# Grondwettelijk Hof (Arbitragehof): Arrest van 30 Maart 2011 (België). RG 44/2011

* Datum : 30-03-2011
* Taal : Nederlands
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel N-20110330-1
* Rolnummer : 44/2011

Het Grondwettelijk Hof,
samengesteld uit de voorzitters R. Henneuse en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter R. Henneuse,
wijst na beraad het volgende arrest :
I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging
Bij arrest nr. 201.373 van 26 februari 2010 in zake de nv « European Air Transport » tegen het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 4 maart 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :
« Schendt artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, vergeleken met artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre :
1. het in die bepaling bedoelde misdrijf kan worden bestraft met een administratieve geldboete tussen 625 euro en 62.500 euro, terwijl hetzelfde misdrijf, in het kader van een strafvervolging, zou worden bestraft met een lagere geldboete, ten bedrage van 1,375 euro tot 412,5 euro na toepassing van de opdeciemen ?
2. de administratieve overheid die de geldboete oplegt, de wettigheid van de verordeningen niet kan controleren, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, terwijl de justitiële rechter wel die bevoegdheid heeft ?
3. de administratieve overheid die de geldboete oplegt, geen vraag kan stellen aan het Grondwettelijk Hof over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de Grondwet en met de bevoegdheidverdelende regels, terwijl de justitiële rechter wel die bevoegdheid heeft ?
4. die overheid beslist na een procedure die minder waarborgen biedt dan die welke de personen genieten die in het kader van een strafprocedure worden vervolgd, gezien :
a) de identiteit van de vervolgende overheid, namelijk het Brussels Instituut voor Milieubeheer, die de misdrijven heeft vastgesteld en het dossier heeft onderzocht, in plaats van de procureur des Konings ?
b) de niet-toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek en de onmogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden teneinde een geldboete op te leggen die lager is dan het bij de wet bepaalde minimum, rekening houdend met het feit dat, te dezen, de verhouding tussen het minimum en het maximum van de geldboete die kan worden opgelegd, 1 tot 100 bedraagt ?
c) de ontstentenis van procedurele waarborgen als de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld ?
d) de onmogelijkheid om het voordeel van rechtvaardigingsgronden als de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aan te voeren ? ».
(...)
III. In rechte
(...)
B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, in samenhang gelezen met artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving.
B.2.1. De eerste vraag betreft de omstandigheid dat het in de in het geding zijnde bepaling bedoelde misdrijf kan worden bestraft met een hogere administratieve geldboete dan de geldboete die, in het kader van een strafvervolging, voor hetzelfde misdrijf zou worden opgelegd na toepassing van de opdeciemen.
B.2.2. De tweede vraag betreft het feit dat de administratieve overheid die de geldboete oplegt, niet, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de wettigheid van de verordeningen kan toetsen terwijl de justitiële rechter wel die bevoegdheid heeft.
B.2.3 De derde vraag heeft betrekking op de omstandigheid dat de administratieve overheid die de geldboete oplegt, het Hof geen vraag kan stellen over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regels, terwijl de justitiële rechter wel die bevoegdheid heeft.
B.2.4. In de vierde vraag ten slotte wordt het Hof verzocht de procedure aan het eind waarvan de administratieve overheid een beslissing neemt te vergelijken met een strafprocedure, waarbij, volgens het verwijzende rechtscollege, de bestuurde aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd, minder waarborgen zou genieten, mede gelet op het feit dat :
a) de identiteit van de vervolgende overheid in het kader van de administratieve procedure het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM) is, dat de misdrijven heeft vastgesteld en het dossier heeft onderzocht, en niet de procureur des Konings;
b) in het kader van die procedure geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 85 van het Strafwetboek en met geen enkele verzachtende omstandigheid rekening kan worden gehouden om een lagere geldboete op te leggen dan het minimum bepaald bij de ordonnantie;
c) de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld niet voldoende zouden zijn gewaarborgd;
d) de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling niet zouden kunnen worden aangevoerd.
Ten aanzien van het verzoek om de vraag te herformuleren
B.3.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege verzoekt het Hof om de vierde prejudiciële vraag te herformuleren zodat zij betrekking heeft op de toetsing van de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 14, leden 1 en 5, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Die partij vraagt eveneens om het eerste punt van de vierde vraag te herformuleren teneinde de nadruk te leggen op de omstandigheid dat de administratieve overheid die de administratieve sanctie oplegt, te dezen het BIM, heeft meegewerkt aan het beleid inzake de strijd tegen door vliegtuigen veroorzaakte geluidshinder, de in het geding zijnde misdrijven vaststelt, het dossier onderzoekt, beslist om de vermoedelijke dader ervan al dan niet te vervolgen, een oordeel over deze laatste uitspreekt en het voordeel van de door haar opgelegde administratieve geldboeten geniet. Voorts vraagt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter het Hof een vijfde punt toe te voegen aan de vierde vraag, waarbij de vier punten waaruit zij bestaat, worden samengevat.
B.3.2. De partijen voor het Hof kunnen de draagwijdte van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vragen niet wijzigen of laten wijzigen.
Ten aanzien van de in het geding zijnde bepaling
B.4.1. Het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 bepaalt :
« De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 EUR tot 62 500 EUR :
[...]
7° in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de persoon die :
[...]
b) rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;
[...] ».
Artikel 20 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving bepaalt :
« Met een boete van 0,25 EUR tot 75 EUR wordt gestraft al wie :
1° op de openbare weg lawaai maakt dat onnodig of bij gebrek aan voorzorgsmaatregelen de rust of de gezondheid van de bewoners kan verstoren;
2° tussen 22 uur en 7 uur geluiden of lawaai veroorzaakt die de rust of de gezondheid van de inwoners kunnen verstoren;
3° op de openbare weg of een openbare plaats geluiden veroorzaakt die zijn onderworpen aan een voorafgaande toelating zonder over deze toelating te beschikken of zonder de voorwaarden die hierin worden gesteld, na te leven;
4° rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;
5° blijk geeft van een abnormaal luidruchtig gedrag of niet ingaat tegen een gelijkaardig gedrag van de personen of dieren die onder zijn verantwoordelijkheid zijn geplaatst;
6° zich verzet tegen de bezoeken, proeven of maatregelen die door de in artikel 15 bedoelde ambtenaren worden bevolen ».
B.4.2. Artikel 33, 7°, b), van de Brusselse ordonnantie van 25 maart 1999 moet worden onderzocht in het licht van de artikelen 35 tot 42 van dezelfde ordonnantie. Deze bepalen :
« Art. 35. De misdrijven opgesomd in de artikelen 32 en 33 kunnen strafrechtelijk worden vervolgd of met administratieve geldboetes worden bestraft.
De administratieve geldboete wordt opgelegd door de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of, in geval van diens afwezigheid, verlof of verhindering, door de adjunct-leidend ambtenaar.
De geldboete wordt gestort in het Fonds voor de bescherming van het leefmilieu zoals bedoeld bij artikel 2, 9° van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van de begrotingsfondsen.
Art. 36. Een exemplaar van elk proces-verbaal van een in artikel 32 of 33 bedoeld misdrijf wordt binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf bezorgd aan de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, en aan de procureur des Konings.
Art. 37. Binnen zes maanden na de verzendingsdatum van het proces-verbaal brengt de procureur des Konings de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, op de hoogte van zijn beslissing om de vermoedelijke dader van een in de artikelen 32 of 33 bedoeld misdrijf al dan niet te vervolgen.
Als de procureur des Konings beslist de dader te vervolgen, kan geen administratieve geldboete worden opgelegd.
Als de procureur des Konings beslist de dader niet te vervolgen, of als een beslissing uitblijft binnen de krachtens het eerste lid gestelde termijn, kan een administratieve geldboete worden opgelegd.
Art. 38. Nadat de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is, zich heeft kunnen verdedigen, beslist de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of voor het misdrijf een administratieve geldboete dient te worden opgelegd.
In de beslissing wordt het bedrag van de administratieve geldboete vastgelegd en wordt de dader aangemaand om de geldboete binnen dertig dagen na de betekening van de beslissing te storten op het rekeningnummer van het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu zoals bedoeld in artikel 2, 9°, van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen, welk vermeld staat op het formulier dat bij de beslissing is gevoegd.
