

|                                       |
|---------------------------------------|
| Rolnummer 6481                        |
| Arrest nr. 63/2017<br>van 18 mei 2017 |

## A R R E S T

*In zake* : het beroep tot vernietiging van artikel 18, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming, ingesteld door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*      \*

## I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 29 juni 2016 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 11 juli 2016, is beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 18, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 december 2015, tweede editie) door de vzw « Inter-Environnement Bruxelles », de vzw « Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen », de vzw « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement », de vzw « Les Equipes Populaires » en de vzw « Syndicat des Locataires de Logements Sociaux », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Kaiser en Mr. E. Gourdin, advocaten bij de balie te Brussel.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. B. Lombaert, advocaat bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 22 februari 2017 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet, ter vervanging van rechter J.-P. Moerman, wettig verhinderd op die datum, en A. Alen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 8 maart 2017 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 8 maart 2017 in beraad genomen.

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

## II. In rechte

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid en het onderwerp van het beroep*

A.1.1. De vzw « Inter-Environnement Bruxelles », de vzw « Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen », de vzw « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement », de vzw « Les Equipes Populaires » en de vzw « Syndicat des Locataires de Logements Sociaux » verzoeken het Hof artikel 18, § 1, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming te vernietigen. De bestreden bepaling voorziet erin dat kwetsbare personen die houder zijn van een onroerend zakelijk recht op een woning die gelegen is in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, voor het jaar 2016, eenmalig aanspraak kunnen maken op een premie, die geacht wordt de substantiële verhoging van de onroerende voorheffing te compenseren. Van het toepassingsgebied van die bepaling worden echter de personen uitgesloten die huurder zijn van de woning waarin zij zijn gehuisvest, personen van wie de verschillende verzoekende vzw's, overeenkomstig hun statuten, worden geacht de rechten te verdedigen.

A.1.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering is in hoofdorde van oordeel dat uit het onderzoek van de middelen blijkt dat de bestreden bepaling in geen enkel opzicht het recht op huisvesting aantast van de huurders die zich in een precare situatie bevinden, terwijl het maatschappelijk doel van de verzoekende partijen erin bestaat hetzij het recht op huisvesting, hetzij de bescherming van een als kwetsbaar omschreven bevolkingsgroep, hetzij beide te verdedigen.

A.1.3. De verzoekende partijen antwoorden dat zij dat « stellige » bezwaar niet begrijpen en oordelen dat de twee in hun verzoekschrift geformuleerde middelen voldoende aantonen dat de bestreden bepaling kwetsbare personen die een onroerend goed huren op het grondgebied van het Brusselse Gewest ongunstig kan raken, enerzijds, door ze te onderwerpen aan een discriminerende behandeling en, anderzijds, door afbreuk te doen aan een van hun grondwettelijke rechten, het recht op een behoorlijke huisvesting.

A.2. In haar memorie van wederantwoord verzoekt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het Hof het beroep te verwerpen, doordat het geen voorwerp meer heeft.

Zij stelt immers vast dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, op 12 december 2016, een ordonnantie heeft aangenomen waarvan artikel 33 bepaalt dat het hoofdstuk 6 van de ordonnantie van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming wordt ingetrokken. In de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt gepreciseerd dat de voormelde tekst volledig en retroactief uit de rechtsorde verdwijnt.

De premie van 120 euro waarin enkel was voorzien voor de kwetsbare personen bedoeld in artikel 18, § 1, van de ordonnantie van 18 december 2015, wordt met andere woorden geacht nooit te hebben bestaan.

Het besluit van de Regering dat moest worden genomen om « de nadere regels en de procedures [lees : procedure] voor het bekomen van deze premie vast [te stellen] » (artikel 18, § 5, van de bestreden bepaling) is overigens nooit genomen, zodat de bij artikel 18 vastgelegde premie niet is uitbetaald in 2016.

