

Rolnummer 6295
Arrest nr. 159/2016 van 14 december 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 23^{duodecies}, §§ 4 en 6, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, gesteld door de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en E. De Groot, en de rechters J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul en R. Leysen, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij vonnis van 16 oktober 2015 in zake Philippe Leysen tegen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 12 november 2015, heeft de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 23*duodecies*, §§ 4 en 6, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode (zoals het op 24 december 2012 van kracht was) de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het aan de rechtbank, die uitspraak doet in hoger beroep, niet de mogelijkheid biedt verzachtende omstandigheden aan te nemen en de administratieve geldboete te verminderen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Philippe Leysen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. L. Robert, advocaat bij de balie te Brussel;
- het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. J. Sohier, advocaat bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 13 juli 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. Derycke 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 21 september 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 september 2016 in beraad genomen.

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

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij de Franstalige Rechtbank van eerste aanleg te Brussel vordert P. Leysen de vernietiging van de beslissing van 3 oktober 2013 van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd wegens overtreding van artikel 23*duodecies*, § 1, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode. In ondergeschikte orde vraagt hij eveneens die geldboete te verminderen. In dat verband voert hij aan dat zij van repressieve aard is, zodat de rechtbank haar zou moeten kunnen verminderen in geval van verzachtende omstandigheden. Aangezien zij vaststelt dat de in het geding zijnde bepaling het niet mogelijk maakt de administratieve geldboete te verminderen terwijl de vermindering in andere stelsels, bijvoorbeeld dat van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, wel mogelijk is, stelt de Rechtbank het Hof de voormelde vraag.

III. In rechte

- A -

A.1. P. Leysen heeft te kennen gegeven dat hij zich gedroeg naar het oordeel van het Hof met betrekking tot de prejudiciële vraag.

A.2.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering brengt in herinnering dat artikel 23*duodecies* van de Brusselse Huisvestingscode een administratieve overtreding invoert die erin bestaat dat een eigenaar, vruchtgebruiker, houder van een recht van opstal of van erfpacht een voor huisvesting bestemd gebouw volledig of gedeeltelijk laat leegstaan, en die overtreding bestraft met een administratieve geldboete van 500 euro per strekkende meter van de langste gevel, vermenigvuldigd met het aantal woonlagen van het gebouw. Zij geeft aan dat het met die bepaling nagestreefde doel rechtstreeks aansluit bij het grondrecht op een behoorlijke huisvesting dat in artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd. Zij verwijst naar het arrest nr. 91/2010, waarbij het Hof een beroep tot vernietiging heeft verworpen dat tegen die bepaling was ingesteld.

A.2.2. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beklemtoont dat de Brusselse Huisvestingscode de overtreding « leegstand van het gebouw » niet met een eigen strafrechtelijke sanctie gepaard doet gaan, zodat de overtreder niet zou kunnen aanvoeren dat hij, aangezien hij in het kader van de administratieve weg wordt bestraft, ongunstiger zou worden behandeld dan in het geval waarin de strafrechtelijke weg zou worden gekozen. Zij haalt de arresten nrs. 40/97 en 76/99 aan, waarbij het Hof heeft geoordeeld dat de onmogelijkheid voor de rechter om een van de in de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie bedoelde maatregelen toe te kennen in verband met de sancties die door de arbeidsrechtbank inzake sociale zekerheid zijn uitgesproken, niet als een met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet strijdige discriminatie kon worden beschouwd. Zij verwijst eveneens naar het arrest nr. 105/2004.

A.2.3. Zij beklemtoont dat de te dezen bestrafte overtreding enkel administratief kan worden bestraft, zodat vergeefs wordt gezocht naar de categorie van personen waarmee de gestrafte eigenaar zou moeten worden vergeleken. Zij is van mening dat, bij gebrek aan een verbreking van de gelijkheid, het loutere feit dat de overtreder geen bepalingen met betrekking tot eventuele verzachtende omstandigheden in het kader van een administratieve geldboete kan genieten, geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan uitmaken.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 23*duodecies*, §§ 4 en 6, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode. In de versie ervan die op het voor de verwijzende rechter hangende geschil van toepassing is, bepaalde dat artikel :

« § 1. De eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht van het gebouw, die een gebouw dat bestemd is voor de huisvesting van een of meer gezinnen of een deel ervan laat leegstaan, zoals bepaald in artikel 18, § 2 en § 3 van deze Code, begaat een administratieve overtreding.

§ 2. De Regering richt binnen het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een dienst op belast met de controle van de naleving van dit hoofdstuk. Onverminderd artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, zijn de agenten ervan bevoegd om de in § 1 omschreven overtredingen op te sporen en een tot bewijs van het tegendeel geldend proces-verbaal van

vaststelling van de overtreding op te maken. Ze doen dat uit eigen beweging of na klacht van het College van burgemeester en schepenen of van verenigingen die opkomen voor het recht op huisvesting en die rechtspersoonlijkheid hebben op voorwaarde dat ze erkend zijn door de regering volgens de criteria die ze daartoe heeft vastgesteld. Ze mogen de woningen bezoeken tussen 8 en 20 uur na voorafgaande waarschuwing van de in § 1 bedoelde personen, bij aangetekende brief, ten minste één week vóór de datum van het bezoek ter plaatse.

Een afschrift van het proces-verbaal van vaststelling van de overtreding wordt bezorgd aan de leidend ambtenaar van de dienst.

§ 3. Wanneer een dergelijke overtreding wordt vastgesteld, stuurt de in § 2 bedoelde dienst een waarschuwing aan de vermoedelijke overtreder met de aanmaning om binnen drie maanden een einde te maken aan de overtreding. Het bewijs dat er een einde is gemaakt aan de overtreding kan worden geleverd met alle rechtsmiddelen.

De waarschuwing wordt gegeven bij een ter post aangetekende brief, met ontvangstbewijs. Die brief bevat de volgende vermeldingen :

- a) het ten laste gelegde feit en de overtreden wetsbepaling;
- b) de termijn waarbinnen een einde moet worden gemaakt aan de vastgestelde overtreding;
- c) de opgelopen administratieve straf;
- d) de mededeling dat, ingeval de opgelegde boeten niet worden betaald, de woning openbaar kan worden verkocht;
- e) de gegevens en een korte beschrijving van de rol van het WoonInformatieCentrum;
- f) een bondige uitleg over de regelingen van het openbaarbeheersrecht en het in beheer nemen door een sociaal verhuurkantoor, zoals bepaald door dit wetboek.

§ 4. De in § 1 bedoelde overtreding wordt bestraft met een administratieve geldboete die 500 EUR bedraagt per strekkende meter van de langste gevel vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen van de woning, de niet-ingerichte kelderverdieping en zolderverdieping niet meegerekend.

Ingeval van een gedeeltelijk leegstaand gebouw, wordt de boete zo berekend dat de boete die verschuldigd zou zijn voor het hele gebouw gedeeld wordt door het aantal verdiepingen, zonder rekening te houden met de niet-ingerichte kelderverdiepingen en zolderverdiepingen, en het verkregen resultaat wordt vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen met leegstand.

De regering indexeert de voornoemde bedragen jaarlijks.

Tenzij de overtreder bewijst dat het gebouw niet continu heeft leeggestaan, wordt het bedrag van de boete vermenigvuldigd met het aantal jaren waarin de overtreding bestond, te rekenen vanaf de datum van het proces-verbaal van eerste vaststelling.

De administratieve geldboete wordt opgelegd nadat de leidend ambtenaar van de in § 2 bedoelde dienst de vermoedelijke overtreder in staat heeft gesteld om zijn verdedigingsmiddelen aan te voeren.

§ 5. De administratieve geldboete moet worden betaald binnen zestig dagen na de kennisgeving van de beslissing, niettegenstaande elk beroep.

Het verzoek tot betaling van de administratieve geldboete verjaart vijf jaar na de kennisgeving van de definitieve beslissing. De verjaring wordt gestuit volgens de wijze en voorwaarden bepaald in de artikelen 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt belast met het innen, via dwangbevel, van de administratieve geldboete die bij aangetekende brief met betalingsbevel ter kennis van de overtreder wordt gebracht.

De betaling van de administratieve geldboete wordt gewaarborgd met een wettelijke hypotheek die ten gunste van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gevestigd op de woning waar de overtreding werd vastgesteld. Die waarborg geldt ook voor de schuldvordering die ontstaat door het voorschieten van de kosten voor de hypothecaire formaliteiten. De inschrijving, hernieuwing, vermindering en volledige of gedeeltelijke doorhaling worden uitgevoerd overeenkomstig de bepalingen van de hypotheekwetgeving.

Wanneer de overtreder de boete niet uit eigen beweging betaalt, doet het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de woning waar de overtreding is vastgesteld, openbaar verkopen, met voorrang op andere middelen tot gedwongen tenuitvoerlegging.

§ 6. Beroep kan worden ingesteld, bij wege van verzoekschrift, bij de rechtbank van eerste aanleg tegen de beslissing om een administratieve boete op te leggen. Dat moet gebeuren binnen dertig dagen na de kennisgeving van de beslissing.

De bepaling van het eerste lid wordt opgenomen in de beslissing waarbij de administratieve boete wordt opgelegd.

De rechtbank moet uitspraak doen binnen drie maanden na de indiening van het in het eerste lid bedoelde verzoekschrift.

§ 7. De voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg doet uitspraak als in kort geding en kan, op verzoek van de administratieve overheden of van een vereniging die opkomt voor het recht op huisvesting en die rechtspersoonlijkheid heeft op voorwaarde dat ze erkend is door de regering volgens de criteria die ze daartoe heeft vastgesteld, bevelen dat de eigenaar, de vruchtgebruiker, de houder van een recht van opstal of van erfpacht op de woning gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond.

§ 8. Vijf procent van de opbrengst van de geldboeten wordt gestort in het ‘ Fonds openbaar beheersrecht ’ dat opgericht werd bij de ordonnantie van 20 juli 2006 houdende wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen. Vijfentachtig procent van de opbrengst wordt gestort aan de gemeente waar de leegstaande woning zich bevindt voor zover ze uitdrukkelijk de onbewoonde woningen geweerd heeft uit het toepassingsgebied van haar belastingreglement betreffende de

verlaten, onbewoonde of onafgewerkte woningen. De gemeente wendt de opbrengst aan voor haar huisvestingsbeleid ».

B.1.2. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid van die bepaling met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te onderzoeken in zoverre zij aan de rechtbank, die uitspraak doet in hoger beroep, niet de mogelijkheid biedt verzachtende omstandigheden aan te nemen en de administratieve geldboete te verminderen.

B.2. Met de in het geding zijnde bepaling wou de Brusselse ordonnantiegever artikel 23 van de Grondwet toepassen, dat het recht op een behoorlijke huisvesting waarborgt. Vanuit de vaststelling dat de bestaande maatregelen ter bestrijding van woningleegstand geen enkel bevredigend resultaat opleverden zodat de Brusselse situatie hem zorgwekkend leek, heeft de ordonnantiegever geoordeeld een geldboete te moeten invoeren « om dat verschijnsel aan banden te leggen » (*Parl. St.*, Brussels Hoofdstedelijk Parlement, 2007-2008, nr. A-497/1, p. 4).

De toelichting van het voorstel dat tot de in het geding zijnde ordonnantie heeft geleid, vermeldt meer bepaald :

« Het doel van de straf is dus de in gebreke blijvende eigenaars ertoe aan te zetten om hun goed weer op de markt te brengen en aldus het aantal beschikbare woningen te verhogen. De bepaling strekt dus tot algemene preventie, door de eigenaars ertoe aan te zetten hun goederen niet te laten leegstaan maar ze weer in het vastgoedcircuit te brengen » (*ibid.*, p. 6).

B.3.1. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel naar de correctionele rechtbank kan worden verwezen ofwel hem een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtbank, heeft het Hof geoordeeld dat er in beginsel een parallellisme moet bestaan tussen de maatregelen van individualisering van de straf : wanneer voor dezelfde feiten de correctionele rechtbank een boete kan opleggen die minder bedraagt dan het wettelijk minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (artikel 85 van het Strafwetboek) of wanneer uitstel kan worden toegekend (wet van 29 juni 1964), moet de rechtbank, waarbij het beroep tegen de beslissing om een administratieve sanctie op te leggen aanhangig is gemaakt, in beginsel over dezelfde mogelijkheden van individualisering van de straf beschikken.

B.3.2. De redenering die wordt gehouden in B.3.1 kan echter te dezen niet worden overgenomen, aangezien de feiten bedoeld in artikel 23^{duodecies}, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode, zoals het op het voor het verwijzende rechtscollege hangende geschil van toepassing is, geen strafrechtelijk misdrijf uitmaken en dus niet voor de correctionele rechtbank kunnen worden vervolgd.

B.4.1. De in de in het geding zijnde bepaling bedoelde administratieve geldboete bedraagt 500 euro per strekkende meter van de langste gevel van het leegstaande gebouw, vermenigvuldigd met het aantal leegstaande verdiepingen, behalve de niet-ingerichte kelder- en zolderverdiepingen. Zij kan bovendien worden vermenigvuldigd met het aantal jaren leegstand, vanaf de eerste vaststelling. Zij heeft een preventieve en ontradende functie en vertoont een overwegend repressief karakter.

B.4.2. Die administratieve geldboete is strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.5. De in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vervatte waarborgen vereisen niet dat op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve geldboete wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van die bepaling wordt gekwalificeerd, dezelfde maatregelen tot verzachting van de straf kunnen worden toegepast als die welke de persoon geniet ten aanzien van wie een sanctie wordt opgelegd die als een strafrechtelijke sanctie in de zin van het interne recht wordt gekwalificeerd.

B.6. Wanneer de ordonnantiegever oordeelt dat sommige inbreuken op wettelijke bepalingen moeten worden bestraft, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid te beslissen of het opportuun is om voor strafsancities *sensu stricto* of voor administratieve sancties te opteren. De keuze van de ene of de andere categorie van sancties kan op zich niet worden geacht discriminerend te zijn.

Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.7. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de zwaarwichtigheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de aard van de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kan aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van de rechtbank, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is, met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter, of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf.

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat en de maatregelen tot verzachting ervan betreft, niet zou beperken tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.8. Zoals het Hof bij het arrest nr. 91/2010 van 29 juli 2010 heeft geoordeeld, is het bedrag van de geldboete, gelet op de gemiddelde gevelbreedte van de voor huisvesting bestemde gebouwen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, niet onredelijk hoog, zodat de door de in het geding zijnde bepaling veroorzaakte inmenging in het recht op het ongestoord genot van de eigendom evenredig en redelijk verantwoord is (B.4.6.2.3 en B.4.6.3).

Daaruit vloeit voort dat de in het geding zijnde bepaling, in zoverre zij aan de rechtbank, die uitspraak doet in hoger beroep, niet de mogelijkheid biedt verzachtende omstandigheden aan te nemen om de administratieve geldboete te verminderen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 23*duodecies*, §§ 4 en 6, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, zoals het op 24 december 2012 van kracht was, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet in zoverre het aan de rechtbank, die uitspraak doet in hoger beroep, niet de mogelijkheid biedt verzachtende omstandigheden aan te nemen en de administratieve geldboete te verminderen.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 14 december 2016.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

J. Spreutels