De beslissing om een administratieve geldboete op te leggen of, in voorkomend geval, de beslissing om geen administratieve geldboete op te leggen, wordt binnen tien dagen bij een ter post aangetekende brief betekend aan :
1° de persoon die met een administratieve geldboete strafbaar is;
2° de procureur des Konings.
Art. 39. De strafvordering vervalt met de betaling van de administratieve geldboete.
Art. 39bis. Iedereen die veroordeeld is tot de betaling van een administratieve geldboete kan een beroep instellen bij het Milieucollege. Het beroep wordt, op straffe van verval, ingesteld bij wege van verzoekschrift binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing.
Het Milieucollege hoort de eiser of zijn raadsman op hun verzoek en het personeelslid dat de maatregel heeft genomen.
Het Milieucollege geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Deze termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.
Bij gebreke van een beslissing binnen de in het vorige lid gestelde termijn wordt de beslissing waartegen een beroep is ingesteld, geacht bevestigd te zijn.
Art. 40. Als de geldboete niet wordt betaald, vaardigt de ontvanger der ontvangsten en belastingen van het bestuur voor financiën en begroting van het Ministerie een dwangbevel uit.
De directeur-generaal van het bestuur voor financiën en begroting van het Ministerie viseert het dwangbevel en verklaart het uitvoerbaar.
Het wordt bij een ter post aangetekende brief ter kennis gebracht.
Art. 41. Ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, worden de bedragen van de administratieve geldboetes samengevoegd; het gehele bedrag mag evenwel niet meer dan 125.000 EUR bedragen.
Art. 42. Indien binnen drie jaar na de datum van het proces-verbaal een nieuw misdrijf wordt vastgesteld, worden de bedragen vastgesteld in de artikelen 32 en 33, verdubbeld ».
Ten gronde
B.5. De eerste prejudiciële vraag betreft het bedrag van de administratieve sanctie bedoeld in het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b). Luidens de in het geding zijnde bepaling kan de persoon die, in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997, rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, een administratieve geldboete van 625 euro tot 62 500 euro worden opgelegd. Artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt dat de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, met een boete van 0,25 euro tot 75 euro wordt gestraft. Hieruit vloeit voort dat een persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt een hogere administratieve geldboete kan worden opgelegd dan een persoon die voor dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd. Het verwijzende rechtscollege vraagt of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
B.6. De in het vermelde artikel 33, 7°, b), bedoelde administratieve geldboeten zijn 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.7. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de gestrengheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen 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 het rechtscollege, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (arrest nr. 93/2008 van 26 juni 2008, B.15.3), 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 (arrest nr. 138/2006 van 14 september 2006, B.7.2), 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 (arrest nr. 81/2007 van 7 juni 2007, B.9.4).
Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor de verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat betreft, niet beperkte tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.
B.8. Het Hof stelt evenwel vast dat het minimumbedrag van de administratieve geldboete is vastgelegd op 625 euro, terwijl het maximumbedrag van de geldboete is vastgelegd op 62 500 euro. Hetzelfde misdrijf dat strafrechtelijk wordt vervolgd, kan daarentegen aanleiding geven tot een geldboete waarvan het bedrag kan variëren van 0,25 euro tot 75 euro, wat rekening houdend met de opdeciemen een geldboete van 1,375 tot 412,50 euro vertegenwoordigt.
B.9. Wat het bedrag van de geldboeten betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :
« In tegenstelling tot wat er inzake administratieve geldboetes als regel geldt, wordt in het ontwerp van ordonnantie geen maximumbedrag aangegeven noch een uitvoerige opsomming voor alle mogelijke soorten misdrijven. Toch werd een belangrijk onderscheid tussen twee geldelijke stelsels gemaakt : de kleine geldboetes schommelend tussen 2.500 en 25.000 BEF voor de misdrijven die uit nalatigheid of door privé-personen buiten hun beroepsactiviteit gepleegd worden, terwijl de geldboetes schommelend tussen 25.000 en 2.500.000 BEF betrekking hebben op misdrijven die vooral door bedrijven of zaakvoerders binnen hun winstgevend beroep worden gepleegd » (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 7).
B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.
B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.
B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd
B.11. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een administratieve geldboete van maximum 62.500 euro en minimum 625 euro. Op die manier stelt de in het geding zijnde bepaling het bestuur, onder toezicht van de rechter, in staat om in voorkomend geval een schending van het recht op het ongestoorde genot van de eigendom te vermijden.