De ordonnantie van 12 december 2016 bevat geen uitdrukkelijke bepaling die de inwerkingtreding van artikel 33 ervan regelt. Die bepaling is dus in werking getreden op de tiende dag na de bekendmaking ervan. Vermits de ordonnantie van 12 december 2016 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2016, is artikel 33 ervan op 8 januari 2017 in werking getreden.

Er dient dus te worden vastgesteld dat het beroep tot vernietiging geen voorwerp meer heeft, in zoverre de bestreden bepaling volledig en retroactief uit de juridische ordening is verdwenen.

#### *Ten aanzien van het eerste middel*

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 22 van de Grondwet en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Artikel 18, § 1, van de voormelde ordonnantie maakt het alleen voor kwetsbare personen die over een onroerend zakelijk recht op een woning beschikken (eigendomsrecht, erfpacht, vruchtgebruik, recht van opstal, recht van gebruik) mogelijk om, voor het jaar 2016, eenmalig aanspraak te maken op een premie, met uitsluiting, bijgevolg, van kwetsbare personen die huurder zijn van de woning waarin zij gedomicilieerd zijn. Volgens de verzoekende partijen zal de verhoging van de onroerende voorheffing, die de toekenning van de eenmalige premie rechtvaardigde, een even grote weerslag hebben op de financiële situatie van kwetsbare huurders-bewoners als op die van kwetsbare eigenaars-bewoners.

A.3.2. In haar memorie voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de twee categorieën die, ter ondersteuning van het middel, door de verzoekende partijen worden vergeleken, geen soortgelijke kenmerken vertonen en niet aan gelijke voorwaarden zijn onderworpen, zodat zij klaarblijkelijk niet vergelijkbaar zijn. Op grond van artikel 251 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, dat de schuldenaars van de onroerende voorheffing bepaalt, is zij van mening dat alleen de houder van een zakelijk recht op het onroerend goed het rechtstreekse slachtoffer is van de verhoging van die belasting. Op basis van de wetgeving inzake de hoofdverblijfplaats is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering vervolgens van mening dat de verhoging nietonrechtstreeks zou kunnen worden afgewenteld op de huurders. Zij geeft verder nog aan dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de verhoging van de onroerende voorheffing zou kunnen leiden tot een verhoging van

de huurprijzen, en is van mening dat de argumenten die daarvoor in het verzoekschrift worden uiteengezet, niet pertinent zijn.

Ten overvloede geeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nog aan dat de aan het eigendomsrecht verbonden belastingverhoging geen impact zou hebben « op de reeds hoge huurprijzen » in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en dat, zelfs indien dat het geval zou zijn, de stijging van de huurprijs zo miniem zou zijn dat het niet noodzakelijk zou zijn een premie toe te kennen aan de huurders, zelfs niet aan de kwetsbare huurders.

