

Rolnummer 7058
Arrest nr. 47/2020 van 26 maart 2020

## A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vraag betreffende artikel 200*bis*, § 6, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen, gesteld door de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik.

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij vonnis van 12 november 2018, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 november 2018, heeft de Rechtbank van eerste aanleg Luik, afdeling Luik, de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 200*bis*, § 6, van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het de rechtbank van eerste aanleg niet de mogelijkheid biedt om de in die bepaling bedoelde boete gepaard te doen gaan met een uitstel, terwijl de overtreder het voordeel ervan zou kunnen genieten indien hij wegens dezelfde feiten voor de correctionele rechtbank verscheen, overeenkomstig artikel 200*bis*, § 4, van hetzelfde Wetboek ? ».

Francine Vandersteen, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Pottier en Mr. N. Neyrinck, advocaten bij de balie te Luik, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 29 januari 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J.-P. Moerman, ter vervanging van ererechter J.-P. Snappe, en L. Lavrysen te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij Francine Vandersteen binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 12 februari 2020 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 12 februari 2020 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 bodemgeschied*

Francine Vandersteen is eigenaar van een onroerend goed dat is gelegen te Luik en negentien studentenkamers bevat, waarvan minstens vijf worden beschouwd als deel uitmakend van een gemeenschappelijke woning.

Die studentenkamers worden door haar verhuurd zonder verhuurvergunning.

Bij besluiten van 7 november 2014 weigert het gemeentecollege van de stad Luik haar de verhuurvergunningen voor dat onroerend goed toe te kennen.

Op 29 december 2014 stelt zij tegen die besluiten beroep in bij de bevoegde minister van het Waalse Gewest, die dat beroep evenwel verwerpt.

De stad Luik maakt op 1 september 2015 een vaststelling op van een overtreding met betrekking tot een gemeenschappelijke woning in de achterbouw van het onroerend goed, die onder meer vijf woongelegenheden bevat. Die vaststelling wordt meegedeeld aan de diensten van het Waalse Gewest, die Francine Vandersteen daarvan op 15 december 2015 in kennis stellen. Het Waalse Gewest deelt haar overigens mee dat het van plan is haar een administratieve geldboete van 1 500 euro per woongelegenheden op te leggen en verzoekt haar haar middelen van verweer voor te leggen.

Bij een schrijven van 20 juli 2017 stelt het Waalse Gewest Francine Vandersteen in kennis van zijn beslissing om haar een administratieve geldboete van 1 500 euro op te leggen.

Zij stelt tegen die beslissing beroep in voor de Rechtbank van eerste aanleg Luik, die in dat kader de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag stelt.

### III. *In rechte*

- A -

A.1.1. Francine Vandersteen voert aan dat de in het geding zijnde bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schendt, in zoverre zij de burgerlijke rechtbank niet toelaat de administratieve geldboete waarin die bepaling voorziet, gepaard te doen gaan met uitstel.

Zij is van mening dat de rechtzoekenden die voor de correctionele rechtbank door het openbaar ministerie worden vervolgd wegens het verhuren van een huisvesting zonder verhuurvergunning, enerzijds, en de rechtzoekenden die voor de rechtbank van eerste aanleg een beroep instellen tegen de administratieve geldboete wegens het verhuren van een huisvesting zonder verhuurvergunning, anderzijds, zich in vergelijkbare situaties bevinden. Dezelfde feiten worden hun verweten en sancties van strafrechtelijke aard kunnen hun worden opgelegd.

Het feit dat alleen de rechtzoekenden die voor de correctionele rechtbank worden vervolgd het voordeel van een uitstel kunnen genieten, is niet redelijk verantwoord. Het uitstel beoogt immers de nadelen te beperken die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Het uitstel wordt door de wetgever overigens niet onverenigbaar geacht met een geldboete die wordt opgelegd door een andere overheid dan een strafgerecht. Het voordeel van het uitstel dient derhalve te kunnen worden toegekend aan iedere persoon die voldoet aan de wettelijke voorwaarden van het uitstel. Ongeacht of het wordt verleend door de correctionele rechtbank dan wel door een ander rechtscollege, zoals de rechtbank van eerste aanleg, kan het uitstel de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, indien hij zou recidiveren, de veroordeling tot de betaling van de geldboete uit te voeren.

A.1.2. Zij merkt ten slotte op dat haar standpunt steun vindt in de arresten van het Hof nrs. 157/2008 en 13/2013.

