

GRONDWETTELIJK HOF

[2020/202695]

Uittreksel uit arrest nr. 73/2020 van 28 mei 2020

Rolnummer 6943

In zake: de prejudiciële vraag over artikel 42 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 », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques en Y. Kherbache, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 241.596 van 24 mei 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 5 juni 2018, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999, en inzonderheid artikel 42 ervan, zo geïnterpreteerd dat het de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande veroordeling, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre zij een verschil in behandeling invoert tussen :

- de vermoedelijke daders van de in de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 beoogde misdrijven, die het voorwerp uitmaken van strafrechtelijke vervolgingen, wier straf wegens de staat van herhaling alleen kan worden verzwaard in geval van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling vóór de in het geding zijnde misdrijven; en

- de vermoedelijke daders van de in de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 beoogde misdrijven, die het voorwerp uitmaken van de bij de ordonnantie van 25 maart 1999 geregelde administratieve procedure, wier straf wegens de staat van herhaling kan worden verzwaard zelfs bij ontstentenis van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling vóór de in het geding zijnde misdrijven ? ».

(...)

III. *In rechte*

(...)

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 42 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 » (hierna : de ordonnantie van 25 maart 1999), dat, in de versie ervan die van toepassing is op het voor de Raad van State hangende geschil, bepaalde :

« 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 ».

B.1.2. Die bepaling werd gewijzigd en hernummerd bij artikel 61 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 8 mei 2014 « tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid ». De gewijzigde bepaling is opgenomen in artikel 52 van het « Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid ».

Het Hof onderzoekt de in het geding zijnde bepaling in de versie die van toepassing is op het voor de verwijzende rechter hangende geschil.

B.1.3. De Raad van State interpreteert de in het geding zijnde bepaling in die zin dat zij « de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande veroordeling, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is ». Het Hof onderzoekt de bepaling in die interpretatie.

B.2.1. De artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepalen dat de personen die één van de in die bepalingen opgesomde misdrijven plegen, strafbaar zijn met een administratieve geldboete van 62,50 tot 625 euro (artikel 32) of van 625 tot 62 500 euro (artikel 33). Krachtens artikel 35 van dezelfde ordonnantie kunnen die misdrijven « strafrechtelijk worden vervolgd of met administratieve geldboetes worden bestraft ». Met toepassing van de artikelen 36 en 37 van dezelfde ordonnantie worden de processen-verbaal van de in de artikelen 32 en 33 bedoelde misdrijven bezorgd aan de bevoegde ambtenaar en aan de procureur des Konings. Als die laatste beslist de dader te vervolgen, kan geen administratieve geldboete worden opgelegd. Als de procureur des Konings beslist niet te vervolgen of als een beslissing uitblijft binnen de gestelde termijn, kan een administratieve geldboete worden opgelegd. De strafvordering vervalt met de betaling van de administratieve geldboete (artikel 39).

B.2.2. De Brusselse ordonnantiegever heeft te dezen dus gekozen voor een alternatief systeem. Zo kan de dader, voor eenzelfde feit, naar de correctionele rechtbank worden verwezen of kan hem een administratieve geldboete worden opgelegd.

B.3. Het Hof wordt verzocht de bestaanbaarheid te onderzoeken van artikel 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het, in de door de verwijzende rechter aangenomen interpretatie, een verschil in behandeling invoert tussen de vermoedelijke daders van een inbreuk op de bepalingen van dezelfde ordonnantie, naargelang zij strafrechtelijk worden vervolgd of een administratieve geldboete opgelegd krijgen.

In het eerste geval kan de aan de dader opgelegde straf worden verzwaard, met toepassing van artikel 23 van dezelfde ordonnantie, indien hij binnen een termijn van drie jaar voorafgaand aan het misdrijf veroordeeld is voor een inbreuk op dezelfde bepalingen. In het tweede geval kan het bedrag van de aan de dader opgelegde administratieve sanctie worden verhoogd indien al eerder één of meer inbreuken op dezelfde bepalingen te zijnen laste zijn vastgesteld, zelfs indien die inbreuken niet zijn bestraft bij een definitieve administratieve of rechterlijke beslissing.

B.4. Het in het geding zijnde verschil in behandeling berust op het criterium van de te volgen strafrechtelijke of administratiefrechtelijke procedure. Wanneer de dader strafrechtelijk wordt bestraft, kan de voor het tweede misdrijf opgelopen straf alleen worden verzwaard indien het eerste misdrijf is bestraft bij een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissing. Wanneer hij het voorwerp uitmaakt van een administratieve geldboete, kan het bedrag van die boete worden verhoogd indien al eerder een proces-verbaal te zijnen laste werd opgesteld, zelfs indien die vaststelling niet door een sanctie werd gevolgd of indien de administratieve sanctie het voorwerp uitmaakt van een beroep dat nog steeds hangende is.

B.5. Zonder dat het nodig is te oordelen over de vraag of de in het geding zijnde bepaling moet worden gekwalificeerd als een regel die een « recidive » vastlegt, volstaat het vast te stellen dat zij in een verhoging voorziet van het bedrag van de opgelopen administratieve geldboete, verhoging die verbonden is aan het gedrag van de dader. Zij vormt bijgevolg een maatregel van individualisering van de administratieve sanctie, die vergelijkbaar is met een verzwaring van de strafrechtelijke sanctie in geval van recidive, zoals geregeld bij artikel 23 van de in het geding zijnde ordonnantie.

B.6.1. 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 een administratieve geldboete kan opgelegd krijgen 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.

B.6.2. De eigen kenmerken van de procedure van de administratieve sanctie staan niet eraan in de weg dat alleen de misdrijven waarvan de vaststelling niet het voorwerp heeft uitgemaakt van een beroep of die, in geval van beroep, zijn bevestigd bij een rechterlijke beslissing, in aanmerking worden genomen als grondslag voor een verhoging van de opgelopen administratieve geldboete wanneer het bestrafte misdrijf een herhaling is van een vroeger soortgelijk gedrag van de dader.

B.7. Uit het voorgaande volgt dat het in het geding zijnde verschil in behandeling niet redelijk is verantwoord.

B.8. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord. De in het geding zijnde bepaling, zo geïnterpreteerd dat zij de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande administratieve geldboete, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is, is niet bestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzoekt het Hof, indien het een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de in het geding zijnde bepaling zou vaststellen, de gevolgen ervan te handhaven voor de administratieve geldboetes die niet meer het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State en voor die welke het voorwerp hebben uitgemaakt van een beroep dat door de Raad van State is verworpen, op de datum van bekendmaking van dit arrest in het *Belgisch Staatsblad*.

B.9.2. De handhaving van de gevolgen dient als een uitzondering op de declaratoire aard van het in het prejudiciële contentieux gewezen arrest te worden beschouwd. Alvorens te beslissen de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling te handhaven, moet het Hof vaststellen dat het voordeel dat uit de niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid voortvloeit, buiten verhouding staat tot de verstoring die zij voor de rechtsorde met zich zou meebrengen.

B.10. Te dezen wordt niet aangetoond dat de niet-gemoduleerde vaststelling van ongrondwettigheid verstoringen met zich meebrengt voor de rechtsorde. Indien een beroep tot vernietiging zou worden ingesteld op grond van artikel 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, zou het Hof, eventueel, op dat ogenblik kunnen beslissen om de gevolgen van de vernietigde norm te handhaven. Wanneer zulk een beroep zou worden ingesteld en het Hof de bepaling waarvan de ongrondwettigheid bij dit arrest wordt vastgesteld zou vernietigen zonder de gevolgen ervan te handhaven, zijn administratieve beroepen mogelijk tegen beslissingen waarbij administratieve geldboetes zijn opgelegd waarvan het bedrag zou zijn verhoogd op grond van de in het geding zijnde bepaling. Eveneens kunnen verzoekschriften tot intrekking van arresten van de Raad van State waarbij beroepen tegen zulke beslissingen zijn verworpen, worden ingesteld op grond van de artikelen 17 en 18 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof. Die mogelijke beroepen vormen geen risico op verstoring van de rechtsorde dat een handhaving van de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling in het prejudiciële contentieux rechtvaardigt.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 42 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 », geïnterpreteerd in die zin dat het de toepassing ervan niet onderwerpt aan het bestaan van een definitieve voorafgaande administratieve geldboete, die met andere woorden niet langer het voorwerp uitmaakt van een beroep of daarvoor niet meer vatbaar is, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 28 mei 2020.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
F. Daoût