A.3.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de twee in het geding zijnde categorieën vergelijkbaar zijn, omdat zij eenzelfde sociale en humanitaire situatie, een kwetsbare situatie, gemeen hebben en omdat zij om die reden dezelfde bescherming verdienen, zowel wat hun recht op het privé- en gezinsleven als hun recht op toegang tot een behoorlijke huisvesting betreft. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering kan de niet-vergelijkbaarheid van de categorieën niet verantwoorden met het feit dat de premie waarin in 2016 is voorzien, in 2017 zou moeten worden uitgebreid tot alle houders van een onroerend zakelijk recht, zonder hun kwetsbare situatie nog in aanmerking te nemen. Zulk een wijziging, in de veronderstelling dat zij wordt doorgevoerd, zou geen enkele weerslag hebben op de bestreden bepaling. Evenmin kan het argument volgens hetwelk het Burgerlijk Wetboek eigenaars verbiedt om de onroerende voorheffing op het verhuurde onroerend goed ten laste te leggen van de huurder, worden aangenomen. De verzoekende partijen stellen immers vast dat geen enkele wetsbepaling de eigenaar verbiedt om, wanneer hij het verhuurde goed opnieuw te huur stelt, het bedrag van de huur vast te stellen met doorrekening van een verhoogde fiscale last die hij verschuldigd is. Een tweede vaststelling dringt zich op : een groot aantal eigenaars zullen niet wachten tot een hernieuwing van de huur om, onrechtstreeks, de verhoging van de onroerende voorheffing af te wentelen op hun huurders. Zo zouden verschillende eigenaars kunnen overgaan tot een indexerende van de huur waarvan zij, vanuit altruïstische overwegingen, zouden hebben afgezien, door de gezondheidsindex zoals hij is geëvolueerd sinds de ondertekening van de huurovereenkomst toe te passen. In tegenstelling tot hetgeen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering schrijft, is, voor de meest bescheiden woningen, de wet van vraag en aanbod die geacht wordt de huurprijzen te bepalen des te meer verstoord naarmate de huurders kwetsbaar zijn. Bovendien brengt de situatie van de kwetsbare huurders, meer dan die van andere categorieën van huurders, hen ertoe vaker van woning te veranderen en dus hun huur te moeten hernieuwen. De realiteit van het recht reikt volgens de verzoekende partijen verder dan de normatieve teksten die formeel door de bevoegde overheden worden aangenomen. Zij veronderstelt dat, achter de teksten, feitelijke elementen in aanmerking worden genomen; de realiteit van het recht is de manier waarop de wettelijke regel, te dezen de regel van het Burgerlijk Wetboek, in de praktijk wordt toegepast en nageleefd, of zelfs niet wordt nageleefd.

Volgens de verzoekende partijen volgt het aangeklaagde verschil in behandeling uit het bestaan van een ongrondwettige lacune in de wetgeving. In zoverre zij immers voorziet in een compenserende maatregel voor een verhoging van de onroerende voorheffing zonder te verhinderen dat die verhoging op de huurders wordt afgewenteld, heeft de bestreden bepaling tot gevolg dat de grondrechten van de huurders die door die afwenteling worden geraakt, worden aangetast.

Artikel 22 van de Grondwet is nauw verbonden aan artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. In het toepassingsgebied van die bepaling is huisvesting opgenomen, zodat het recht op huisvesting en op een behoorlijke huisvesting moet worden beschouwd als een integraal onderdeel van het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven. Het recht op huisvesting wordt overigens gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet. De noodzaak om een einde te maken aan het onevenwicht tussen verhuurders en huurders is des te dwingender omdat blijkt dat de toegang tot huisvesting « moeilijker en moeilijker wordt voor families zonder of met een laag inkomen of voor grote gezinnen » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 8, geciteerd in het arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.28). De verzoekende partijen voegen eraan toe dat niet meer wordt betwist, noch kan worden betwist dat de evenredigheidstoets een noodzakelijkheidstoets impliceert.

#### *Ten aanzien van het tweede middel*

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 3 van de Brusselse Huisvestingscode.

Volgens de verzoekende partijen bestaat er geen objectieve en redelijke verantwoording, in termen van dwingende redenen van algemeen belang, die de door de bestreden norm veroorzaakte aanzienlijke achteruitgang in de bescherming van het recht op een behoorlijke huisvesting voor de in het geding zijnde categorie van

kwetsbare huurders, aanvaardbaar kan maken. Vanaf het ogenblik dat de ordonnantiegever de goede beslissing neemt om, via een compenserende premie, bepaalde categorieën van kwetsbare personen te beschermen op het vlak van toegang tot huisvesting, kan geen enkele reden verantwoorden dat personen die zich in precies dezelfde kwetsbare situatie bevinden worden uitgesloten, enkel omdat die personen geen eigenaar zijn van een onroerend goed.

A.4.2. In hoofdorde is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van mening dat de opmerkingen die zij formuleert met betrekking tot het eerste middel, ook volstaan om het tweede te weerleggen.