- B -

B.1.1. Artikel 200*bis* van het Waalse Wetboek van de Huisvesting en het Duurzame Wonen (opschrift gewijzigd in « Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen » bij een decreet van 2 mei 2019), opgenomen onder titel IV (« Administratieve en strafbepalingen »), machtigt de ambtenaar van de administratie die de Waalse Regering daartoe aanwijst, ertoe een administratieve geldboete op te leggen voor bepaalde overtredingen van hetzelfde Wetboek, zoals het verhuren van gemeenschappelijke woningen zonder verhuurvergunning.

Dat artikel bepaalt :

« § 1. De ambtenaar van de administratie die de Regering daartoe aanwijst kan een administratieve boete opleggen :

1° aan de houder van zakelijke rechten op de woning en, als deze in huur gegeven wordt, aan de verhuurder en de eventuele bewoner, die laat huisvesten in een woning waarvoor toegangs- of woonverbod is opgelegd, hetzij door de burgemeester krachtens artikel 7, derde lid, of artikel 13*bis*, hetzij door de Regering krachtens artikel 7, zesde lid;

2° aan elke persoon die de uitoefening belet van de opdrachten van de erkende ambtenaren en gemeentelijke ambtenaren bedoeld in artikel 5;

3° aan de verhuurder die ofwel :

a) een in artikel 10 bedoelde woning verhuurt of te huur aanbiedt zonder een verhuurvergunning te hebben gekregen;

b) na het krijgen van een verhuurvergunning, een door of krachtens de artikelen 10 en volgende vastgestelde bepaling overtreedt.

De overtredingen worden opgenomen in een onderzoeksrapport dat door de aangewezen ambtenaren en personeelsleden van het bestuur of door het gemeentecollege van de gemeente waar de woning gelegen is, en, indien het college verzuimt op te treden, door de Regering aan de door de Regering aangewezen ambtenaar of aan het openbaar ministerie wordt overgemaakt.

[...]

§ 2. Het bedrag van de administratieve boete schommelt tussen 500 en 12.500 euro per woning. De Regering bepaalt het bedrag van de boete naargelang van het soort vastgestelde overtreding. De Regering kan de bedragen jaarlijks indexeren.

[...]

§ 4. De overtredingen bedoeld in de eerste paragraaf van dit artikel en in artikel 200*ter* zijn het voorwerp hetzij van gerechtelijke vervolgingen, hetzij van een administratieve boete.

De vastgestelde overtredingen van de bepalingen bedoeld in de eerste paragraaf van dit artikel en in artikel 200*ter* worden vervolgd d.m.v. een administratieve boete, tenzij de openbare aanklager, gelet op de ernst van de overtreding, oordeelt dat de gerechtelijke vervolgingen voortgezet moeten worden. De gerechtelijke vervolgingen sluiten de toepassing van een administratieve boete uit, zelfs als ze op een vrijspraak uitmonden.

De openbare aanklager beschikt over een termijn van twee maanden, die ingaat op de datum van ontvangst van het onderzoeksrapport bedoeld in de eerste paragraaf, tweede lid, om de door de Regering aangewezen ambtenaar kennis te geven van zijn beslissing de gerechtelijke vervolgingen al dan niet aanhangig te maken.

[...]

§ 5. Als de openbare aanklager van de vervolgingen afziet of nalaat zijn beslissing binnen de gestelde termijn mee te delen, beslist de door de Regering aangewezen ambtenaar, nadat hij de overtreder in staat heeft gesteld zijn verweermiddelen te laten gelden, of een administratieve boete wegens overtreding opgelegd moet worden.

De beslissing van de ambtenaar bepaalt het bedrag van de administratieve boete en is met redenen omkleed. Ze wordt bij ter post aangetekend schrijven aan de overtreder meegedeeld, samen met het verzoek tot betaling van de boete binnen de door de Regering voorgeschreven termijn.

De administratieve beslissing waarbij de administratieve boete opgelegd wordt mag niet meer genomen worden vijf jaar na de handeling die aanleiding heeft gegeven tot een overtreding bedoeld in dit artikel. Het verzoek waarbij de overtreder zijn verweermiddelen kan laten gelden, zoals bedoeld in het eerste lid, onderbreekt de verjaringstermijn.

De kennisgeving van de beslissing waarbij het bedrag van de administratieve boete is vastgelegd, doet de strafvordering vervallen.

De betaling van de boete beëindigt de vordering van de administratie.

§ 6. De overtreder die de beslissing van de door de Regering aangewezen ambtenaar betwist, dient, op straffe van verval, binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing een beroep bij verzoekschrift in voor de rechtbank van eerste aanleg. Dat beroep schort de uitvoering van de beslissing op.