B.12.1. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de in artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalde strafrechtelijke geldboete van 0,25 euro tot 75 euro wordt verhoogd met de opdeciemen bepaald in artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 « betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten ». Bij gebrek aan enige uitdrukkelijke wetsbepaling, is dat niet het geval met de administratieve geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.
B.12.2. Zelfs al gaat het om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de personen die tot de betaling van de in het geding zijnde administratieve geldboete worden veroordeeld, ontsnappen aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het onterend karakter dat eraan kleeft en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister.
B.12.3. Ten slotte voorzien de artikelen 23 tot 31 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in een geheel van maatregelen die door de strafrechter kunnen worden genomen (zoals straffen van verbeurdverklaring, volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, verbod een professionele activiteit uit te oefenen, bekendmaking van het vonnis op kosten van de veroordeelde, of nog, terugbetaling van de door de overheid gemaakte kosten) en die ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren.
B.13.1. Gelet op het voorgaande is de keuze van de ordonnantiegever niet dermate onsamenhangend dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.
B.13.2. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
B.14. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat zou worden ingesteld onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk, in zoverre diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het opportuun acht hen voor de strafgerechten te vervolgen, in elke aanleg de waarborg genieten dat de rechter de in artikel 159 van de Grondwet bedoelde wettigheidstoetsing uitvoert, terwijl diegenen die het voorwerp uitmaken van een procedure van administratieve geldboete de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde waarborg slechts kunnen genieten voor de Raad van State en niet voor het BIM of het Milieucollege.
B.15. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.
B.16. Het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling betreft de omstandigheid dat artikel 159 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de hoven en rechtbanken en niet op de administratieve overheid, en deze, anders dan de justitiële rechter, bijgevolg niet de wettigheid van verordeningen kan toetsen met toepassing van die bepaling.
Te dezen dient het Hof bijgevolg niet na te gaan of en in welke mate administratieve overheden ingevolge een algemeen rechtbeginsel de exceptie van onwettigheid in voorkomend geval zouden dienen toe te passen.
Het in geding zijnde verschil in behandeling vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever die niet door het Hof kan worden gekritiseerd. Overigens heeft het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen voor diegenen die het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, nu zij de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet kunnen aanvoeren wanneer zij een annulatieberoep instellen bij de Raad van State.
B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
B.18. In een derde prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over het verschil in behandeling dat het gevolg zou zijn van de in het geding zijnde bepaling, onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk naargelang zij het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke procedure of van een administratieve procedure. De eersten zouden immers in elke aanleg de waarborg of de mogelijkheid genieten dat de rechter aan het Hof een vraag stelt over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de Grondwet en de bevoegdheidverdelende regels, terwijl die waarborg aan de tweeden zou worden ontzegd in zoverre de beslissing die ten aanzien van hen wordt genomen, uitgaat van een administratieve overheid.
B.19. Uit artikel 142 van de Grondwet blijkt dat enkel rechtscolleges een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Hof, en niet de administratieve overheden.
Gelet op de mogelijkheid om tegen de beslissing van de betrokken administratieve overheid een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet worden vastgesteld dat de personen die het voorwerp uitmaken van die beslissing niet de mogelijkheid wordt ontzegd om voor dat rechtscollege een prejudiciële vraag op te werpen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de regel verplicht om die vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.
Voor het overige vloeit het feit dat de administratieve overheid die een administratieve geldboete oplegt, aan het Hof geen prejudiciële vraag kan stellen, voort uit een keuze van de Grondwetgever en komt het niet aan het Hof toe zich daarover uit te spreken.
B.20. De derde vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
B.21. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat de administratieve procedure die ertoe kan leiden een sanctie op te leggen op basis van het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b), minder waarborgen zou bieden dan die welke de personen genieten die in het kader van de strafrechtelijke procedure worden vervolgd.
B.22. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat de vervolging wordt ingesteld door een administratieve overheid, te dezen het BIM, dat eveneens de misdrijven heeft vastgesteld en onderzocht, en niet door de procureur des Konings.