In ondergeschikte orde oordeelt zij dat de grief die ter ondersteuning van dat middel wordt aangevoerd, niet verbonden zou zijn aan het ontbreken van een eenmalige premie van 120 euro voor de categorie van de kwetsbare huurders, maar aan de stijging van de onroerende voorheffing, die volgt uit de in het middel beoogde bepalingen. Zij voegt eraan toe dat de personen voor wie de eerbiediging van het recht op huisvesting wordt gevraagd door de verzoekende partijen, niet de adressaten van de bestreden norm zijn. Er is dus geen aanzienlijke achteruitgang wat betreft het grondrecht dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet. Zelfs in de veronderstelling dat dit recht is aangetast, kan de aantasting niet aanzienlijk zijn. En zelfs in dat geval, kan die aantasting worden verantwoord ten opzichte van het door de bestreden bepaling nagestreefde doel van algemeen belang, te weten het compenseren van de verhoging van de onroerende voorheffing die alleen de houders van zakelijke rechten verschuldigd zijn.

A.4.3. De verzoekende partijen herhalen dat de bestreden bepaling een achteruitgang impliceert in het recht op de bescherming van huisvesting, aangezien die achteruitgang niet het rechtstreekse en onmiddellijke gevolg is van de verhoging van de onroerende voorheffing, maar wel van de ontstentenis, in die bepaling, van een compenserende maatregel voor die stijging, ten gunste van de kwetsbare huurders-bewoners.

De achteruitgang is aanzienlijk. Dat kan echter niet op abstracte wijze worden beoordeeld. De verhoging van een huurprijs met enkele euro's heeft een zeer relatief gewicht, dat afhangt van het niveau van rijkdom of armoede van de huurder die door die verhoging wordt geraakt. Vervolgens kan de stijging van de onroerende voorheffing een aansporing zijn voor de eigenaars. Voor hen is de verleiding groot om de maatregel door te rekenen voor een bedrag dat hoger is dan het bedrag dat met de stijging overeenstemt.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen vast dat de parlementaire besprekingen van de bestreden bepaling niet toelaten aan te tonen dat de ordonnantiegever zich zou hebben bekommerd om de negatieve gevolgen van die bepaling in termen van achteruitgang van het grondwettelijk recht op een behoorlijke huisvesting.

- B -

B.1.1. Zoals het van toepassing was op het ogenblik dat het beroep werd ingesteld, bepaalde artikel 18 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming, waarvan alleen paragraaf 1 het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging :

« § 1. In 2016 kunnen kwetsbare personen, die houder zijn van een zakelijk recht op een woning, gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarin zij gedomicilieerd zijn, éénmalig aanspraak maken op een premie.

De houders van een zakelijk recht bedoeld in het vorige lid zijn : de volle eigenaar of, bij gebreke aan een volle eigenaar, de erfpachter, de vruchtgebruiker, de opstalhouder of de houder van een recht van gebruik van de betrokken woning.

§ 2. Deze premie bedraagt 120 EUR per woning. Deze premie wordt uitgekeerd aan de eerste persoon die aan de voorwaarden voldoet om deze premie te bekomen en die daarom verzoekt.

§ 3. De kwetsbare personen bedoeld in de eerste paragraaf zijn :

1° blinden, doofstommen en personen bij wie het strottenhoofd is weggenomen;

2° oorlogsinvaliden aan wie een oorlogsinvaliditeit van ten minste 50 % werd toegekend;

3° personen met een handicap :

- aan wie een invaliditeit of een arbeidsongeschiktheid van ten minste 66 % werd toegekend;

- aan wie een vermindering van de zelfredzaamheid van ten minste 9 punten werd toegekend;

- aan wie een vermindering van het verdienvermogen tot één derde of minder werd toegekend;

4° personen die aangetast zijn door een zwaar en blijvend gebrek waardoor zij in de volstreekte en definitieve onmogelijkheid verkeren hun verblijf te verlaten zonder hulp van een derde;

5° personen van wiens gezin ten minste één persoon deel uitmaakt die verkeert in één van de in 1° tot 4° omschreven situaties;

6° personen van wiens gezin een kind deel uitmaakt dat voldoet aan één van volgende voorwaarden :