De bepaling van het vorige lid wordt vermeld in de beslissing waarbij de administratieve boete opgelegd wordt.

[...] ».

B.1.2. Artikel 10 van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen, waarnaar wordt verwezen, is opgenomen onder titel I, hoofdstuk I, afdeling 3 (« Bijzondere voorschriften voor gemeenschappelijke woningen en kleine eengezinswoningen die worden verhuurd of te huur aangeboden »).

Het bepaalt :

« Vóór de verhuurder een in deze afdeling bedoelde woning te huur aanbiedt, moet hij in het bezit zijn van een verhuurvergunning.

Voor die woningen moet :

1° aan de gezondheidsnormen en de criteria betreffende de structuur van de woning en de afmeting ervan bepaald door de Regering op grond van dit Wetboek voldaan worden;

1°*bis* aan de verplichting tot plaatsing van branddetectors worden voldaan;

2° de gemeenteverordeningen inzake gezondheid, evenals de verordeningen inzake brandveiligheid nageleefd worden. Deze kunnen voor advies aan de administratie voorgelegd worden voordat ze aangenomen worden;

3° de onschendbaarheid van de woning en de bescherming van het privé-leven worden gewaarborgd, met name :

a) d.m.v. een systeem waarmee de lokalen voor individueel gebruik op slot kunnen worden gedaan;

b) d.m.v. brievenbussen die op slot kunnen worden gedaan, met uitzondering van de woningen die hoofdzakelijk voor de huisvesting van studenten bestemd zijn;

4° gebouwd, ingericht of gecreëerd zijn met inachtneming van de bepalingen van toepassing inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw;

5° over het energieprestatiecertificaat van het gebouw beschikken wanneer dit certificaat door de toepasselijke wetgeving wordt vereist, alsook over het bewijs van de controle van de verwarmingsinstallaties vereist door de toepasselijke wetgeving ».

B.1.3. De kleine eengezinswoning wordt gedefinieerd als « eengezinswoning waarvan de bewoonbare oppervlakte niet meer dan 28 m<sup>2</sup> bedraagt » (artikel 1, 5°, van het Wetboek). De gemeenschappelijke woning wordt gedefinieerd als « de woning waarvan ten minste één woonvertrek of één sanitaire ruimte gebruikt wordt door verscheidene meerderjarige personen die niet eenzelfde gezin vormen » (artikel 1, 6°, van het Wetboek).

B.2. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de verwijzende rechter aan het Hof vraagt zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 200*bis*, § 6, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het de rechtbank van eerste aanleg, waarbij een beroep is ingesteld tegen een besluit van de sanctionerend ambtenaar van het Waalse Gewest om een administratieve geldboete op te leggen aan de verhuurder die een gemeenschappelijke woning verhuurt of te huur aanbiedt zonder een verhuurvergunning te hebben verkregen, op grond van artikel 200*bis*, § 1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, niet toelaat om de administratieve geldboete gepaard te doen gaan met uitstel, terwijl de overtreder het voordeel van een dergelijke maatregel zou kunnen verkrijgen indien hij voor dezelfde feiten verschijnt voor de correctionele rechtbank, overeenkomstig artikel 200*bis*, § 4, van hetzelfde Wetboek.

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

B.3.2. Het Hof heeft onder meer geoordeeld dat bepalingen waarbij een fiscale geldboete (arresten nrs. 157/2008 van 6 november 2008 en 13/2013 van 21 februari 2013), een belastingverhoging (arrest nr. 55/2014 van 27 maart 2014), een forfaitaire vergoeding (arrest nr. 112/2014 van 17 juli 2014) of een verdubbeling van het kijk- en luistergeld (arrest nr. 138/2018 van 11 oktober 2018) wordt opgelegd, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schenden in zoverre zij de rechtbank niet toelaten de in die bepalingen voorgeschreven sanctie gepaard te doen gaan met uitstel.

Het Hof heeft daarentegen geoordeeld dat het redelijk verantwoord is dat de persoon die het voorwerp uitmaakt van een alternatieve administratieve sanctie geen opschorting van de uitspraak van de veroordeling kan genieten, aangezien een dergelijke maatregel moeilijk verzoenbaar is met een rechtspleging die niet voor een strafgerecht wordt gevoerd (arresten nrs. 105/2004 van 16 juni 2004, 42/2009 van 11 maart 2009, 13/2013 van 21 februari 2013, 112/2014 van 17 juli 2014, 25/2016 van 18 februari 2016).

B.4. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft, of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, § 53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, §§ 30-31).

