

Rolnummer 4886
Arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag over 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, gesteld door de Raad van State.

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 opdecimen ?

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 wetkrachtige 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 ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vennootschap naar Duits recht « European Air Transport Leipzig GmbH », waarvan het Belgische filiaal gevestigd is te 1831 Diegem, De Kleetlaan 1, en voor zover nodig, de

SA « European Air Transport », waarvan de maatschappelijke zetel gevestigd is te 1930 Zaventem, Luchthaven Brussel-Nationaal, Loods 4-5, hierna genoemd « EAT »;

- het Gewestelijk Agentschap Net Brussel, waarvan de zetel is gevestigd te 1150 Brussel, de Broquevillelaan 12;

- de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2011 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. Malherbe en Mr. T. Leidgens *loco* Mr. D. Lindemans, advocaten bij de balie te Brussel, voor « EAT »;

. Mr. P. Levert, advocaat bij de balie te Brussel, voor het Gewestelijk Agentschap Net Brussel;

. Mr. F. Tulkens en Mr. N. Bonbled, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak 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

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter is een luchtvaartmaatschappij waaraan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tweeënzestig inbreuken op de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, gepleegd in oktober 2006, tussen twee uur en vijf uur 's morgens, ten laste legt. Op 24 november 2006 heeft het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM) een proces-verbaal van vaststelling van die inbreuken opgesteld, dat op 4 december 2006, vergezeld van de bewijsstukken, is overgezonden aan de verzoekende partij voor de verwijzende rechter alsook aan het parket te Brussel.

Op 13 december 2006 laat de procureur des Konings aan het BIM weten dat hij de zaak seponeert.

Op 24 augustus 2007 start het BIM de procedure op die tot een administratieve sanctie leidt. Op 19 oktober 2007 legt de leidende ambtenaar van het BIM de verzoekende partij een administratieve geldboete van 56 113 euro op voor achtenveertig van de tweeënzestig vastgestelde inbreuken.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter stelt op 14 december 2007 een beroep in en op 24 januari 2008 bevestigt het Milieucollege de beslissing van het BIM waartegen een beroep tot nietigverklaring is ingediend bij de verwijzende rechter. In het kader van dat beroep stelt de laatstgenoemde de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen aan het Hof.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Memorie van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter*

A.1.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter brengt eerst de antecedenten in herinnering van de procedure die heeft geleid tot de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen.

Zij verzoekt het Hof, met toepassing van artikel 27, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, punt 4 van de vraag als volgt te herformuleren :

« Schenden de artikelen 33, 7°, b, 35, eerste lid, 36, 37, 38, 39, 39bis, 41 en 42, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, artikelen 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, zelf gelezen in samenhang met de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre : ... 4. de procedure van de administratieve geldboete die kan worden opgelegd aan de dader van het misdrijf bedoeld in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving en in artikel 30, 7°, b, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, minder waarborgen zou bieden dan die welke de persoon geniet die voor dezelfde feiten in het kader van een strafprocedure wordt vervolgd, gezien *met name* :

a) het feit dat het BIM, dat 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 hem uitspreekt waarbij het beslist of er reden is om hem een administratieve geldboete op te leggen en het voordeel geniet van de administratieve geldboeten die het oplegt ?

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 ? ».

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter geeft aan dat het Hof een vijfde subvraag zou moeten toevoegen die alleen maar de vier andere zou bundelen en samenvatten en die als volgt zou kunnen luiden :

« Algemeen genomen, wordt de rechtzoekende voor eenzelfde feit, waarvan het parket van oordeel is dat het geen gerechtelijke vervolging verantwoordt, een administratieve procedure opgelegd die minder waarborgen biedt dan een strafprocedure en die tot een hogere boete kan leiden dan die laatste ».

A.1.2. Zij onderzoekt vervolgens de eerste vraag die verband houdt met het tarief van de geldboete. Zij stelt vast dat er een verschil in behandeling bestaat tussen de vermoedelijke daders van het in de in het geding zijnde bepaling omschreven misdrijf, onder andere wat het bedrag van de geldboete betreft. Aan de personen die volgens de procureur des Konings moeten worden vervolgd, kan immers, met toepassing van artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997, een geldboete worden opgelegd van 1,37 tot 412,50 euro per misdrijf. Aan de personen die de procureur des Konings daarentegen meent niet te moeten vervolgen, kan, met toepassing van artikel 33 en artikel 37, derde lid, van de ordonnantie van 25 maart 1999, een geldboete worden opgelegd van 625 tot 62 500 euro per misdrijf.

Dat verschil in behandeling zou op geen enkele manier objectief en redelijkerwijs kunnen worden verantwoord. De grotere gestrengheid van de administratieve geldboete ingesteld bij artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 zou des te minder kunnen worden verantwoord en des te minder begrijpelijk zijn

omdat in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie zou worden uitgelegd dat, terwijl de administratieve geldboete de lichtste misdrijven bestraft, zij het mogelijk zou maken de strafrechtelijke sancties voor te behouden voor de zwaarste misdrijven. Terzelfder tijd zou zij een sanctie waarborgen voor de minder belangrijke misdrijven die gewoonlijk niet worden vervolgd. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter besluit daaruit dat de Brusselse ordonnantiegever, met het instellen van een regeling van administratieve geldboeten, ernaar streefde de straffeloosheid van de lichtste misdrijven te voorkomen. Het zou dan ook niet redelijkerwijs zijn verantwoord erin te voorzien dat het bedrag van de geldboete die aan de vermoedelijke dader van de feiten kan worden opgelegd, 151 tot 456 keer hoger is dan wanneer de procureur des Konings de feiten voldoende ernstig had bevonden en het opportuun had geacht ze voor de strafrechten te vervolgen.

A.1.3. Wat de tweede vraag betreft, die verband houdt met het ontbreken van een wettigheidstoetsing, geeft de verzoekende partij voor de verwijzende rechter bij wijze van voorafgaande opmerking aan dat, ook al wordt traditioneel de administratieve overheid het recht ontzegd om de wettigheid van de regels te toetsen, zij verplicht is om, wanneer zij zich voorneemt een geldboete op te leggen, een toetsing uit te voeren van de Europese en internationale wettigheid van de verordeningen die zij wil toepassen. Hoewel die wettigheidstoetsing niet als dusdanig een toepassing van artikel 159 van de Grondwet vormt, zou het van belang zijn niet op de gestelde prejudiciële vraag te antwoorden zonder te preciseren dat het antwoord dat erop zal worden gegeven, in geen geval de verplichting aantast die op de administratieve overheden rust om geen Belgische internrechtelijke bepaling toe te passen die strijdig zou zijn met een internationale rechtsnorm die rechtstreeks toepasselijk is in onze rechtsorde.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter betoogt vervolgens dat een interpretatie van de ordonnantie van 25 maart 1999 in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van de administratieve overheid die de geldboete oplegt, zou vereisen dat zij de bij artikel 159 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidstoetsing uitvoert, zodat de beoogde prejudiciële vraag zonder voorwerp zou zijn. De Raad van State zou de in het geding zijnde beslissing nietig moeten verklaren op grond van het feit dat zij artikel 159 van de Grondwet schendt.

In ondergeschikte orde betoogt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter dat het Hof, in het onwaarschijnlijke geval dat het van oordeel zou zijn dat de administratieve overheid die de geldboete oplegt, geen wettigheidstoetsing van de verordeningen kan uitvoeren met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, zou moeten vaststellen dat een verschil in behandeling bestaat tussen de vermoedelijke daders van het misdrijf bedoeld in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997.

De eerste categorie van personen zou de personen omvatten die volgens het oordeel van de procureur des Konings voor de strafrechten moeten worden vervolgd en die in elke aanleg de waarborg genieten dat de rechter de in artikel 159 van de Grondwet beoogde wettigheidstoetsing uitvoert.

De tweede categorie zou de personen omvatten die volgens het oordeel van de procureur des Konings niet moeten worden vervolgd en die het voorwerp zijn van een procedure van administratieve geldboeten in de loop waarvan noch het BIM noch het Milieucollege de wettigheid kunnen toetsen van de normen die zij op hen toepassen. Zij zouden de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde waarborg slechts kunnen genieten voor de Raad van State, dat wil zeggen na schuldig te zijn verklaard « en enkel in derde contentieuze aanleg ».