- minstens 4 punten in pijler 1 op de medisch-sociale schaal toegekend gekregen hebben;

- minstens 6 punten in totaal op de medisch-sociale schaal toegekend gekregen hebben;

- een arbeidsongeschiktheid van minstens 66 % toegekend gekregen hebben;

7° personen waarvan het belastbaar inkomen vermeld in het aanslagbiljet van de personenbelasting van het aanslagjaar 2015 :

- voor alleenstaande personen : gelijk is aan of lager dan 120 % van het bedrag van het leefloon volgens de schaal voor alleenstaanden die overeenkomt met de gezinssituatie van de betrokken alleenstaande;

- voor samenwonende personen : gelijk is aan of lager is dan 240 % van het bedrag van het leefloon volgens de schaal voor samenwonenden;

8° personen die op 1 januari 2016 gerechtigd zijn op de maatschappelijke integratie;

9° personen waarvan het gezin bestaat uit minstens 4 kinderen die recht geven op kinderbijslag.

§ 4. Voor de toepassing van 5°, 6° en 9° moet de gezinssamenstelling worden bewezen aan de hand van een attest betreffende de samenstelling van het gezin uitgereikt door het gemeentebestuur.

§ 5. De regering stelt de nadere regels en de procedures voor het bekomen van deze premie vast.

§ 6. In het kader van de toepassing van dit artikel, moet, tenzij uitdrukkelijk een andere datum of periode wordt aangegeven, worden uitgegaan van de toestand zoals deze bestond op 1 januari 2016 ».

B.1.2. De voormelde bepaling, die op zich hoofdstuk 6 van de bestreden ordonnantie van 18 december 2015 vormde, werd « ingetrokken » bij artikel 33 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 12 december 2016 houdende het tweede deel van de fiscale hervorming, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2016. Het voormelde artikel 33 bepaalt :

« Het hoofdstuk 6 van de ordonnantie van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming wordt ingetrokken ».

De voormelde bepaling is op 8 januari 2017 in werking getreden.

B.1.3. De memorie van toelichting bij artikel 33 van de voormelde ordonnantie van 12 december 2016 vermeldt :

« Dit artikel bevat de intrekking van hoofdstuk 6 van de ordonnantie van 18 december 2015 houdende het eerste deel van de fiscale hervorming. Door deze intrekking verdwijnt voornoemde tekst volledig en retroactief uit de rechtsorde.

Dit is noodzakelijk om elke rechtsonzekerheid met betrekking tot onder andere het toepassingsgebied van de premie van 120 euro voor 2016 te voorkomen. Het hier ingetrokken hoofdstuk is immers reeds in werking getreden op de tiende dag na de publicatie in het *Belgisch Staatsblad* van de voornoemde ordonnantie van 18 december 2015 » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2016-2017, nr. A-429/1, p. 22).

B.1.4. Bij de voormelde ordonnantie van 12 december 2016 werd een nieuw hoofdstuk XI ingevoerd, dat een premie van 120 euro toekent aan de personen die houder zijn van een zakelijk recht op een onroerend goed gelegen in het Brusselse Hoofdstedelijke

Gewest waarin zij en hun gezin gedomicilieerd zijn, zonder nog enige overweging betreffende de vermogenstoestand van de genoemde houders van het onroerend zakelijk recht.

B.2. Artikel 18 van de bestreden ordonnantie werd ingetrokken bij artikel 33 van de voormelde ordonnantie van 12 december 2016. Dit artikel heeft, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding, terugwerkende kracht.

Het besluit dat de Regering had moeten nemen om de nadere regels vast te stellen voor het verkrijgen van de premie zoals is bepaald bij het bestreden artikel 18, werd overigens nooit genomen.

Daaruit volgt dat het bestreden artikel geen enkel gevolg heeft kunnen hebben tussen het tijdstip waarop het kon worden toegepast en de « intrekking » ervan bij artikel 33 van de ordonnantie van 12 december 2016, zodat het beroep zonder voorwerp is geworden.



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 18 mei 2017.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels