauw en
Delphine Van Den Eynde
kantoor houdend te 1050 Brussel
Eugène Flageyplein 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 juni 2024, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing nr. LIN 037-24 1083-08373-1-1 van 30 april 2024 van de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die aan verzoekster een boete oplegt van 3.250,00 EUR”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Verzoekster heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.
Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 september 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Verhaeghe, die verschijnt voor verzoekster, en advocaten Jasper De Fauw en Delphine Van Den Eynde, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den Broeck 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 aan de D.-laan te 1083 Ganshoren (hierna: het pand).

3.2. Op 21 december 2023 wordt aan verzoekster een Franstalige waarschuwing gestuurd dat haar een administratieve boete van 6.500 euro zal worden opgelegd wegens leegstand van twee van de vier woongelegenheden in het pand.

3.3. Met een e-mail van 3 januari 2024 deelt verzoekster aan de overheid mee dat zij tot de Nederlandse taalrol behoort. Voorts argumenteert verzoekster:

“[H]et huis op [de D.-laan te] Ganshoren is mijn eigendom en sinds 1 maart 2021 is mijn status veranderd en werden 3 appartementen door ons in gebruik genomen, het 4de appartement wordt door mijn zuster bewoon[d].

De Politie van Ganshoren, inspecteur [V.] is dit komen nakijken na de adres aanpassing en het samenleven waarbij 3 van de 4 appartementen voor eigen gebruik. Alle appartementen zijn voorzien van water, gas en elektriciteit. De aantijging van onbewoond (leegstaand) houd[t] geen steek. Wij zijn naar de gemeente gegaan (3/1/2024) en hebben met jullie dienst gesproken en die hebben alles nagekeken en alles is correct aangegeven, ook hebben zij geen bericht gekregen vanwege jullie dat er 2 appartementen leeg staan. Ter verduidelijking mijn 3 appartementen hebben hun aansluiting voor de nuts voorzieningen (water, gas, elektriciteit) zijn alle 3 naar 1 verbruiker (lees teller x3, ene voor het water, gas en elektriciteit) gegaan.

Fysisch blijven er 2 meters van de 3 over (er zijn nooit 4 meters geweest voor het water (1 meter werd weggenomen door de watermaatschappij), voor gas en elektriciteit zijn er nog 4 meters aanwezig waarvan 2 aangesloten. Het huis is aangekocht als gebouw met 4 verdiepingen en kan niet naar het statuut als unifamiliale gaan daar er 2 verschillende families verblijven

Wat betreft het verbruik, het kan zijn dat er minder verbruikt werd daar er door mij verschillende inspanningen gedaan werden om meer over te schakelen op groenere toestellen en ook zijn we in 2023 enkele weken meer op verlof gegaan wat alles samengeteld toch voor meer dan het gewone van 2 of 3 weken/jaar telt buiten het hoogseizoen en de zomer was niet echt *hot* en we hebben geen airco en de winter tot nu toe was ook niet echt koud. Vraagje, wat gebeurt bij de mensen die zonnepanelen hebben die praktisch geen verbruik hebben daar ze voor alles zelf zorgen?

Bij deze nodig ik jullie uit om te komen nakijken ter plaatse, dat er geen enkel appartement of kamers leegstaan.”

3.4. Op 15 januari 2024 wordt aan verzoekster een Nederlandstalige waarschuwing gestuurd dat haar een administratieve boete van 6.500 euro zal worden opgelegd wegens leegstand van twee van de vier woongelegenheden in het pand.

Er wordt haar gevraagd om vóór 15 april 2024 de bewijsstukken te bezorgen die aantonen dat het pand bewoond was tijdens de periode van 15 januari 2023 tot 15 januari 2024 of de reden aan te tonen dat de leegstand gedurende diezelfde periode gerechtvaardigd was. Zonder geldige verantwoording binnen de vastgestelde termijn zal de Gewestelijke Dienst Leegstaande Woningen een administratieve boete opleggen van 6.500 euro, als volgt berekend: 500 euro x lopende meter gevel (6,5) x aantal verdiepingen met leegstand (2) x aantal jaren leegstand (1) x index.

Bij de brief wordt een proces-verbaal van vaststelling van overtreding gevoegd, met als datum van de eerste vaststelling 21 december 2023. Bij “criteria leegstand” wordt daarin vermeld:

- “ - Niemand heeft zich voor zijn hoofdverblijfplaats ingeschreven in de bevolkingsregisters.
- Elektriciteitsverbruik minder dan 100 kW/jaar.”

3.5. Met een op 14 februari 2024 ter post aangetekend verzonden brief bezorgt verzoekster aan de overheid haar e-mail van 3 januari 2024 (zie randnummer 3.3), een verklaring van de wijkagent dat zij met haar levensgezel de garage, het gelijkvloers en de eerste en derde verdieping bewoont en dat haar zus met haar levensgezellin de tweede verdieping bewoont, alsook facturen voor nutsvoorzieningen.

3.6. Met een op 14 maart 2024 gedateerde brief wordt verzoekster door de overheid ervan in kennis gesteld dat de boete wordt bevestigd:

“De verstrekte informatie is geen legitieme reden die buiten uw macht ligt. U hebt geen geval van overmacht voorgelegd en u hebt niet aangetoond dat u werkzaamheden aan het pand plant of uitvoert.

De overtreding wordt dus bevestigd op basis van volgende redenen:

- U verklaart dat de woningen nooit twaalf maanden opeenvolgend leeg [hebben] gestaan.
- U verklaart ook dat de woningen volledig bewoond zijn als duplex, door uzelf en uw zus.

Na een uitgebreide analyse van het dossier en volgens de informatie van de dienst stedenbouw van de gemeente Ganshoren, bestaat uw pand uit 4 afzonderlijke woningen. Het rijksregister vermeldt echter slechts 2 gezinshoofden ingeschreven op dit adres.

We stellen daarom vast dat het gebruik van uw pand tijdens de inbreukperiode niet in overeenstemming is met het aantal van 4 woningen dat wettelijk is erkend.

Een eigenaar is verantwoordelijk voor zijn eigendom en heeft de plicht om het te gebruiken of te laten gebruiken in overeenstemming met de wettelijke bestemming ervan.

Als een woning niet als zodanig wordt gebruikt, is dit duidelijk een schending van artikel 19/2 van de Huisvestingscode: [...]

Het feit dat uw woning bewoond is, is niet genoeg om te voldoen aan de wetgeving voor leegstaande woningen. Elke wooneenheid moet afzonderlijk door een huishouden worden bewoond.”

3.7. Met een op 3 april 2024 ter post aangetekend verzonden brief tekent verzoekster bestuurlijk beroep aan tegen de voormelde beslissing van 14 maart 2024.

3.8. Op 16 april 2024 vindt een digitale hoorzitting plaats. Na de hoorzitting bezorgt verzoekster aan de overheid nog een attest van de gemeente dat er drie woningen zijn en geen vier.

3.9. Op 30 april 2024 beslist de gemachtigde ambtenaar dat het beroep ontvankelijk is en dat de boete wordt bevestigd, maar verminderd tot 3.250 euro.

Dit is het bestreden besluit.

3.10. In het bestreden besluit wordt de volgende vaststelling gedaan:

“Uw pand is bewoond door twee gezinnen, uw zuster en uzelf, in de vorm van twee duplexen.”

3.11. Het bestreden besluit bevat de volgende motivering:

“Analyse

1. Principes:

De Code viseert geheel of gedeeltelijk leegstaande gebouwen die bestemd zijn voor de huisvesting van één of meerdere gezinnen. De eigenaar die dergelijk gebouw geheel of gedeeltelijk laat leegstaan gedurende meer dan twaalf opeenvolgende maanden, begaat een administratieve overtreding[...].

Deze wetgeving wil vermijden dat Brusselse woningen te lang blijven leegstaan en wil de eigenaar ervan ertoe aanzetten hun woning terug op de markt te brengen.

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

- het vermoeden van leegstand van de woning, en
- de afwezigheid van rechtvaardiging op grond van legitieme redenen buiten zijn wil of door overmacht of door de planning of de uitvoering van werkzaamheden.

Het spreekt voor zich dat het louter aanvoeren van bepaalde feiten niet voldoende is.

De werkelijkheid van wat aangevoerd wordt, moet op toereikende wijze worden aangetoond door de eigenaar of de houder van een zakelijk recht teneinde de GDLW, in eerste aanleg, of mezelf, bij behandeling van het administratief beroep, toe te laten met volledige kennis van zaken de aangevoerde rechtvaardigingsgrond(en) te beoordelen en bijgevolg vast te stellen of één van de twee constitutieve elementen van de inbreuk al dan niet voorligt.

2. Bestemming van het gebouw

In de zin van artikel 19/2 van de Code is een leegstaande woning ‘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’ en het is de houder van een zakelijk recht zijn verantwoordelijkheid indien deze een woning dienovereenkomstig laat leegstaan.

Het commentaar op deze wettelijke bepaling[...] luidt als volgt:

‘Om de ‘huisvestingsbestemming’ van het gebouw of het deel van het gebouw te bepalen, houden de instanties die bevoegd zijn voor huisvesting, rekening met de juridische en feitelijke elementen waarover ze beschikken. Er kan gebruik worden gemaakt van een trapsgewijze methode, waarbij rekening wordt gehouden met de bestemming die is aangegeven in de meest recente bouw- of stedenbouwkundige vergunning of, bij ontstentenis van een vergunning, in de door het college van burgemeester en schepenen stedenbouwkundige inlichtingen of, bij ontstentenis van dergelijke inlichtingen, in de door de gemeentelijke diensten verstrekte stedenbouwkundige informatie. Bij gebrek aan stedenbouwkundige informatie kan de bestemming worden bepaald op basis van kadastrale informatie.’

In dit geval moet worden verwezen naar de stedenbouwkundige informatie niet naar het kadaster om de bestemming van het gebouw te bepalen.

Uit het kadaster blijkt dat er vier woningen in het gebouw zijn. In een brief van 26/03/2024 heeft de gemeente Ganshoren het aantal woningen voor het betwiste gebouw echter vastgesteld op drie. Er moet dus van worden uitgegaan dat het er drie zijn.

De berekening van de geldboete moet daarom dienovereenkomstig worden aangepast:

€ 500 x 6,5 lopende meter gevel x 1 verdieping met leegstand (in plaats van twee) x 1 jaar leegstand
--

3. Aantal leegstaande verdiepingen/appartementen in het gebouw

Uit de gegevens het Rijksregister blijkt dat er twee huishoudens in het gebouw wonen.

[...]

Aangezien het gebouw wettelijk gezien drie wooneenheden telt, is het gebruik ervan als twee eenheden momenteel illegaal.

Op basis van artikel 98, § 1, 12° van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) is elke wijziging van het aantal woningen in een gebouw, of het nu gaat om de opdeling in meerdere wooneenheden of om

de samenvoeging van meerdere wooneenheden tot één eenheid, onderworpen aan een stedenbouwkundige vergunning[...].

In dit geval is de aanleiding voor de bestreden geldboete niet het bestaan van een planologische overtreding als zodanig, maar veeleer de gevolgen daarvan voor het woonbeleid.

Bij gebreke van een stedenbouwkundige vergunning die de herindeling van een wooneenheid toestaat, blijft die wooneenheid bestaan, ongeacht de feitelijke omstandigheden.

Het feit dat aanleiding geeft tot deze administratieve geldboete blijft dus een situatie van leegstand.

Uw huishouden kan dus legaal bepaalde verdiepingen bezetten en daar wonen, op voorwaarde dat u een bouwvergunning heeft om het aantal woningen in het gebouw te wijzigen (van drie naar twee). Dat is hier niet het geval.

De stappen die zijn ondernomen om de situatie te regulariseren (bv. bouwvergunning) dateren van na de betwiste periode, die loopt van 15/01/2023 tot 15/01/2024. Ze moeten daarom buiten beschouwing worden gelaten[...].

4. Conclusie

De aangevoerde argumenten vormen geen ‘legitieme redenen’ in de zin van artikel 19/1 van de huisvestingscode om de leegstand van de woning tijdens de betrokken periode te rechtvaardigen.

De leegstand van een woning die niet overeenkomstig haar bestemming wordt gebruikt, is immers een inbreuk (een wooneenheid blijft rechtens onbewoond).

De boete wordt bevestigd, maar verminderd tot € 3.250,00.”

3.12. Op 9 april 2025 weigert de gemachtigde ambtenaar van de gewestelijke overheidsdienst Brussel Stedenbouw & Erfgoed de door verzoekster aangevraagde vergunning om het aantal woongelegenheden in het pand te verminderen van drie naar twee, op grond van volgende motivering:

“Overwegende [...]

[...]

Dat om [de leegstandstaks] te kunnen vermijden de eigenaars [...] een wijziging van 3 naar 2 appartementen vragen, zonder enige interne verbouwing te doen;

Dat de 3 appartementen als dusdanig behouden blijven [...];

Dat het gelijkvloers [...] in gebruik is genomen door de bewoner van het eerste verdiep en er dus niet echt sprake kan zijn van leegstand;

Dat het schrappen van een wooneenheid niet aangewezen [is] om een leegstandstaks te vermijden en dit niet via een stedenbouwkundige vergunning opgelost dient te worden.”

IV. Ontvankelijkheid

De aangevoerde exceptie

4. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie de ontvankelijkheid van het beroep *ratione personae*. Zij werpt op dat verzoekster een situatie in stand houdt die stedenbouwkundig manifest onwettig is, aangezien ze voortvloeit uit een verandering van bezetting van het pand waarvoor geen voorafgaande stedenbouwkundige vergunning is verleend.

Beoordeling

5. De bestreden beslissing legt verzoekster een administratieve geldboete op van 3.250 euro. Met haar beroep beoogt verzoekster de betaling daarvan af te wenden. Het verschaft haar een afdoende belang bij haar beroep. Dat verzoekster een onwettige stedenbouwkundige toestand zou in stand houden, zoals de verwerende partij voorhoudt, doet niet anders besluiten.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

7.1. In een tweede middel voert verzoekster “willekeur” aan omdat ten onrechte is aangenomen dat voldaan zou zijn aan de vereiste van leegstand in de zin van artikel 19/2 van de Brusselse huisvestingscode.

Het bewezen gebruik overeenkomstig de bestemming huisvesting, is geen leegstand zoals bedoeld in artikel 19/2 van de Brusselse huisvestingscode. Nu het bewijs van het gebruik van alle vertrekken van het pand als woning werd geleverd, is het vermoeden van leegstand van de woning in de zin van artikel 19/2 van de Brusselse huisvestingscode weerlegd.

7.2. Verzoekster licht toe dat er vóór 1 maart 2021 drie inschrijvingen als hoofdverblijfplaats in het pand waren, te weten een inschrijving van haarzelf, een inschrijving van (het gezin van) haar zus en een inschrijving van M.D. Op 1 maart 2021 heeft verzoekster evenwel een verklaring van wettelijke samenwoning met laatstgenoemde M.D. geregistreerd, zodat er voor hen beiden slechts één inschrijving als hoofdverblijfplaats overbleef, wat het totaal aantal inschrijvingen als hoofdverblijfplaats in het pand op twee bracht.

8. In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij naar 's Raads arrest nr. 262.650 van 18 maart 2025 waarin volgens haar bevestigd wordt dat het aantal “rechtmatige wooneenheden” in aanmerking moet worden genomen met betrekking tot de stedenbouwkundige situatie van een pand. Uit de regelgeving blijkt dat elke woongelegenheid die stedenbouwkundig geregistreerd is, door een afzonderlijk huishouden moet worden bewoond, waaruit volgens de verwerende partij volgt “dat niet zozeer de feitelijke bewoning van het pand het voorwerp van het geschil is, maar veeleer de registratie van die bewoning”. Zoals bevestigd wordt in de parlementaire voorbereiding van de toepasselijke bepalingen, is het de bedoeling om het begrip “woning” op te vatten als “wooneenheid”.

Beoordeling

9.1. Artikel 2, § 1, 3°, van de Brusselse huisvestingscode bepaalt dat voor de toepassing van deze ordonnantie wordt verstaan onder “woning”:

“het gebouw of gebouwgedeelte dat gebruikt of bestemd is om bewoond te worden door één of verscheidene gezinnen;”

Overeenkomstig artikel 19/2 van de Brusselse huisvestingscode is een “leegstaande woning”:

“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”

9.2. Artikel 19/3 van de Brusselse huisvestigingscode geeft de volgende criteria die leegstand doen vermoeden:

“Criteria voor het vermoeden van leegstand

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.”

Het in artikel 19/3, 1°, bedoelde criterium zal hierna worden aangeduid als het juridische element van de inschrijving in de bevolkingsregisters.

9.3. Uit de hiervoor geciteerde bepalingen volgt dat om uit te maken of er sprake is van leegstand er rekening dient gehouden te worden met zowel juridische elementen, zoals het juridische element van de inschrijving in de bevolkingsregisters, als met feitelijke elementen, zoals de feitelijke bewoning, die desgevallend het tegenbewijs van leegstand kunnen leveren.

9.4. Te dezen wordt door de verwerende partij niet betwist dat alle vertrekken van het pand bewoond zijn, waaruit de gemachtigde ambtenaar van de gewestelijke overheidsdienst Brussel Stedenbouw & Erfgoed afleidt dat “er dus niet echt sprake kan zijn van leegstand” (zie randnummer 3.12). Verzoekster licht ook de bijzondere omstandigheid toe dat deze bewoning zowel vóór als na 1 maart 2021 – toen het aantal inschrijvingen als hoofdverblijfplaats verminderde van drie naar twee als gevolg van de verklaring van wettelijke samenwoning van verzoekster en M. D. – gebeurde door dezelfde personen.

9.5. Het blijkt dat het bestreden besluit uitsluitend gesteund is op twee juridische elementen, te weten het gegeven dat het pand stedenbouwkundig gezien opgedeeld is in drie woonheden en het juridische element van de inschrijving in de bevolkingsregisters. Het zijn exclusief deze juridische elementen die in aanmerking zijn genomen om te bepalen dat er sprake is van leegstand.

Door geen rekening te houden met de in het vorige randnummer bedoelde feitelijke elementen, heeft de verwerende partij artikel 19/2 van de Brusselse huisvestingscode onjuist toegepast.

9.6. De verwijzing in de laatste memorie van de verwerende partij naar 's Raads arrest nr. 262.650 van 18 maart 2025 is niet pertinent daar dit arrest betrekking had op een betwisting van de juistheid van het juridische element van het aantal wooneenheden waarin een pand stedenbouwkundig gezien is opgedeeld, wat hier niet aan de orde is.

9.7. Het middel is gegrond.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

10. Er is reden om aan verzoekster het geïndexeerde bedrag van de door haar gevraagde rechtsplegingsvergoeding van 525 euro toe te kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de gemachtigde ambtenaar van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 30 april 2024 met referentie LIN 037-24 1083-08373-1-1 waarbij aan D.V. een administratieve geldboete wegens leegstand wordt opgelegd van 3.250 euro, en dit met betrekking tot een woning gelegen aan de D.-laan te 1083 Ganshoren.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 588,66 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes november 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