B.23. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever te beslissen of het opportuun is om voor strafrechtelijke sancties dan wel voor administratieve sancties te opteren wanneer hij van oordeel is dat bepaalde tekortkomingen aan wettelijke verplichtingen moeten worden bestraft, waarbij de keuze voor de ene of de andere categorie van sancties op zich niet kan 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.24. De bij de ordonnantie ingestelde alternatieve sanctieregeling impliceert dat, wanneer de procureur des Konings beslist om de vermoedelijke dader van het vastgestelde misdrijf niet te vervolgen, de leidende ambtenaar van het BIM de procedure van administratieve sanctie kan voortzetten en een sanctie kan opleggen.
B.25. Uit artikel 5 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de personeelsleden van het BIM toezien op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 ervan, in het bijzonder de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, en dat zij tevens de misdrijven vaststellen. Krachtens artikel 4 van de genoemde ordonnantie van 25 maart 1999 kan de Regering hun de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verlenen. Ze zijn ertoe gemachtigd een bepaald aantal dwangmaatregelen te nemen, zoals die welke zijn ingesteld bij de artikelen 8 en 9 van de ordonnantie.
De beslissing om een administratieve sanctie op te leggen, moet worden genomen door de leidende ambtenaar van het BIM. Volgens artikel 38 van de ordonnantie kan die beslissing slechts worden genomen nadat de persoon aan wie de administratieve geldboete kan worden opgelegd, zich heeft kunnen verdedigen.
Krachtens artikel 39bis van de ordonnantie kan iedereen die is veroordeeld tot de betaling van een administratieve geldboete, binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing een beroep instellen bij het Milieucollege.
Het Milieucollege hoort de verzoekende partij of haar raadsman op hun verzoek, alsook het personeelslid dat de maatregel heeft genomen, en geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Die termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.
Ten slotte kan, na de procedure, bij de Raad van State nog een jurisdictioneel beroep worden ingesteld tegen de beslissing tot administratieve sanctie.
B.26. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever, door aan een administratieve overheid gespecialiseerd in milieuaangelegenheden, de vaststelling, de vervolging en het opleggen van een administratieve sanctie toe te vertrouwen, waarbij het recht van verdediging in acht wordt genomen, niet op onevenredige wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de categorie van personen die worden vervolgd in het kader van een procedure van administratieve sancties,.
B.27. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
B.28. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag betreft het feit dat in het kader van de procedure geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 85 van het Strafwetboek en dat met geen enkele verzachtende omstandigheid rekening kan worden gehouden om een lagere geldboete op te leggen dan het minimum bepaald bij de ordonnantie.
B.29. 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 een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een andere rechtbank dan een strafrechtbank, dient er een parallellisme te bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf. Dat geldt voor de mogelijkheid om een geldboete op te leggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (arresten nrs. 40/97, 45/97, 128/99, 86/2007 en 42/2009).
B.30. Uit de lezing van artikel 35 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de Brusselse ordonnantiegever te dezen heeft gekozen voor een alternatief systeem. Zo kan de dader, voor eenzelfde feit, naar de correctionele rechtbank worden verwezen of, indien dat niet het geval is, kan hem een administratieve geldboete worden opgelegd.
B.31. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de ordonnantiegever met de aanneming ervan een dubbele doelstelling wenste na te streven : enerzijds, de opsporingsmiddelen en de strafmaatregelen die de controlerende ambtenaren kunnen opleggen, alsook de maatregelen die de strafrechter kan uitspreken, coördineren en, anderzijds, « nieuwe middelen instellen om de milieumisdrijven beter op te sporen en te bestraffen, rekening houdend met de overzadigde strafrechtbanken en de overbelaste gemeentepolities » (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 3).
85 pct. van de processen-verbaal die bij het parket terechtkwamen bleken te worden geseponeerd. De vastgestelde inbreuken dienden dan ook effectief te kunnen worden bestraft (ibid., p. 13).
Wat de betrekkingen met het parket en het bedrag van de geldboeten betreft, kan men in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie voorts lezen :
« Al bij al werd bij het instellen van een dergelijk stelsel [er]naar gestreefd met het Parket in nauwe samenwerking te kunnen handelen ook al worden de verdedigingsrechten van de in beschuldiging gestelde persoon gevrijwaard.
Voor de betrekkingen met het Parket hebben wij dan ook de wet van 30 juni 1971 op de administratieve geldboetes overgenomen die van toepassing zijn op misdrijven tegen bepaalde sociale wetten : ieder proces-verbaal van overtreding wordt aan de procureur des Konings betekend en hij beschikt over zes maanden om de leidend ambtenaar kennis te geven van zijn beslissing om al dan niet te vervolgen.
Wanneer hij de beslissing neemt om geen vervolgingen aan te vatten mag de procedure met het oog op een administratieve geldboete worden aangevat. Zodra de boete opgelegd wordt, kan de in beschuldiging gestelde persoon natuurlijk niet meer het voorwerp uitmaken van een strafmaatregel voor hetzelfde feit op initiatief van het Parket of een Gewestelijk bestuur » (ibid., p. 7).
B.32.1. De ordonnantiegever vermocht op rechtmatige wijze van mening te zijn dat, teneinde de werkoverlast van de parketten en de strafrechtbanken te verlichten, alsook de doeltreffendheid te verzekeren van de vervolgingen met betrekking tot de vastgestelde milieumisdrijven, een regeling van administratieve sancties diende te worden ingesteld.
B.32.2. Het is evenwel niet redelijkerwijs verantwoord om de persoon aan wie een dergelijke sanctie wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die het bestuur in staat zou stellen rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, waardoor het bedrag van de geldboete kan worden verminderd tot onder het bij de ordonnantie vastgestelde minimumbedrag, terwijl die persoon de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten indien hij voor hetzelfde misdrijf voor de correctionele rechtbank zou verschijnen.
B.33. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.
B.34. In het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt aan het Hof een vraag gesteld over het feit dat de procedurele waarborgen als de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld niet in acht zouden zijn genomen in het kader van de procedure van administratieve sancties die aan de beoordeling van het Hof is voorgelegd.
B.35. Zoals het Hof in B.25 heeft opgemerkt, dient de leidend ambtenaar van het BIM, alvorens een sanctie op te leggen, de persoon aan wie een administratieve geldboete kan worden opgelegd, de mogelijkheid te bieden zich te verdedigen.
Het stilzwijgen van de ordonnantiegever, wat de verdere procedurele invulling van die mogelijkheid betreft, leidt niet tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.
Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling, kan de in het geding zijnde sanctie niet worden opgelegd zonder dat aan de betrokkene vooraf de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. De beginselen van behoorlijk bestuur die de hoorplicht omvatten, vereisen immers dat de betrokkene wordt ingelicht over de feitelijke en juridische grondslag van de administratieve sanctie die ten aanzien van hem wordt overwogen, dat hij over een voldoende termijn beschikt om zijn verweer voor te bereiden en dat hij kennis kan nemen van het volledige dossier dat werd samengesteld met het oog op het nemen van de beslissing. Die beginselen vereisen eveneens dat de maatregel wordt gemotiveerd.
Zoals in B.10.1 uiteengezet, omvat het wettigheidstoezicht door de Raad van State niet alleen de naleving, door de administratieve overheid, van de wettelijke bepalingen, maar ook van de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State, waarbij een beroep wordt aanhangig gemaakt tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete is uitgesproken, gaat derhalve na of de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur in acht werden genomen.
Wat de bewijslast betreft, staat het aan de ambtenaar die beslist om de administratieve sanctie op te leggen, de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde persoon worden verweten, te bewijzen, alsook diens schuld.
B.36. Het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
B.37. In een vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat het, in het kader van de procedure van administratieve geldboete die in de in het geding zijnde ordonnantie wordt beoogd, onmogelijk zou zijn om het voordeel van de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aan te voeren.
B.38. Die voormelde schulduitsluitingsgronden verwijzen naar de toepassing van artikel 71 van het Strafwetboek.
De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.
B.39. Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.
B.40. Het vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.
Om die redenen,
het Hof
zegt voor recht :
Artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, zoals gewijzigd bij artikel 10 van de ordonnantie van 28 juni 2001, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het niet toelaat rekening te houden met verzachtende omstandigheden die het mogelijk maken een geldboete op te leggen die lager is dan het daarin vastgelegde minimumbedrag van de geldboete.
Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 30 maart 2011.
De griffier,
P.-Y. Dutilleux.
De voorzitter,
R. Henneuse.