A.1.4. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter snijdt vervolgens de derde vraag aan, die betrekking heeft op het ontbreken van de bevoegdheid om een vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Zo zijn het BIM en het Milieucollege administratieve overheden en geen rechtscolleges, zodat zij niet over de mogelijkheid beschikken om het Hof een vraag te stellen over de bestaanbaarheid van een wetskrachtige norm met de Grondwet en met de bevoegdheidsverdelende regels. Daaruit zou een verschil in behandeling voortvloeien onder de vermoedelijke daders van het in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 bedoelde misdrijf naargelang zij het voorwerp zijn van een strafprocedure of van een administratieve procedure.

In het geval dat de procureur des Konings het niet opportuun acht de daders van een misdrijf te vervolgen die het voorwerp zijn van een procedure van administratieve geldboete, zullen zij de verwijzing naar het Hof slechts genieten via de Raad van State die in laatste aanleg uitspraak doet. De rechtzoekende zou aldus « tijdens de hele duur van twee contentieuze aanleggen een middel van verdediging » worden ontzegd en zou zo ernstig benadeeld zijn.

Rekening houdend met de door de ordonnantiegever nagestreefde doelstelling zou dat verschil in behandeling niet redelijkerwijs zijn verantwoord.

A.1.5.1. Wat de vierde vraag betreft, die betrekking heeft op het ontbreken van de waarborgen waarin de strafprocedure voorziet, wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat het Milieucollege nooit de verwarring van de taken van het BIM en, meer in het algemeen, het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid dat zowel het BIM als het College zelf kenmerkt, heeft betwist. Er zou een verschil in behandeling bestaan tussen, enerzijds, de personen die het voorwerp zijn van een strafprocedure, die door de procureur des Konings worden vervolgd, door een onafhankelijke en onpartijdige strafrechter worden berecht en, in voorkomend geval, het voorwerp zijn van een strafrechtelijke geldboete die niet is bedoeld voor de financiering van het BIM, en, anderzijds, de personen ten aanzien van wie de procureur des Konings het niet opportuun acht hen te vervolgen, die het voorwerp zijn van een procedure van administratieve geldboete in de loop waarvan het BIM, dat heeft meegewerkt aan het beleid inzake de strijd tegen de door vliegtuigen veroorzaakte geluidshinder, de in het geding zijnde inbreuken vaststelt, het dossier onderzoekt, beslist om de vermoedelijke dader ervan al dan niet te vervolgen, beslist of er al dan niet reden is om een administratieve geldboete op te leggen en het voordeel geniet van de geldboeten die het oplegt.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter citeert artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en wijst erop dat de ordonnantie van 25 maart 1999 niet erg afwijkt van de bepalingen van boek I van het Strafwetboek. De vermoedelijke dader van het gedrag dat zowel in artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 als in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 wordt beoogd, zou dus de artikelen 70 tot 78 van het Strafwetboek met betrekking tot de rechtvaardigings- en verschoningsgronden en de artikelen 79 tot 85 met betrekking tot de verzachtende omstandigheden kunnen aanvoeren, ongeacht of hij voor de strafgerechten of voor en door het BIM wordt vervolgd. Uit de rechtspraak van het Hof zou trouwens volgen dat verzachtende omstandigheden kunnen worden aangevoerd in het kader van procedures van administratieve geldboete.

In ondergeschikte orde wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat, in het onwaarschijnlijke geval dat zou worden geoordeeld, zoals de Raad van State suggereert, dat de administratieve overheid die de geldboete oplegt, geen rekening mag houden met de verzachtende omstandigheden om een lagere administratieve geldboete op te leggen dan het bij de wet bepaalde minimum, men zou moeten vaststellen dat er een discriminerend verschil in behandeling bestaat tussen de vermoedelijke daders van het misdrijf bedoeld in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 en in artikel 30, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999, aangezien diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het opportuun acht hen te vervolgen, zullen worden vervolgd voor de strafgerechten die die verzachtende omstandigheden in aanmerking kunnen nemen, terwijl aan diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het niet opportuun acht hen te vervolgen, een hogere administratieve geldboete kan worden opgelegd die niet wegens verzachtende omstandigheden kan worden verlaagd tot onder het wettelijke minimum van 625 euro.

A.1.5.2. Wat de weigering van de procedurele waarborgen betreft, betoogt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter dat het beginsel van het vermoeden van onschuld verbiedt dat de overheid die ermee belast is uitspraak te doen over de schuld van een persoon, uitgaat van het vooroordeel dat de beklaagde de in het geding zijnde daad heeft begaan, en verbiedt de beklaagde schuldig te verklaren indien de vervolgende partij zijn schuld niet heeft bewezen zonder dat er in dat verband enige twijfel blijft bestaan. Uit de rechtspraak van het Hof zou volgen dat het beginsel van het vermoeden van onschuld moet gelden onafhankelijk van de al dan niet strafrechtelijke kwalificatie die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft. Indien het Milieucollege echter op zich laat wachten om uitspraak te doen over het beroep, wordt de veroordeling geacht bevestigd te zijn. Daaruit zou een beginsel van vermoeden van schuld voortvloeien.

Wat de rechten van de verdediging betreft, zou er een discriminerend verschil in behandeling bestaan tussen diegenen die het voorwerp zijn van een strafrechtelijke procedure, die bij elke aanleg de waarborg van de rechten van de verdediging zouden genieten, en diegenen die het voorwerp zijn van een procedure van administratieve geldboete, die deze waarborg niet zouden genieten, in elk geval niet in dezelfde mate. Beklemtoond wordt dat het Milieucollege, krachtens artikel 39*bis* van de ordonnantie van 25 maart 1999, niet verplicht is uitspraak te doen over de beroepen die bij het College zijn aanhangig gemaakt, zodat de persoon aan wie een administratieve geldboete is opgelegd, niet daadwerkelijk over een administratief beroep beschikt.

Voor de Raad van State, die het enige jurisdictionele beroep vormt en die over de volle rechtsmacht beschikt die is vereist luidens artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, kan diegene die de nietigverklaring vordert van de administratieve geldboete die hem werd opgelegd, geen andere middelen van verdediging doen gelden dan die welke hij in zijn verzoekschrift tot nietigverklaring heeft aangevoerd, met uitzondering van de middelen van openbare orde.

Wat de dubbele aanleg betreft, zou niet kunnen worden beschouwd dat die geen waarborg vormt en zou niet kunnen worden betwist dat de gewone rechtzoekenden voor de strafrechten daarop recht hebben. Het ontzeggen van die waarborg zou bovenop de vastgestelde discriminaties komen.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter zou dus in de door het BIM tegen hem ingestelde procedure alle waarborgen kunnen aanvoeren die voortvloeien uit algemene strafrechtelijke beginselen, met name de rechtvaardigingsgronden.

Indien het BIM en het Milieucollege weigeren het bestaan van rechtvaardigingsgronden ten aanzien van de vermoedelijke dader van het misdrijf bedoeld in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 en in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 te onderzoeken en rekening ermee te houden, zou de Raad van State dienen vast te stellen dat de voor hem bestreden beslissing het algemeen strafrechtelijk beginsel schendt volgens hetwelk er geen misdrijf is wanneer het gedrag van de beklaagde het gevolg is van dwang of van een onoverkomelijke dwaling.

In ondergeschikte orde wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat in het onwaarschijnlijke geval waarin zou moeten worden geoordeeld, zoals de Raad van State suggereert, dat in het kader van de procedure van administratieve geldboete geregeld bij de ordonnantie van 25 maart 1999, geen rekening mag worden gehouden met het bestaan van rechtvaardigingsgronden ten aanzien van de dader van het misdrijf, zou moeten worden vastgesteld dat er een discriminerend verschil in behandeling bestaat onder de vermoedelijke daders van dat soort misdrijven.