De administratieve sancties waarin artikel 200*bis*, § 1, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen voorziet, hebben tot doel de overtredingen van hetzelfde Wetboek die zijn omschreven in paragraaf 1 van die bepaling, te voorkomen en te bestraffen. Die sancties hebben bijgevolg een repressief karakter en zijn van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.5.1. Onder voorbehoud dat hij geen maatregel mag nemen die kennelijk onredelijk is, vermag de democratisch gekozen wetgever het repressief beleid zelf vast te stellen en aldus de beoordelingsvrijheid van de rechter te beperken.

De bevoegde wetgever heeft evenwel meermaals geopteerd voor de individualisering van straffen, met name door de rechter toe te staan maatregelen tot uitstel toe te kennen.

B.5.2. Het staat aan de bevoegde wetgever te oordelen of het wenselijk is de rechter te dwingen tot gestrengheid wanneer een inbreuk inzonderheid het algemeen belang schaadt. Die gestrengheid kan met name betrekking hebben op de maatregelen tot uitstel.

Het Hof zou een dergelijke keuze alleen kunnen afkeuren indien die kennelijk onredelijk zou zijn of indien de in het geding zijnde bepaling ertoe zou leiden aan een categorie van rechtsonderhorigen het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige instantie, zoals gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, te ontzeggen.



B.6.1. Het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen heeft tot doel de nadelen die inherent zijn aan de tenuitvoerlegging van de straffen, te beperken en de re-integratie van de veroordeelde niet in het gedrang te brengen. Het kan worden bevolen met betrekking tot geldboetes. Bovendien blijkt uit artikel 157, § 1, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, vervangen bij artikel 2 van de wet van 19 december 2008 « tot wijziging van artikel 157 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 » en gewijzigd bij artikel 5, 1<sup>o</sup>, van de wet van 29 maart 2012 « houdende diverse bepalingen (II) », dat het uitstel door de wetgever niet onverenigbaar wordt geacht met een geldboete die wordt opgelegd door een andere overheid dan een strafgerecht.

De regeling van de administratieve geldboetes waarin artikel 200*bis*, § 1, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen voorziet, verschilt ongetwijfeld in diverse bestanddelen van die van de bij datzelfde Wetboek voorgeschreven strafrechtelijke sancties of van de regeling van de in andere aangelegenheden voorgeschreven administratieve sancties, ongeacht of het gaat om de verschillende formulering van de vereiste van het morele bestanddeel, om de mogelijkheid administratieve geldboetes samen te voegen, om de wijze van vaststelling van de straffen of om de toepassing van opdecimen. Dergelijke verschillen kunnen weliswaar relevant zijn om de toepassing van specifieke regels op bepaalde gebieden te verantwoorden, maar ze zijn dat niet op het gebied dat het voorwerp uitmaakt van de prejudiciële vraag : ongeacht of het uitstel wordt verleend door de correctionele rechtbank of door een andere bevoegde instantie, zoals de burgerlijke rechtbank, kan het de veroordeelde ertoe aanzetten zijn gedrag te wijzigen, door de dreiging om, indien hij zou recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren.

Indien de wet van 29 juni 1964 niet van toepassing is, komt het aan de bevoegde wetgever toe ter zake te bepalen onder welke voorwaarden een uitstel, net zoals eventueel een probatie-uitstel, kan worden verleend en de voorwaarden en de rechtspleging volgens welke dat uitstel kan worden ingetrokken, vast te stellen.

B.6.2. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat artikel 200*bis*, § 6, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen, in zoverre het het de burgerlijke rechtbank niet mogelijk

maakt het voordeel van het uitstel te verlenen aan de in B.2 bedoelde overtreder, niet bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.7. Die vaststelling van gedeeltelijke ongrondwettigheid heeft echter niet tot gevolg dat die bepaling, in afwachting van een optreden van de decreetgever, niet meer zou kunnen worden toegepast door de bevoegde instanties wanneer zij vaststellen dat de overtredingen vaststaan, dat het bedrag van de geldboete niet onevenredig is met de ernst van de overtreding en dat er geen reden zou zijn geweest om uitstel te verlenen zelfs indien het decreet in die maatregel had voorzien.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

In zoverre het de burgerlijke rechtbank niet toelaat de administratieve geldboetes waarin artikel 200*bis*, § 1, eerste lid, van het Waalse Wetboek van Duurzaam Wonen voorziet, gepaard te doen gaan met uitstel, schendt artikel 200*bis*, § 6, van hetzelfde Wetboek de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 26 maart 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût