

Geschäftsverzeichnissnr. 7058

Entscheid Nr. 47/2020
vom 26. März 2020

ENTSCHEIDSAUSZUG

In Sachen: Vorabentscheidungsfrage in Bezug auf Artikel 200bis § 6 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen, gestellt vom Gericht erster Instanz Lüttich, Abteilung Lüttich.

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus den Präsidenten F. Daoût und A. Alen, und den Richtern L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman und M. Pâques, unter Assistenz des Kanzlers P.-Y. Dutilleux, unter dem Vorsitz des Präsidenten F. Daoût,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

*

* *

I. *Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage und Verfahren*

In seinem Urteil vom 12. November 2018, dessen Ausfertigung am 23. November 2018 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat das Gericht erster Instanz Lüttich, Abteilung Lüttich, folgende Vorabentscheidungsfrage gestellt:

« Verstößt Artikel 200*bis* § 6 des Wallonischen Gesetzbuches über das Wohnungswesen und die Nachhaltigkeit der Wohnverhältnisse gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, indem er es dem Gericht erster Instanz nicht ermöglicht, die in dieser Bestimmung vorgesehene Geldbuße mit einem Aufschub einhergehen zu lassen, während der Zuwiderhandelnde diesen Vorteil genießen könnte, wenn er wegen desselben Tatbestands gemäß Artikel 200*bis* § 4 desselben Gesetzbuches vor dem Korrekionalgericht erscheinen würde? ».

(...)

III. *Rechtliche Würdigung*

(...)

B.1.1. Der unter Titel IV (« Verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Bestimmungen ») aufgeführte Artikel 200*bis* des Wallonischen Gesetzbuches über das Wohnungswesen und die Nachhaltigkeit der Wohnverhältnisse (Überschrift abgeändert in « Wallonisches Gesetzbuch über nachhaltiges Wohnen » durch ein Dekret vom 2. Mai 2019) verleiht dem Beamten der Verwaltung, der von der Wallonischen Regierung benannt wird, die Befugnis für gewissen Verstöße gegen dasselbe Gesetzbuch, wie der Vermietung von Gemeinschaftswohnungen ohne Vermietungserlaubnis, eine administrative Geldbuße aufzuerlegen.

Dieser bestimmt:

« § 1er. Le fonctionnaire de l'administration, que le Gouvernement désigne à cette fin, peut imposer une amende administrative :

1° au titulaire de droits réels sur le logement et, lorsque celui-ci est donné en location, au bailleur et à l'occupant éventuel, qui permet l'habitation dans un logement dont l'interdiction d'accès ou d'occupation a été déclarée soit par le bourgmestre en vertu de l'article 7, alinéa 3, ou de l'article 13*bis*, soit par le Gouvernement en vertu de l'article 7, alinéa 6;

2° à toute personne qui fait obstacle à l'exercice des missions des fonctionnaires et des agents communaux agréés visés à l'article 5;

3° au bailleur qui :

a) soit loue ou met en location un logement visé à l'article 10 sans avoir obtenu de permis de location;

b) soit, après obtention d'un permis de location, contrevient à une disposition arrêtée par ou en vertu des articles 10 et suivants.

Les infractions sont consignées dans un constat transmis par les fonctionnaires et agents de l'administration désignés ou par le collège communal de la commune où est situé le logement, et, en cas d'inaction du collège, par le Gouvernement, au fonctionnaire désigné par le Gouvernement et au ministère public.

[...]

§ 2. L'amende administrative s'élève à un montant compris entre 500 et 12.500 euros par logement. Le Gouvernement détermine le montant de l'amende selon le type d'infraction constatée. Chaque année, le Gouvernement peut indexer les montants.

[...]

§ 4. Les infractions visées au paragraphe 1er du présent article et à l'article 200^{ter} font l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative.

Les infractions constatées aux dispositions visées au paragraphe 1er du présent article et à l'article 200^{ter} sont poursuivies par voie d'amende administrative, à moins que le ministère public ne juge, compte tenu de la gravité de l'infraction, qu'il y a lieu à poursuites pénales. Les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative, même si un acquittement les clôture.

Le ministère public dispose d'un délai de deux mois, à compter du jour de la réception du constat visé au paragraphe 1er, alinéa 2, pour notifier au fonctionnaire désigné par le Gouvernement sa décision quant à l'intentement ou non de poursuites pénales.

[...]

§ 5. Dans le cas où le ministère public renonce à poursuivre ou omet de notifier sa décision dans le délai fixé, le fonctionnaire désigné par le Gouvernement décide, après avoir mis le contrevenant en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction.

La décision du fonctionnaire fixe le montant de l'amende administrative et est motivée. Elle est notifiée au contrevenant par lettre recommandée à la poste en même temps qu'une invitation à acquitter l'amende dans le délai fixé par le Gouvernement.

La décision administrative par laquelle l'amende administrative est infligée ne peut plus être prise cinq ans après le fait constitutif d'une infraction visée par le présent article. Toutefois, l'invitation au contrevenant de présenter ses moyens de défense visée à l'alinéa 1er interrompt le cours de la prescription.

La notification de la décision fixant le montant de l'amende administrative éteint l'action publique.

Le paiement de l'amende met fin à l'action de l'administration.

§ 6. Le contrevenant qui conteste la décision du fonctionnaire désigné par le Gouvernement introduit, à peine de forclusion, un recours par voie de requête devant le tribunal de première instance dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. Ce recours suspend l'exécution de la décision.

La disposition de l'alinéa précédent est mentionnée dans la décision par laquelle l'amende administrative est infligée.

[...] ».

B.1.2. Artikel 10 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen, auf den verwiesen wird, ist unter Titel I Kapitel I Abschnitt 3 (« Über besondere Vorschriften für vermietete Gemeinschaftswohnungen und kleine Einzelwohnungen ») aufgeführt.

Dieser bestimmt:

« Avant toute mise en location d'un logement visé à la présente section, le bailleur doit être titulaire d'un permis de location.

Le logement doit :

1° respecter les critères de salubrité et les critères relatifs à la structure du logement et à sa dimension fixés par le Gouvernement sur la base du présent Code;

1°*bis* respecter l'obligation d'équipement en matière de détecteurs d'incendie;

2° respecter les règlements communaux en matière de salubrité ainsi que les règlements en matière de sécurité incendie; Ceux-ci peuvent être, préalablement à leur adoption, soumis pour avis à l'administration;

3° garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment :

a) par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel;

b) par des boîtes aux lettres fermant à clé, à l'exception des logements dont la vocation principale est l'hébergement d'étudiants;

4° avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme;

5° disposer du certificat de performance énergétique du bâtiment lorsque ce certificat est exigé par la législation en la matière, ainsi que de la preuve du contrôle des installations de chauffage exigé par la législation en la matière ».

B.1.3. Eine kleine Einzelwohnung ist definiert als « Einzelwohnung, deren Wohnfläche 28 m² nicht übersteigt » (Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzbuches). Eine Gemeinschaftswohnung ist definiert als « Wohnung, in der mindestens ein Wohnraum oder ein Sanitärraum von mehreren volljährigen Personen benutzt wird, die nicht einen einzigen Haushalt bilden » (Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzbuches).

B.2. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass der vorlegende Richter den Gerichtshof bittet, über die Vereinbarkeit von Artikel 200*bis* § 6 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention zu befinden, insofern er es nicht ermöglicht, dass das Gericht erster Instanz, das mit einer Beschwerde gegen eine Entscheidung des sanktionierenden Beamten der Wallonischen Region, dem Vermieter, der eine Gemeinschaftswohnung vermietet, ohne die Vermietungserlaubnis eingeholt zu haben, eine administrative Geldbuße auf der Grundlage von Artikel 200*bis* § 1 Absatz 1 desselben Gesetzbuches aufzuerlegen, die administrative Geldbuße mit einem Aufschub einhergehen lässt, während der Zuwiderhandelnde diese Maßnahme genießen könnte, wenn er wegen desselben Tatbestands gemäß Artikel 200*bis* § 4 desselben Gesetzbuches vor dem Korrektionalgericht erscheinen würde.

B.3.1. Wenn wie im vorliegenden Fall der Täter für die gleiche Tat auf alternative Weise bestraft werden kann, das heißt, wenn er für die gleichen Taten entweder an den Strafrichter verwiesen werden kann oder ihm eine administrative Geldbuße auferlegt werden kann, gegen die er Beschwerde vor einem Gericht einreichen kann, hat der Gerichtshof geurteilt, dass grundsätzlich ein Parallelismus zwischen den Maßnahmen zur Individualisierung der Strafe bestehen muss: Wenn der Strafrichter für die gleichen Taten eine geringere Geldbuße als das gesetzliche Mindestmaß bei Vorliegen mildernder Umstände auferlegen kann (Artikel 85 des Strafgesetzbuches) oder wenn er einen Aufschub gewähren kann (Gesetz vom 29. Juni 1964), muss das Gericht, das mit der Beschwerde gegen die Entscheidung, eine Verwaltungssanktion aufzuerlegen, befasst ist, grundsätzlich über die gleichen Möglichkeiten zur Individualisierung der Strafe verfügen.

B.3.2. Der Gerichtshof hat insbesondere geurteilt, dass Bestimmungen, die eine steuerrechtliche Geldbuße (Entscheide Nrn. 157/2008 vom 6. November 2008 und 13/2013 vom 21. Februar 2013), einen Steuerzuschlag (Nr. 55/2014 vom 27. März 2014), eine pauschale Entschädigung (Nr. 112/2014 vom 17. Juli 2014) oder eine Verdoppelung der Radio- und Fernsehgebühr (Nr. 138/2018 vom 11. Oktober 2018) auferlegen, gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen, insofern sie es dem Gericht nicht ermöglichen, die in ihnen vorgesehene Sanktion mit einem Aufschub einhergehen zu lassen.

Hingegen hat der Gerichtshof geurteilt, dass es vernünftig gerechtfertigt ist, dass die Person, die Gegenstand einer alternativen Verwaltungssanktion ist, nicht in den Genuss einer Aussetzung der Verkündung einer Verurteilung gelangen kann, da diese Maßnahme schwer mit einem Verfahren vereinbar ist, das nicht vor einem Strafgericht abläuft (Nrn. 105/2004 vom 16. Juni 2004, 42/2009 vom 11. März 2009, 13/2013 vom 21. Februar 2013, 112/2014 vom 17. Juli 2014, 25/2016 vom 18. Februar 2016).

B.4. Bei einer Maßnahme handelt es sich um eine strafrechtliche Sanktion im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, wenn sie nach der Qualifikation des innerstaatlichen Rechts einen strafrechtlichen Charakter aufweist oder wenn aus der Art der Straftat, nämlich der allgemeinen Tragweite sowie der präventiven und repressiven Zielsetzung der Bestrafung, hervorgeht, dass es sich um eine strafrechtliche Sanktion handelt, oder auch wenn aus der Art und der Schwere der Sanktion, die dem Betroffenen auferlegt wird, hervorgeht, dass sie einen bestrafenden und somit abschreckenden Charakter aufweist (EuGHMR, Große Kammer, 15. November 2016, *A und B gegen Norwegen*, §§ 105-107; Große Kammer, 10. Februar 2009, *Zolotoukhine gegen Russland*, § 53; Große Kammer, 23. November 2006, *Jussila gegen Finnland*, §§ 30-31).

Die in Artikel 200*bis* § 1 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen vorgesehenen Verwaltungssanktionen bezwecken, die in Paragraf 1 dieser Bestimmung festgelegten Verstöße gegen dasselbe Gesetzbuch zu verhindern und diese zu bestrafen. Folglich haben diese Sanktionen eine repressive Zielsetzung und sind strafrechtlicher Natur im Sinne von Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.5.1. Vorbehaltlich dessen, dass der demokratisch gewählte Gesetzgeber keine Maßnahme ergreifen darf, die offensichtlich unvernünftig ist, darf er die Strafrechtspolitik selbst festlegen und dabei die Beurteilungsfreiheit des Richters einschränken.

Der zuständige Gesetzgeber hat sich jedoch mehrfach für die Individualisierung der Strafen entschieden, und zwar insbesondere dadurch, dass er es dem Richter erlaubt, Maßnahmen zum Aufschub zu gewähren.

B.5.2. Es obliegt dem zuständigen Gesetzgeber zu beurteilen, ob es wünschenswert ist, den Richter zur Strenge zu zwingen, wenn ein Verstoß insbesondere dem Gemeinwohl schadet. Diese Strenge kann unter anderem die Maßnahmen zum Aufschub betreffen.

Der Gerichtshof könnte eine solche Wahl nur ahnden, wenn sie offensichtlich unvernünftig wäre oder wenn die fragliche Bestimmung zur Folge hätte, einer Kategorie von Rechtsunterworfenen das Recht auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, so wie es durch Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet wird, vorzuenthalten.

B.6.1. Der Aufschub der Vollstreckung der Strafen zielt darauf ab, die der Vollstreckung der Strafen inhärenten Nachteile zu begrenzen und die Wiedereingliederung des Verurteilten nicht zu beeinträchtigen. Er kann in Bezug auf Geldbußen angeordnet werden. Außerdem geht aus dem durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 « zur Abänderung von Artikel 157 des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung » ersetzten und durch Artikel 5 Nr. 1 des Gesetzes vom 29. März 2012 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen (II) » abgeänderten Artikel 157 § 1 des am 14. Juli 1994 koordinierten Gesetzes über die Gesundheitspflege- und Entschädigungspflichtversicherung hervor, dass der Gesetzgeber den Aufschub nicht mit einer Geldbuße für unvereinbar hält, die von einer anderen Behörde als einem Strafgericht auferlegt wird.

Die Regelung der in Artikel 200bis § 1 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen vorgesehenen administrativen Geldbußen unterscheidet sich wohl in verschiedenen Bestandteilen von derjenigen der im selben Gesetzbuch vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen oder von derjenigen der in anderen Angelegenheiten vorgesehenen

Verwaltungssanktionen, ob es sich nun um die unterschiedliche Formulierung des Erfordernisses des moralischen Bestandteils, um die Möglichkeit der Kumulierung von administrativen Geldbußen, um die Art der Festlegung der Strafen oder um die Anwendung von Zuschlagzehntel handelt. Solche Unterschiede können zwar relevant sein, wenn es darum geht, die Anwendung spezifischer Regeln in bestimmten Bereichen zu rechtfertigen, aber sie sind es nicht in dem Bereich, der den Gegenstand der Vorabentscheidungsfrage darstellt; ohne Rücksicht darauf, ob der Aufschub durch das Korrekionalgericht oder durch eine andere zuständige Instanz wie das Zivilgericht gewährt wird, kann er den Verurteilten dazu anregen, sein Verhalten zu ändern, und zwar durch die Androhung der Vollstreckung - falls er rückfällig wird - der Verurteilung zur Bezahlung einer Geldbuße.

Wenn das Gesetz vom 29. Juni 1964 nicht anwendbar ist, obliegt es dem zuständigen Gesetzgeber, diesbezüglich zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Aufschub - genauso wie gegebenenfalls Aufschub mit Bewährungsaufgaben - gewährt werden kann, und die Voraussetzungen und das Verfahren für den Widerruf dieses Aufschubs festzulegen.

B.6.2. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Artikel 200*bis* § 6 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen mit den Artikeln 10 und 11 der Verfassung unvereinbar ist, insofern er es dem Zivilgericht nicht ermöglicht, dem in B.2 erwähnten Zuwiderhandelnden den Vorteil des Aufschubs zu gewähren.

B.7. Diese Feststellung der teilweisen Verfassungswidrigkeit hat jedoch nicht zur Folge, dass diese Bestimmung in Erwartung des Tätigwerdens des Dekretgebers nicht mehr von den zuständigen Instanzen angewandt werden könnte, wenn diese feststellen, dass die Übertretungen erwiesen sind, dass die Höhe der Geldbuße in keinem Missverhältnis zum Ernst der Übertretung steht und dass es keinen Grund gegeben hätte, Aufschub zu gewähren, und zwar auch nicht dann, wenn das Dekret diese Maßnahme vorgesehen hätte.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

erkennt für Recht:

Insofern er es dem Zivilgericht nicht ermöglicht, die in Artikel 200*bis* § 1 Absatz 1 des Wallonischen Gesetzbuches über nachhaltiges Wohnen erwähnten administrativen Geldbußen mit einem Aufschub einhergehen zu lassen, verstößt Artikel 200*bis* § 6 desselben Gesetzbuches gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Erlassen in französischer und niederländischer Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 26. März 2020.

Der Kanzler,

Der Präsident,

(gez.) P.-Y. Dutilleux

(gez.) F. Daoût