A.1.6. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter onderzoekt ten slotte punt 5, dat is afgeleid uit de algemene discriminatie. Zij betoogt dat de ordonnantie van 25 maart 1999 een verschil in behandeling instelt onder de luchtvaartmaatschappijen die worden vervolgd omdat zij rechtstreeks of indirect geluidshinder hebben veroorzaakt of hebben laten voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, naargelang zij het voorwerp zijn van een strafrechtelijke procedure dan wel van een administratieve procedure. In het eerste geval worden zij vervolgd voor de strafrechten en kan hun een geldboete worden opgelegd van 1,38 tot 412,50 euro per misdrijf, na een procedure in het kader waarvan zij onbetwistbaar alle waarborgen van de strafrechtelijke procedure genieten. Wanneer zij daarentegen door de Brusselse administratie worden vervolgd, kunnen zij worden gestraft met een administratieve geldboete van 625 tot 62 500 euro per misdrijf, na een administratieve procedure die minder waarborgen biedt dan een strafrechtelijke procedure.

#### *Memorie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.2.1. Na te hebben herinnerd aan het onderwerp van de prejudiciële vragen en het relevante normatieve kader, brengt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de feiten en de antecedenten van de procedure in herinnering. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering snijdt vervolgens de antwoorden aan die moeten worden gegeven op de prejudiciële vraag en de subvragen ervan. Zij betoogt dat, algemeen beschouwd, de vraag berust op een verwarring van de administratieve sanctie met de strafrechtelijke sanctie. De eerste zou zich van de tweede onderscheiden door het feit dat zij niet wordt uitgesproken door een rechter na een gerechtelijk debat maar wel door een administratieve overheid en dat zij vervolgens het voorwerp kan zijn van een toetsing door de rechter. Hoewel de administratieve sancties een juridische ondersteuning vergen, zou men de twee types van sancties niet mogen verwarren door op de administratieve sancties alle waarborgen toe te passen die gelden voor de strafrechtelijke sancties, op gevaar af de verschillende doelstellingen die met die twee regelingen worden nagestreefd, hun onderscheiden aard en hun complementariteit geheel teniet te doen. Het Hof zelf zou altijd erop hebben toegezien de regeling van de administratieve sancties te onderscheiden van de regeling van de strafrechtelijke sancties *stricto sensu* waarbij het niet toestond de eerste volledig gelijk te schakelen met de tweede.

A.2.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, betoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het verschil in behandeling berust op een objectief gegeven, namelijk de beslissing van de procureur des Konings om door de administratie behoorlijk vastgestelde misdrijven al dan niet te vervolgen. Het gemaakte onderscheid zou volkomen relevant en adequaat zijn om de doelstelling van de Brusselse wetgeving in milieuaangelegenheden te verwezenlijken, met name de doelstelling met betrekking tot de strijd tegen geluidshinder, vermits het ertoe strekt de straffeloosheid te vermijden die het gevolg is van het systematisch seponeren van de processen-verbaal waarbij misdrijven inzake de strijd tegen geluidshinder worden vastgesteld,

door een aanvullend systeem van administratieve geldboeten in te voeren dat de daadwerkelijke naleving van de gewestelijke normen beter kan verzekeren.

Het verschil in behandeling zou ten slotte een evenredige maatregel vormen in het licht van de doelstelling van de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving.

Het Hof zelf zou hebben erkend dat het de wetgever vrijstaat om de administratie de taak toe te vertrouwen om overtredingen van deze of gene wetgeving te vervolgen en bijzonder zware straffen op te leggen in sectoren waar de omvang en het grote aantal van de fraudegevallen het algemeen belang ernstig schaden.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beklemtoont eveneens dat het hier gaat om louter geldelijke maatregelen die niet het onterende karakter hebben dat aan strafrechtelijke veroordelingen *sensu stricto* kleeft, die niet op het strafblad worden ingeschreven en die niet van dien aard zijn dat zij de re-integratie van diegene aan wie zij worden opgelegd in het gedrang brengen. Zij verwijst naar het arrest nr. 153/2001 van 28 november 2001.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering legt eveneens de nadruk op het feit dat de ordonnantie van 25 maart 1999 voorziet in maatregelen die door de rechter kunnen worden genomen en die ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren. Dat zou het geval zijn bij de artikelen 23 tot 31 van die ordonnantie.

Ten derde wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop dat de misdrijven en geldboeten bedoeld in artikel 23 van de ordonnantie moeten worden vergeleken met de misdrijven vermeld in artikel 32, die wel kunnen worden bestraft met een administratieve geldboete van 62,50 tot 625 euro. Het zou vaststaan dat de Brusselse ordonnantiegever verschillende bedragen in aanmerking heeft willen nemen waarbij rekening wordt gehouden met de begane misdrijven.

Ten vierde zouden de minimum- en maximumbedragen van de administratieve geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, moeten worden gerelativeerd, al was het maar in het licht van het bijzonder grote aantal misdrijven die de overtreders hebben begaan. Zo zou het gemiddelde bedrag per misdrijf dat aan de Raad van State wordt voorgelegd, slechts 1 169,02 euro bedragen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt eraan toe dat de methode voor het berekenen van de geldboeten het mogelijk maakt buitensporige boeten te vermijden, ook al beschikken de luchtvaartmaatschappijen in de regel over aanzienlijke financiële middelen. De administratieve geldboete zou voor hen slechts een verwittiging of een terechtwijzing zijn, en geen straf.

A.2.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, betoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat die onontvankelijk is aangezien zij niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort. Die vraag zou immers erop neerkomen de geldigheid van artikel 159 van de Grondwet ter discussie te stellen, en niet van de wetskrachtige bepalingen bedoeld in de inleiding van de vraag.

In ondergeschikte orde wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop dat, in het onwaarschijnlijke geval dat het Hof de vraag onvankelijk zou achten, zij ontkennend zou dienen te worden beantwoord aangezien de rechtsleer en de rechtspraak artikel 159 van de Grondwet zo goed als unaniem in die zin interpreteren dat het enkel kan worden toegepast door rechters en niet door een administratieve overheid. Het is immers moeilijk denkbaar dat de administratie zelf de wettigheid toetst van normen die zij geacht wordt toe te passen. In elk geval zou die situatie het gevolg zijn van een keuze van de Grondwetgever die niet discriminerend is en geen onevenredig effect heeft vermits de door de administratieve overheid toegepaste verordenende bestuurshandelingen vervolgens door de justitiële rechter aan een wettigheidscontrole kunnen worden onderworpen.

A.2.4. De derde prejudiciële vraag zou onontvankelijk zijn. Het vastgestelde onderscheid zou immers niet voortvloeien uit de Brusselse bepalingen bedoeld in de inleiding van de vraag, maar opnieuw uit een grondwetsbepaling, namelijk artikel 142, tweede lid, van de Grondwet.

In ondergeschikte orde zou de vraag ontkennend dienen te worden beantwoord. Men zou immers administratieve overheden en rechtscolleges niet met elkaar kunnen vergelijken. De prejudiciële vragen zijn immers van nature vragen van rechter tot rechter.

A.2.5.1. Wat de vierde prejudiciële vraag betreft, wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop dat die onderverdeeld is in vier subvragen. De eerste subvraag betreft een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet op grond van het feit dat de administratieve overheid de vervolgende overheid kan zijn, namelijk het BIM, dat de misdrijven heeft vastgesteld en het dossier heeft onderzocht in plaats van de procureur des Konings. Aangezien een administratieve sanctie van nature wordt uitgesproken door de administratie, zou het niet discriminerend zijn dat die overheid, met toepassing van precieze regels, de misdrijven vaststelt en het dossier onderzoekt om ten slotte vervolging in te stellen, dat wil zeggen een sanctie te treffen.

Op de tegen het Brusselse systeem geuite kritiek dat het dezelfde ambtenaren zijn die de vaststellingen doen, verhoren en bestraffen, wordt geantwoord dat, volgens de rechtspraak van het Hof, het wenselijk is dat het in de regel dezelfde ambtenaar is die verhoort en bestraft. Dat principe zou worden afgeleid uit het arrest nr. 178/2006 van 29 november 2006, waarin het Hof geen enkele ongrondwettigheid heeft gezien onder voorbehoud dat er een schriftelijk verslag van verhoor wordt opgesteld en dat er kennis wordt genomen van dat verslag vóór de sanctie wordt getroffen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt vast dat te dezen de vaststellingen worden gedaan en de verhoren worden afgenomen door ambtenaren van het BIM, van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid (hierna : GAN) en van het ministerie, terwijl de sanctie wordt uitgesproken door een andere ambtenaar van het BIM en van het GAN, namelijk de leidende ambtenaar ervan, of nog door een ambtenaar van het bevoegde ministerie, die zich uitsprekt op basis van het dossier dat hem wordt bezorgd.

A.2.5.2. Wat de tweede subvraag betreft, die verband houdt met de mogelijkheid om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, zou uit de rechtspraak van het Hof kunnen worden afgeleid dat verzachtende omstandigheden grondwettelijk niet verplicht zijn om de hoogte van een strafrechtelijke sanctie te bepalen. Wat niet vereist is inzake strafrechtelijke sancties, zou dat *a fortiori* niet zijn inzake administratieve sancties.

Alle beslissingen waarbij wetten ongeldig zijn verklaard die de bevoegdheden van de rechter beperken door hem niet toe te staan de toepasselijke geldboete te verminderen indien er verzachtende omstandigheden bestaan, zouden alleen verantwoord zijn door het feit dat, in die wetten, de administratie over een transactionele bevoegdheid beschikte, met name rekening houdend met de verzachtende omstandigheden, terwijl, voor de rechter, bij gebrek aan een aanvaarde of voorgestelde transactie, dezelfde omstandigheden niet meer konden worden aangevoerd. Die redenering zou in het onderhavige geval echter niet kunnen worden gevolgd. In het stelsel van de ordonnantie van 25 maart 1999 hebben immers noch de administratie noch de rechter de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden te aanvaarden.

Er wordt nog op gewezen dat de omstandigheid dat de verhouding tussen het minimum en het maximum van de geldboete die kan worden opgelegd, 1 tot 100 bedraagt, het mogelijk zou maken vast te stellen dat de overheid die gebruikmaakt van het evenredigheidsbeginsel, in het kader van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid het bedrag van de geldboete zal bepalen tussen dat minimum en dat maximum, rekening houdend met verschillende elementen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering ziet niet in in welk opzicht het verbod om onder het bedrag van 625 euro te gaan, een laag bedrag in het licht van de veroorzaakte hinder voor het milieu en de inwoners, een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou vormen.

A.2.5.3. Wat de derde subvraag betreft, wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erop dat er bij de toepassing van de administratieve sancties ook procedurele waarborgen bestaan in een aangepaste vorm ten opzichte van de waarborgen in strafzaken. Zo worden de rechten van de verdediging verzekerd krachtens de algemene administratiefrechtelijke beginselen. In de rechtsleer en de rechtspraak is men unaniem van oordeel dat de administratie ertoe gehouden is het beginsel van de naleving van de rechten van de verdediging in acht te nemen. Dat beginsel impliceert de bestuurde tijdig op de hoogte te brengen van de tegen hem aangevoerde grieven, hem toegang te geven tot zijn dossier, hem de mogelijkheid te bieden zich te laten bijstaan door een persoon naar keuze, over voldoende tijd te beschikken om zijn verdediging te regelen en zijn middelen van verdediging mondeling of schriftelijk te doen gelden. Dat recht is trouwens uitdrukkelijk verankerd in artikel 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Het vermoeden van onschuld zou slechts gelden in strafzaken. Men zou het niet ongewijzigd kunnen toepassen op de administratieve sancties, op gevaar af de aard van de sancties met elkaar te verwarren.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beklemtoont evenwel dat het vermoeden van onschuld, in het procedurele aspect ervan en voor zover het van toepassing is, in acht moet worden genomen. Zij betwist immers niet dat de bewijslast ten aanzien van de inbreuk op de milieuwetgeving en, in het bijzonder, de overschrijding van de geluidsnormen, op de administratieve overheid berust.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering beklemtoont nog dat de administratief bestrafte overtreder eerst beschikt over een administratief beroep bij het Milieucollege en vervolgens over een juridictioneel beroep bij het Raad van State. In dat kader zou hij, indien nodig, zijn grieven in feite of in rechte tegen de beslissing tot sanctie kunnen doen gelden, met inbegrip van de eventuele schendingen van het vermoeden van onschuld.

A.2.5.4. Wat ten slotte de vierde subvraag betreft, zou het, rekening houdend met de discretionaire bevoegdheid waarover de administratieve overheid beschikt om niet noodzakelijk een sanctie op te leggen, zelfs indien het misdrijf vaststaat, niet onevenredig zijn om op het stelsel van die sancties elementen die eigen zijn aan het stelsel van de strafrechtelijke sancties, namelijk de onweerstaanbare dwang of de onoverkomelijke dwaling, niet toe te passen.

#### *Memorie van tussenkomst van Net Brussel – Gewestelijk Agentschap voor Netheid*

A.3.1. De verzoekster tot tussenkomst wijst erop dat zij een instelling van openbaar nut is, opgericht bij ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid. Zij preciseert dat zij rechtspersoonlijkheid bezit en in rechte wordt vertegenwoordigd door haar leidend ambtenaar of door haar adjunct-leidend ambtenaar.

Naar haar mening belangt het door het Hof gegeven antwoord op de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag haar rechtstreeks aan wegens de weerslag van dat antwoord op de uitoefening van het mandaat dat haar is verleend bij artikel 35 van de ordonnantie van 25 maart 1999. De verzoekster tot tussenkomst verwijst in dat verband naar het arrest nr. 74/2005 van 20 april 2005. Zij wijst ook erop dat zij een instelling van openbaar nut is die nauw verbonden is met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, dat, met toepassing van artikel 85 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, een bevoorrechte gesprekspartner van het Hof is.

A.3.2. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, merkt het GAN op dat de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 de schending van talrijke wets- en verordeningbepalingen als een administratief misdrijf aanmerken. De ordonnantiegever heeft gemeend dat, naar gelang van het gepleegde misdrijf, een kleine of een grote geldboete diende te worden opgelegd. Dat onderscheid berust op de identiteit van de personen die de misdrijven gewoonlijk plegen. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie zou immers zijn beklemtoond dat het systeem van administratieve geldboeten een goede oplossing is voor de strafrechtelijke onverantwoordelijkheid van de rechtspersonen. Het GAN wijst erop dat rekening dient te worden gehouden met het volledige te dezen toepasselijke wetgevende instrumentarium. Het doet opmerken dat de artikelen 24 tot 30 van de ordonnantie van 25 maart 1999 het mogelijk maken maatregelen te nemen zoals de verbeurdverklaring of de volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, de tijdelijke of definitieve sluiting van inrichtingen, alsook de bekendmaking van het veroordelende vonnis. Dergelijke maatregelen kunnen echter slechts worden bevolen wanneer een strafrechtelijke geldboete wordt uitgesproken en niet wanneer een administratieve sanctie, die een ondergeschikt karakter heeft ten opzichte van de strafvervolging, door de administratie wordt opgelegd. Indien de procureur des Konings beslist de overtreder niet te vervolgen, zullen dergelijke maatregelen echter niet kunnen worden opgelegd. Zij behoren uitsluitend tot een bevoegdheid van juridictionele aard en niet tot een administratieve bevoegdheid. In die context zou het redelijkerwijs verantwoord zijn dat het bedrag van de opgelegde administratieve geldboete hoger kan zijn dan het maximumbedrag van de strafrechtelijke geldboete die voor identieke feiten kan worden uitgesproken.

A.3.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wijst het GAN erop dat het vaststaat dat de exceptie van onwettigheid ingesteld bij artikel 159 van de Grondwet enkel kan worden uitgevoerd door de rechtscolleges van de rechterlijke of de administratieve orde en niet door de administratie zelf. De grondslag van het aangeklaagde verschil in behandeling ligt niet in de betwiste bepaling maar in het voormelde artikel 159 van de Grondwet. Het Hof zou echter niet bevoegd zijn om zich uit te spreken over een optie die de Grondwetgever heeft verankerd.

De verzoekster tot tussenkomst doet nog gelden dat de administratieve geldboete uitgesproken op basis van artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in elk geval het voorwerp kan uitmaken van een administratief beroep voor het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, waarbij die beslissing eveneens het

voorwerp kan zijn van een jurisdictioneel beroep voor de Raad van State, die een rechtscollege is in de zin van artikel 159 van de Grondwet en die dus toepassing kan maken van die bepaling.

A.3.4. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, wijst de verzoekster tot tussenkomst erop dat de aangeklaagde discriminatie niet het gevolg is van artikel 33 van de in het geding zijnde ordonnantie maar wel van artikel 142 van de Grondwet, dat een afspiegeling vindt in artikel 26, § 2, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 waarbij de mogelijkheid om een verwijzingsbeslissing uit te spreken en een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, aan de rechtscolleges wordt voorbehouden.

A.3.5. Wat de vierde prejudiciële vraag betreft, wijst de verzoekster tot tussenkomst erop dat sinds lang wordt aanvaard dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens als dusdanig niet van toepassing is op de administratieve overheid die een sanctie oplegt wanneer haar beslissing het voorwerp kan zijn van een beroep voor een rechtscollege dat alle waarborgen op een eerlijk proces biedt. Dat neemt niet weg dat de administratie die een sanctie oplegt, gehouden is aan de algemene beginselen van het administratief recht, met inbegrip van de beginselen van de rechten van de verdediging, die zelf zijn afgeleid uit artikel 6 van het Verdrag. Te dezen zou die waarborg uitdrukkelijk verankerd zijn in de in het geding zijnde ordonnantie, die in artikel 38 ervan preciseert dat een administratieve geldboete slechts kan worden uitgesproken nadat de persoon aan wie die geldboete kan worden opgelegd, zich heeft kunnen verdedigen.

Wat het vermoeden van onschuld betreft, betoogt het GAN dat dat slechts van toepassing is in strafzaken, zodat het niet zou kunnen worden toegepast op de administratieve sancties, op gevaar af de aard van de sancties met elkaar te verwarren.

Wat de onmogelijkheid betreft om rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, verwijst de verzoekster tot tussenkomst naar het arrest nr. 42/2009 van het Hof waarin het heeft besloten dat het beroep bij de Raad van State een volwaardige jurisdictionele waarborg biedt tegen de disciplinaire straffen opgelegd door een administratieve overheid en dat in het licht van de controle uitgeoefend door de Raad van State. De enige vraag die zou rijzen, zou dus zijn te weten of het bij de ordonnantie van 25 maart 1999 ingestelde instrumentarium te dezen een dusdanige incoherentie bevat dat het tot een klaarblijkelijk onredelijk verschil in behandeling leidt.

In dat verband wijst het GAN erop dat het juist is dat de betwiste ordonnantie de administratie niet toestaat een geldboete op te leggen die lager is dan het minimumbedrag van 625 euro rekening houdend met eventuele verzachtende omstandigheden, maar dat evenwel artikel 8 van de ordonnantie in aanmerking dient te worden genomen, artikel dat de met het toezicht belaste persoonsleden de mogelijkheid geeft een waarschuwing te richten tot de vermoedelijke dader van het misdrijf of tot de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt werd gepleegd of waar het zijn oorsprong vond. Er zou eveneens rekening moeten worden gehouden met het feit dat de administratie de verzachtende omstandigheden in overweging moet nemen om geen administratieve geldboete uit te spreken. De bevoegdheid van de administratie is op dat vlak immers geen gebonden bevoegdheid.

De verzoekster tot tussenkomst doet nog opmerken dat het voor de administratie evenmin mogelijk is om de volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, de tijdelijke of definitieve sluiting van een of meer inrichtingen te bevelen, een beroepsverbod of de bekendmaking van het vonnis uit te spreken. Dergelijke maatregelen kunnen echter door de strafrechter worden uitgesproken.

Het zou ten slotte onjuist zijn te stellen dat de persoon ten aanzien van wie het opleggen van een administratieve geldboete wordt overwogen, zich niet kan beroepen op rechtvaardigingsgronden als de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling. De in de ordonnantie van 25 maart 1999 beoogde overheden beschikken immers over een discretionaire bevoegdheid om geen sanctie op te leggen, zelfs indien de ten laste gelegde feiten vaststaan. Eenzelfde redenering geldt voor de dwang en de onoverkomelijke dwaling.

#### *Memorie van antwoord van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter*

A.4.1. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter begint met erop te wijzen dat de tussenkomst van Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid, niet ontvankelijk zou zijn op grond van het feit dat het niet denkbaar zou zijn dat een persoon partij in het geding voor het Hof zou zijn die dat niet zou zijn in het hoofdgeding. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter stelt in ondergeschikte orde vast dat het

Gewestelijk Agentschap voor Netheid in elk geval niet doet blijken van een belang in de zaak voor de rechter die de verwijzing gelast in de zin van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989.

Doen blijken van een belang in een analoge procedure zou in het licht van de voormelde bepaling onvoldoende zijn. Dat zou *a fortiori* het geval zijn aangezien het GAN zelfs niet doet blijken van een belang in een analoge procedure, maar enkel van een belang in een mogelijke analoge procedure.

In nog meer ondergeschikte orde stelt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter vast dat de norm die aan de toetsing van het Hof wordt onderworpen, een onverantwoord verschil in behandeling instelt tussen de personen die, voor dezelfde feiten, het voorwerp zijn van een strafrechtelijke procedure of van een administratieve procedure. Het BIM, en niet het GAN, is echter bevoegd om die feiten te bestraffen wanneer de procureur des Konings het niet opportuun acht die te vervolgen. Daaruit volgt dat de beslissing die het Hof op dat punt zou nemen, geen gezag zal hebben in de analoge procedures waarin het GAN partij zou zijn, want de door het GAN bestrafte misdrijven zijn niet identiek met die welke beoogd zijn in de betwiste bepaling en houden geen verband met artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997.

A.4.2. Wat de in het geding zijnde wetsbepalingen betreft, wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat de vergelijking tussen artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 en artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 essentieel is, vermits het slechts uit die vergelijking is dat het aangeklaagde verschil in behandeling blijkt.

Zoals zij in haar eerste memorie heeft gedaan, herinnert zij eraan dat de voormelde bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met de artikelen 35 tot 42 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Zij legt eveneens de nadruk op het feit dat, met uitzondering van de artikelen 41 en 42 ervan, de voormelde ordonnantie niet afwijkt van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek, zodat de vermoedelijke dader van het gedrag bedoeld zowel in artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 als in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 de artikelen 70 tot 78 van het Strafwetboek met betrekking tot de rechtvaardigings- en verschoningsgronden en de artikelen 79 tot 85 met betrekking tot de verzachtende omstandigheden kan aanvoeren, en dit ongeacht of hij wordt vervolgd voor de strafgerechten of voor en door het BIM.

A.4.3. Wat betreft de opmerking van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die beweert dat de vraag berust op een verwarring tussen de administratieve sanctie en de strafrechtelijke sanctie, wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat de Raad van State definitief heeft geoordeeld dat de te dezen opgelegde administratieve sanctie een repressief karakter heeft en dat de procedure die ertoe leidt die geldboete op te leggen, beantwoordt aan het begrip strafvervolgning in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter beklemtoont eveneens dat de strafrechtelijke sanctie beoogd in artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 en de administratieve sanctie beoogd in artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie van 25 maart 1999 dezelfde doelstelling nastreven, namelijk het gedrag van de dader van het misdrijf bestraffen, alsook hem ontraden nieuwe misdrijven te plegen.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter merkt ten slotte op dat de strafrechtelijke sanctie beoogd in het voormelde artikel 20 en de administratieve sanctie beoogd in het voormelde artikel 33, 7°, b), dezelfde feiten bestraffen en dat het essentieel is dat punt in gedachten te houden bij het onderzoek van de aan het Hof gestelde prejudiciële vraag.

A.4.4. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, die verband houdt met het tarief van de geldboete, herinnert de verzoekende partij voor de verwijzende rechter eraan dat de bekritiseerde maatregel de norm is krachtens welke het minimumbedrag van de administratieve geldboete die door de administratie kan worden opgelegd, duidelijk hoger is dan het maximumbedrag van de strafrechtelijke geldboete die, voor dezelfde feiten, door de strafgerechten had kunnen worden opgelegd indien de procureur des Konings het opportuun had geacht die te vervolgen.

Het Hof zou zich nooit over een dergelijke vraag hebben uitgesproken. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter betoogt dat indien het Hof van oordeel zou zijn dat die maatregel niet klaarblijkelijk onevenredig is, het op zijn minst zou moeten vaststellen dat hij in elk geval niet redelijkerwijs is verantwoord. Het verslag van de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 maart 1999 zou immers geen enkele objectieve en redelijke verantwoording bevatten voor de bekritiseerde maatregel, namelijk de grotere strengheid van de administratieve geldboete, en het zou niet aan het Hof toekomen daarin te voorzien.

Uit de parlementaire voorbereiding zou blijken dat door het invoeren van een stelsel van administratieve geldboeten de Brusselse ordonnantiegever ernaar streefde de straffeloosheid van de lichtste misdrijven te voorkomen. Het zou dan ook niet redelijk verantwoord zijn erin te voorzien dat het bedrag van de geldboete die aan de vermoedelijke dader van de feiten kan worden opgelegd, 151 tot 456 keer hoger is dan wanneer zij strafrechtelijk zouden zijn vervolgd. Hoewel het invoeren van een stelsel van administratieve geldboeten is verantwoord door de zorg om de straffeloosheid te ondervangen die het gevolg is van een zo goed als systematische seponering van de processen-verbaal tot vaststelling van misdrijven inzake de strijd tegen geluidshinder, zou de grotere gestrengheid van de administratieve geldboete ten opzichte van de strafrechtelijke geldboete waarmee dezelfde feiten worden bestraft, daarentegen niet verantwoord zijn. Het onderscheid tussen kleine misdrijven en grote misdrijven zou bovendien geenszins kunnen verantwoorden dat het minimumbedrag van de administratieve geldboete die door de administratie kan worden opgelegd, hoger is dan het maximumbedrag van de strafrechtelijke geldboete die, voor dezelfde feiten, door de strafrechten zou kunnen worden opgelegd indien de procureur des Konings het opportuun achtte die te vervolgen.

De maatregelen waarmee de strafrechtelijke sancties gepaard kunnen gaan en die worden beoogd in de artikelen 24 tot 31 van de in het geding zijnde ordonnantie, zouden geenszins objectief en redelijk kunnen verantwoorden dat, onder de daders van eenzelfde misdrijf, aan diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het niet opportuun acht hen te vervolgen, een veel zwaardere geldboete kan worden opgelegd dan aan diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het wel opportuun acht hen te vervolgen. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter betoogt dat de in het geding zijnde bepaling het de vermoedelijke dader van de feiten geenszins mogelijk maakt te ontsnappen aan het onterende karakter van een eventuele strafrechtelijke veroordeling. Het is immers enkel het ontbreken van een strafvervolgning die dat mogelijk maakt.

Er zou een onderscheid dienen te worden gemaakt tussen de te dezen aangeklaagde maatregel en de maatregel die het voorwerp is van het arrest nr. 153/2001 van 28 november 2001 waarnaar de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verwijst. In tegenstelling tot wat het geval was voor de maatregel die is bekritiseerd in dat arrest, en die het ontradende karakter van de administratieve geldboeten voldoende groot moest houden, verantwoordt de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde ordonnantie de bekritiseerde maatregel niet door het feit dat de minimum- en maximumbedragen van de strafrechtelijke geldboete waarin artikel 20, 4°, van de ordonnantie van 17 juli 1997 voorziet, niet voldoende ontradend waren. Er kan evenmin ernstig worden betoogd dat het evenredig is in een hoge administratieve geldboete te voorzien op grond van het feit dat die niet vergezeld kan gaan van de andere repressieve maatregelen waarin is voorzien voor de strafrechtelijke sancties in de artikelen 24 tot 31 van de in het geding zijnde ordonnantie.

Ten overvloede voegt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter eraan toe dat dient te worden vastgesteld dat de in het geding zijnde ordonnantie eveneens de herhaling bestraft van diegene die het voorwerp is van een administratieve vervolging. Er zou eveneens dienen te worden vastgesteld dat de strafrechter de strafrechtelijke geldboete waarmee de overschrijding van de door de Brusselse Regering vastgelegde geluidsnormen zou worden bestraft, zou kunnen doen gepaard gaan met een straf van verbeurdverklaring, een bevel tot gedeeltelijke of volledige stopzetting van de activiteit, of het verbod om een beroepsactiviteit uit te oefenen. Uit artikel 24 van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt immers dat die maatregelen door de rechter kunnen worden uitgesproken bovenop de strafrechtelijke geldboete. Dergelijke maatregelen zouden echter onwettig zijn. De richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van de geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap verbiedt immers de activiteit van luchtvaartmaatschappijen te beperken tenzij binnen de in de richtlijn bepaalde zeer strikte grenzen.

Het ontbreken van kosten die overeenstemmen met de maatregel waarbij de bekendmaking van het vonnis wordt bevolen, en die per definitie alleen worden gemaakt in het kader van een strafvervolgning, zou evenmin het feit kunnen verantwoorden dat de administratieve geldboete duidelijk strenger is.

Ten slotte doet de verzoekende partij voor de verwijzende rechter opmerken dat bepaalde van die maatregelen door de strafrechter slechts kunnen worden opgelegd indien hij vaststelt dat de aan de maatschappij verweten feiten een gevaar voor het milieu vormen, voorwaarde die komt bovenop die van de vaststelling van het misdrijf.

Wat betreft het argument van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest volgens hetwelk, gezien de financiële middelen van de luchtvaartmaatschappijen, niet redelijkerwijs zou kunnen worden betwist dat de administratieve geldboete slechts een terechtwijzing is en geen straf, wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter

erop dat de bevoegde autoriteiten de verzoekende partij nooit hebben meegedeeld hoe zij de feiten die haar worden verweten niet langer zou kunnen plegen.

A.4.5. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, die verband houdt met het ontbreken van een wettigheidstoetsing, legt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter nogmaals de nadruk op het feit dat de Raad van State de door haar bestreden beslissing nietig zou moeten verklaren op grond van het feit dat zij artikel 159 van de Grondwet schendt. In ondergeschikte orde zet zij dezelfde argumentatie uiteen als in haar memorie.

A.4.6. Wat de derde prejudiciële vraag betreft, die verband houdt met het ontbreken van de bevoegdheid om een vraag te stellen aan het Hof, antwoordt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter dat het aangeklaagde verschil in behandeling zijn grondslag niet vindt in artikel 142 van de Grondwet maar wel in de voor het Hof betwiste norm. Die norm voert immers een alternatief stelsel van administratieve geldboeten in voor de strafvervolgung, in het kader waarvan de dader van de betwiste feiten niet over dezelfde fundamentele waarborgen beschikt als die welke hij zou hebben genoten indien de feiten waarvoor hij door de administratie werd bestraft, het voorwerp van een strafvervolgung waren geweest.

Het feit dat de Raad van State, in laatste aanleg, de plicht of de mogelijkheid heeft een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof, zou het aangeklaagde verschil in behandeling niet kunnen verhelpen, vermits de Raad van State slechts optreedt nadat de dader van de feiten schuldig werd verklaard en slechts in derde aanleg.

A.4.7.1. Wat de vierde vraag betreft, wijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter erop dat het BIM niet voldoet aan de vereiste van onpartijdigheid aangezien het heeft meegewerkt aan de totstandkoming van het besluit van 27 mei 1999 en, ruimer beschouwd, aan het beleid inzake de strijd tegen door vliegtuigen veroorzaakte geluidshinder.

Zij beklemtoont dat het BIM, in het kader van de bij de Raad van State ingestelde procedures tot schorsing en tot nietigverklaring van het besluit van 27 mei 1999, een memorie van tussenkomst heeft neergelegd. Het BIM staat eveneens in voor het onderzoeken van de overtredingen van de normen van het Gewest, net zoals het instaat voor het vervolgen van de zogenaamd door de luchtvaartmaatschappijen gepleegde misdrijven, en het is ten slotte ook de begunstigde van de geldboeten die het oplegt.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter doet opmerken dat het Milieucollege het gebrek aan onafhankelijkheid en de partijdigheid van het BIM voor die rechter niet heeft betwist. Het zou dus gaan om een vaststaand feit.

A.4.7.2. Wat de verzachtende omstandigheden betreft, verwijst de verzoekende partij voor de verwijzende rechter naar de B.7 van het arrest nr. 42/2009 van 11 maart 2009 om te antwoorden op het argument van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die doet gelden dat die verzachtende omstandigheden niet grondwettelijk verplicht zijn.

Zij wijst eveneens erop dat, in tegenstelling tot wat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beweert, de strafrechter over de mogelijkheid beschikt om verzachtende omstandigheden te aanvaarden krachtens artikel 85 van het Strafwetboek.

Ten aanzien van het feit dat de administratie over een discretionnaire beoordelingsbevoegdheid zou beschikken, waarbij zij rekening kan houden met eventuele verzachtende omstandigheden, door het feit dat de ordonnantie het minimum- en maximumbedrag van de administratieve geldboete vastlegt, lijkt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de regel te negeren dat het bestaan van verzachtende omstandigheden de rechter de mogelijkheid moet bieden om onder het wettelijke minimumbedrag van de geldboete te gaan.

Wat betreft het argument van het GAN volgens hetwelk artikel 8 van de ordonnantie de administratie de mogelijkheid geeft waarschuwingen te richten tot de vermoedelijke daders van het betwiste misdrijf, zodat de administratie de straf kan individualiseren, betoogt de verzoekende partij voor de verwijzende rechter dat het geven van een waarschuwing en het aanvaarden van verzachtende omstandigheden twee heel verschillende maatregelen van individualisering zijn. De waarschuwing maakt het immers mogelijk het opstarten van de procedure te voorkomen terwijl de verzachtende omstandigheden het mogelijk maken het bedrag van de geldboete te bepalen onder het wettelijke minimum ervan.

Artikel 38 van de ordonnantie, dat stelt dat de administratie geen gebonden bevoegdheid uitoefent vermits het haar toekomt te beslissen of er een administratieve geldboete dient te worden opgelegd, zou evenmin als argument kunnen worden gebruikt. De beslissing om geen geldboete op te leggen, verschilt immers van de beslissing om er een op te leggen waarvan het bedrag kleiner is dan het wettelijke minimum wegens het bestaan van verzachtende omstandigheden. De verzoekende partij voor de verwijzende rechter legt voorts de nadruk op het feit dat de maatregelen bedoeld in de artikelen 25 en volgende van de ordonnantie van 25 maart 1999 slechts door de strafrechter kunnen worden uitgesproken.

A.4.7.3. Met betrekking tot de procedurele waarborgen en in het bijzonder het beginsel van het vermoeden van onschuld, herinnert de verzoekende partij voor de verwijzende rechter eraan dat zowel de verwijzende rechter als het Hof van Cassatie reeds hebben geoordeeld dat de administratieve geldboete een strafvervolgning vormt in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zodat de persoon die het voorwerp is van die vervolging alle waarborgen geniet bedoeld in het genoemde artikel 6, met inbegrip van de waarborg van de inachtneming van het vermoeden van onschuld.

Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof zou, voor zover de waarborgen die voortvloeien uit de algemene strafrechtelijke beginselen aan de Belgen zonder discriminatie moeten worden gewaarborgd, het beginsel van het vermoeden van onschuld een noodzaak zijn los van de al dan niet strafrechtelijke kwalificatie die de wet zou kunnen geven aan de maatregelen die zij voorschrijft.

Met betrekking tot de rechten van de verdediging zou uit de vraag die de Raad van State bij het Hof aanhangig heeft gemaakt, blijken dat hij, in het licht van het dossier, van oordeel is dat de waarborgen van het recht van de verdediging ontbraken in de in het geding zijnde procedure van administratieve geldboete.

De verzoekende partij voor de verwijzende rechter betwist voorts het argument van het GAN en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, die het onjuist achten naar voren te brengen dat de persoon ten aanzien van wie het opleggen van een administratieve geldboete wordt overwogen, zich niet zou kunnen beroepen op rechtvaardigingsgronden als de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aangezien uit artikel 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999 blijkt dat, wanneer de administratie de in het geding zijnde feiten bestraft, zij geen gebonden bevoegdheid uitoefent. Die argumentatie zou immers diametraal tegengesteld zijn aan de interpretatie die het Milieucollege aan de aan de toetsing van het Hof onderworpen norm geeft. Dat college heeft immers geweigerd het verlenen van het voordeel van de rechtvaardigingsgronden aan de verzoekende partij voor de verwijzende rechter te overwegen.

#### *Memorie van antwoord van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering*

A.5.1. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wijst erop dat de investeringen om de luchtvloot te moderniseren, die de verzoekende partij voor de verwijzende rechter als gigantisch bestempelt, niet door het minste stavingsstuk zijn bewezen. Het zou eveneens gewaagd zijn te beweren dat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter steeds de wetten in acht neemt. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering stelt vast dat veel luchtvaartmaatschappijen hun activiteiten uitoefenen zonder de minste overtreding te begaan en dat andere er in verschillende mate begaan, wat sancties verantwoordt. Het aantal overtredingen zou nogal beperkt zijn ten opzichte van het aantal vluchten en recente studies zouden erop wijzen dat die overtredingen van de geluidsnormen de laatste jaren zijn verminderd.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering voegt eraan toe dat, zoals zij in haar eerdere procedurestuk heeft uiteengezet, de wetgeving de procedurele waarborgen in acht neemt die gelden wanneer een administratieve sanctie wordt opgelegd. Zij zou de administratieve schuld voor de in aanmerking genomen misdrijven geenszins zonder enig vermoeden vaststellen, maar op basis van vaststaande feiten, met de mogelijkheid van controle via een administratief en vervolgens juridisch beroep. De wetgeving zou niet tot doel hebben de overlast naar elders te verplaatsen, maar wel uitvoering te geven aan artikel 23 van de Grondwet, dat het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu waarborgt. In dat verband doet de Brusselse Hoofdstedelijke Regering opmerken dat de emissienormen die met betrekking tot de door het luchtverkeer veroorzaakte milieuhinder niet mogen worden overschreden, minder streng zijn dan die welke de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO) aanbeveelt.

Vervolgens worden verschillende feitelijke gegevens door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betwist ten opzichte van de gegevens uiteengezet door de verzoekende partij voor de verwijzende rechter.

A.5.2. Wat het verzoek om de prejudiciële vragen te herformuleren betreft, betoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering dat het niet aan de verzoekende partij voor de verwijzende rechter toekomt om een dergelijke herformulering te verzoeken. Een vaste rechtspraak van het Hof zou bevestigen dat, ook al zou het van mening zijn dat de verwijzende rechter niet correct heeft aangegeven welke teksten van toepassing zijn op de feiten van het geschil, het Hof de op dat punt gestelde vragen niet zou kunnen corrigeren, net zomin als het zijn toetsing zou kunnen uitbreiden tot normen over de naleving waarvan aan het Hof geen vraag is gesteld.

A.5.3. Met betrekking tot het antwoord dat op de eerste prejudiciële vraag zou moeten worden gegeven, legt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de nadruk op de voor de overtreders bijzonder zware gevolgen van een strafproces en het stigmatiserende of ontorende karakter van een eventuele strafrechtelijke veroordeling. Zij verwondert zich dan ook erover dat een luchtvaartmaatschappij voor zichzelf of haar bestuurders herhaalde strafrechtelijke veroordelingen lijkt te wensen. Indien het heimelijke doel zou zijn dat de strafvervolgning verzandt, zou de wettigheid van de bij de in het geding zijnde ordonnantie ingevoerde administratieve sancties zijn aangetoond.

Voorts voert de Brusselse Hoofdstedelijke Regering aan dat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter onterecht abstractie maakt van het feit dat, in het kader van de strafvervolgning, de ordonnantie van 25 maart 1999 voorziet in een geheel van maatregelen die door rechters kunnen worden genomen en die alle ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren. Ten slotte vraagt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de minimum- en maximumbedragen van de administratieve geldboete waarin de bestreden bepaling voorziet, te relativiseren, al was het maar in het licht van het bijzonder grote aantal door de overtreders gepleegde misdrijven. De methode voor het berekenen van de geldboeten zal het bovendien mogelijk maken overdreven geldboeten te vermijden, ook al beschikken de luchtvaartmaatschappijen over aanzienlijke financiële middelen.

A.5.4. Ten aanzien van het antwoord dat op de tweede prejudiciële vraag dient te worden gegeven, brengt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ook hier in herinnering dat in het onwaarschijnlijke geval dat het Hof de vraag ontvankelijk zou achten, zij niettemin ontkennend zou dienen te worden beantwoord aangezien zou moeten worden vastgesteld dat artikel 159 van de Grondwet slechts kan worden uitgevoerd door rechters en niet door een administratieve overheid en dat die toestand het gevolg is van een keuze van de Grondwetgever.

De derde prejudiciële vraag zou eveneens ontkennend dienen te worden beantwoord aangezien de administratieve overheden en de rechtscolleges zodanig verschillende grondwettelijke opdrachten hebben dat men ze niet met elkaar in verband kan brengen wat betreft de mogelijkheid of de onmogelijkheid om een prejudiciële vraag te stellen.

A.5.5. Wat de vierde prejudiciële vraag betreft, zou het verkeerd zijn te beweren dat het Milieucollege en het BIM nooit het gebrek aan onafhankelijkheid en onpartijdigheid dat hen zou kenmerken, hebben betwist. Er zou integendeel op dat argument zijn geantwoord in elke voor de Raad van State gebrachte zaak waarin de verzoekende partij het heeft opgeworpen. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering legt voor het overige de nadruk op het feit dat het niet discriminerend is dat het de straffende overheid is die, met toepassing van nauwkeurige regels, de misdrijven vaststelt, vervolgens het dossier onderzoekt op de wijze bepaald in een wetkrachtige of verordenende norm om ten slotte, in voorkomend geval, vervolging in te stellen. Dat systeem zou zijn gevalideerd door het arrest nr. 178/2006 van het Hof.

De mogelijkheid om al dan niet rekening te houden met de verzachtende omstandigheden zou, indien artikel 85 van het Strafwetboek te dezen geen toepassing kan vinden, daarom nog geen discriminatie met zich meebrengen. De rechtspraak van het Hof vereist immers niet dat steeds rekening wordt gehouden met de verzachtende omstandigheden om de hoogte van de strafrechtelijke sancties te bepalen. Dat zou dus *a fortiori* gelden voor het bepalen van de hoogte van een administratieve sanctie.

Wat betreft de procedurele waarborgen als de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld, legt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de nadruk op het feit dat bij de toepassing van administratieve sancties ook procedurele waarborgen bestaan in een aangepaste vorm ten opzichte van de waarborgen in strafzaken. Het gaat hier immers erom algemene administratiefrechtelijke beginselen toe te passen.

Wat meer in het bijzonder het vermoeden van onschuld betreft, zou dat slechts gelden in strafzaken. Het zou niet kunnen worden omgezet naar de administratieve sancties, op gevaar af de aard van de sancties met elkaar te verwarren. Voor de toepassing van de administratieve sancties zou het vermoeden van onschuld in elk geval in acht worden genomen in het procedurele aspect ervan.

Gezien de onderscheiden aard van de sancties, zou het ten slotte niet kunnen worden verantwoord dat de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht, worden omgezet naar de context van de procedure van de administratieve geldboete. Men zou zich in het onderhavige geval niet kunnen beroepen op rechtvaardigingsgronden als de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling.

*Memorie van antwoord van Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid*

A.6.1. Ten aanzien van het verzoek om de vraag te herformuleren, wijst de tussenkomende partij erop dat het juist is dat artikel 27, § 2, van de wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof aan het Hof de bevoegdheid verleent om de prejudiciële vraag te herformuleren. Die bepaling staat evenwel niet toe op verzoek van een partij de inhoud en de draagwijdte van de door het verwijzende rechtscollege gestelde vraag te wijzigen of te doen wijzigen. Het Hof is eveneens van oordeel dat de bijzondere wet van 6 januari 1989 niet toestaat het verzoek van een partij in te willigen, noch de toetsing uit te breiden tot bepalingen waarover de verwijzende rechter geen vraag heeft gesteld.

A.6.2. Wat de eerste vraag betreft en in tegenstelling tot wat de verzoekende partij voor de verwijzende rechter te kennen geeft, rust op de ordonnantiegever geen enkele verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de wetgevende akten. Het zou dus overdreven zijn van die ordonnantiegever te eisen dat hij reeds vanaf het stadium van de parlementaire voorbereiding alle middelen uitdenkt en beantwoordt die zouden worden afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en die zouden kunnen worden opgeworpen in het kader van een later bij het Hof ingediend beroep tot vernietiging.

Ten aanzien van het feit dat de geldboeten die kunnen worden opgelegd op grond van de betwiste ordonnantie onevenredig zouden zijn, antwoordt het GAN dat het misdrijf als licht wordt beschouwd ten opzichte van de opgelegde straf. De ordonnantiegever kan het echter passend achten dergelijke misdrijven eveneens te bestraffen met een administratieve geldboete. In dat verband dient te worden toegegeven dat een geldboete van 1,375 tot 412,50 euro een lichte strafrechtelijke straf is die overeenstemt met een licht strafbaar gedrag. Dat verhindert evenwel niet dat dat gedrag wordt bestraft met een hogere administratieve geldboete dan de strafrechtelijke geldboete, aangezien de persoon die gestraft wordt alle gevolgen van de strafrechtelijke sanctie, zoals de schande die inherent is verbonden aan een dergelijke sanctie, de openbaarheid ervan, alsook de vermelding van de veroordeling op het strafblad van de betrokkene niet moet ondergaan.

A.6.3. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, wijst de tussenkomende partij in hoofdorde erop dat zij de draagwijdte van het middel niet inziet in zoverre daarin wordt gesteld dat de Raad van State de door de verzoekende partij voor de verwijzende rechter betwiste beslissing nietig zou moeten verklaren op grond van het feit dat zij artikel 159 van de Grondwet schendt. Het middel zou vreemd zijn aan het voor het Hof gebrachte debat.

In ondergeschikte orde herinnert de tussenkomende partij aan de argumentatie die zij in haar memorie heeft uiteengezet. Ten aanzien van het feit dat de personen die het voorwerp zijn van een administratieve geldboete zich slechts op de exceptie van artikel 159 van de Grondwet kunnen beroepen in het kader van het bij de Raad van State ingediende beroep, voegt zij eraan toe dat de invoering, door de ordonnantiegever, van het beroep bij het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat openstaat voor elke persoon die het voorwerp is van een administratieve sanctie, niet ter discussie kan worden gesteld aangezien de verwijzende rechter aan het Hof geen vraag heeft gesteld over de grondwettigheid van de bepaling die dat beroep instelt, namelijk artikel 39bis van de ordonnantie.

Bovendien zou men van oordeel moeten zijn dat de aangevoerde discriminatie niet het gevolg is van de ordonnantie in kwestie maar wel van het ontbreken van rechtsmiddelen, meer bepaald van middelen tot hervorming van de arresten door de Raad van State gewezen op de beroepen tot nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding. Dat ontbreken van middelen tot hervorming bij een rechtscollege van hogere rang is echter niet het gevolg van de betwiste ordonnantie maar wel van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarvan geen enkele bepaling het voorwerp is van de door de verwijzende rechter gestelde prejudiciële vraag.

A.6.4. Wat de derde vraag betreft, legt de tussenkomende partij de nadruk op het feit dat de door de verzoekende partij voor de verwijzende rechter aangeklaagde discriminatie opnieuw niet het gevolg is van de betwiste ordonnantie maar wel van het ontbreken, ten aanzien van de arresten van de Raad van State, van middelen tot hervorming bij een hoger rechtscollege.

A.6.5. Wat de vierde prejudiciële vraag betreft, wordt betoogd dat de beschouwingen van de verzoekende partij voor de verwijzende rechter over het ontbreken van een dubbele aanleg opnieuw niets te maken hebben met de vraag zoals ze door de verwijzende rechter is gesteld, vermits dat ontbreken niet het gevolg is van de betwiste bepaling maar wel van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Wat het vermoeden van onschuld betreft, preciseert de tussenkomende partij dat tegen de beslissing van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, namelijk een rechtscollege dat alle waarborgen biedt op een eerlijk proces, met inbegrip van de waarborg van het vermoeden van onschuld.

De tussenkomende partij geeft voor het overige opnieuw de argumentatie weer die zij in haar memorie heeft uiteengezet.

- B -

B.1. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet van artikel 33, 7<sup>o</sup>, 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 opdecieimen.

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 wetkrachtige 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 uitsprekt 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. 39*bis*. 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 opdecimen 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<sup>o</sup>, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalde strafrechtelijke geldboete van 0,25 euro tot 75 euro wordt verhoogd met de opdecimes 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 ontorend karakter dat eraan kleefte 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 strafzaken 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 bevoegdheidsverdelende 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 39*bis* 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 juridictioneel 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 gemeentepolitie » (*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 onweertaanbare 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,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse