



GEWONE ZITTING 2016-2017

27 APRIL 2017

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**tot wijziging van artikel 20 van de
ordonnantie houdende de Brusselse
Huisvestingscode**

(ingediend door de heren Vincent DE WOLF (F),
Olivier de CLIPPELE (F) en Abdallah KANFAOUI (F))

Toelichting

Op 14 december 2016, wees het Grondwettelijk Hof, naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, een arrest betreffende de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, met name betreffende de sancties in geval van leegstand.

Er dient vooreerst te worden gezegd dat het Hof, hoewel bijzonder recent, zich gebogen heeft over de regeling die werd ingesteld door de ordonnantie van 30 april 2009, waarbij een hoofdstuk V werd toegevoegd aan de (vroegere) Titel III van de Huisvestingscode, betreffende de sancties in geval van leegstand. Die regeling werd inzonderheid herzien bij de in 2013 aangenomen hervorming van de Brusselse Huisvestingscode, die thans van kracht is.

In zijn arrest, zegt het Hof voor recht dat de administratieve boete in de Brusselse Huisvestingscode van strafrechtelijke aard is, in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daaruit volgt de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter volledige rechtsmacht heeft om toezicht uit te oefenen op de boete die wordt opgelegd door de bevoegde administratieve overheid.

SESSION ORDINAIRE 2016-2017

27 AVRIL 2017

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**modifiant l'article 20 de l'ordonnance
portant le Code bruxellois du Logement**

(déposée par MM. Vincent DE WOLF (F),
Olivier de CLIPPELE (F) et Abdallah KANFAOUI (F))

Développements

En date du 14 décembre 2016, la Cour constitutionnelle, saisie d'une question préjudicielle du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, rendait un arrêt relatif à l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, et principalement à ses dispositions relatives aux sanctions en cas de logement inoccupé.

Il faut d'emblée préciser que, quoique particulièrement récente, l'attention de la Cour s'est portée sur le régime instauré par l'ordonnance du 30 avril 2009 ayant ajouté un chapitre V dans le titre III (ancien) du Code du Logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé. Ce régime a particulièrement été revu lors de la réforme du Code bruxellois du Logement adoptée en 2013 et en vigueur à ce jour.

Par son arrêt, la Cour dit pour droit que l'amende administrative visée par le Code bruxellois du Logement est de nature pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il en découle la garantie qu'un juge indépendant et impartial puisse exercer un contrôle de pleine juridiction sur l'amende infligée par l'autorité administrative compétente.

Gelet op de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is het Hof van oordeel dat de waarborgen die vermeld worden in artikel 6 van het EVRM bijgevolg niet vereisen dat elke persoon tegen wie een administratieve boete wordt uitgesproken dezelfde verzachtende maatregelen kan genieten als degene aan wie een sanctie wordt opgelegd die omschreven wordt als strafrechtelijk in de zin van het intern recht. Waarvan akte.

De hoge rechtbank is van oordeel dat het uitsluitend de ordonnantiegever toekomt om de grens en de bedragen te bepalen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur en, dientengevolge, van de rechtbank, moet worden uitgeoefend.

Voorts stelt het Hof het volgende : « Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is, 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, 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. ». Buiten die gevallen, weigert het Hof zich op het aan de Brusselse wetgever voorbehouden domein te begeven.

De indieners van dit voorstel merken dan ook op dat het Hof zijn onderzoek beperkt heeft tot de vroegere regeling in de Brusselse Huisvestingscode, die voorzag in verhaal voor de rechtbank van eerste aanleg tegen de beslissing om een administratieve boete op te leggen; verhaal waarin het huidige artikel 20 van de Brusselse Huisvestingscode niet langer voorziet.

Gelet op de verdwijning van dat door de Brusselse wetgever georganiseerd verhaal, lijkt men te mogen aannemen dat de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur voortaan ontsnapt aan de controle van de rechter, en dat er reden is om die te herstellen, alsook een opschortende aard te verlenen aan dat verhaal voor de rechter.

De indieners merken overigens op dat, hoewel het Hof zich eerder had uitgesproken « zonder dat het nodig is om te onderzoeken of de administratieve geldboete ... van strafrechtelijke aard is » (GwH, 29 juli 2010, arrest nr. 91/2010), het in zijn laatste beslissing « de strafrechtelijke aard » ervan bekrachtigt « in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ».

Voor de strafrechtelijke sancties die vallen onder de strafrechtelijke materie en de administratieve sancties die betrekking hebben op de burgerrechten, hier met name het eigendomsrecht, geldt, voor wat ze elk betreft, het arsenaal waarborgen die bekrachtigd worden door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour estime que les garanties contenues dans l'article 6 de la C.E.D.H. n'exigent, pour autant, pas que toute personne à charge de laquelle est prononcée une amende administrative puisse se voir appliquer les mêmes mesures d'adoucissement que celles dont bénéficie la personne à laquelle est infligée une sanction qualifiée de pénale au sens du droit interne. Dont acte.

La haute juridiction estime qu'il appartient exclusivement au législateur ordonnancier de fixer les limites et les montants à l'intérieur desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, du tribunal, doit s'exercer.

Cela étant, « La Cour » - dit-elle - « ne pourrait censurer un tel système que s'il était manifestement déraisonnable, notamment parce qu'il porterait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge, ou au droit au respect des biens lorsque la loi prévoit un montant disproportionné et n'offre pas un choix qui se situerait entre cette peine, en tant que peine maximale, et une peine minimale. ». Hormis de telles hypothèses, la Cour se refuse à empiéter sur le domaine réservé au législateur bruxellois.

Les auteurs de la présente proposition relèvent, pour autant, que la Cour a limité son étude à l'ancien régime du Code bruxellois du Logement lequel disposait d'un recours devant le Tribunal de première instance contre la décision d'imposer une amende administrative ; une voie de recours que n'instaure plus l'actuel article 20 du Code bruxellois du Logement.

Considérant la disparition de cette voie de recours organisée par le législateur bruxellois, il apparaît permis de considérer que le pouvoir d'appréciation de l'administration échappe désormais au contrôle du juge et qu'il y a lieu de restaurer celui-ci, comme de conférer un caractère suspensif à cette voie de recours judiciaire.

Les auteurs relèvent, du reste, que si la Cour s'était prononcée précédemment « sans qu'il soit nécessaire d'examiner si l'amende administrative (...) est de nature pénale » (C. Const., 29 juill. 2010, arrêt n° 91/2010), elle consacre dans sa dernière décision « la nature pénale » de celle-ci « au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

Les sanctions administratives relevant de la matière pénale et les sanctions administratives portant sur des droits civils, ici le droit de propriété notamment, sont soumises, chacune pour ce qui les concerne, à l'arsenal des garanties consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme.

Om die reden, wordt artikel 6 van het EVRM toepasbaar geacht op de administratieve procedures en op de boetes die eruit voortvloeien, aangezien de maatregel opgelegd wordt krachtens een algemene regel waarvan het doel tegelijk ontradend en repressief is ; de administratieve boete voor de leegstaande woningen is duidelijk ook van die aard.

Bijgevolg mag men, ondanks het bestaan van een administratief verhaal waarin de Huisvestingscode wel degelijk voorziet, volgens de indieners van dit voorstel veronderstellen dat « bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning, eenieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld », zoals bepaald in artikel 6, § 1 van het EVRM.

De bestraffing van lichte « strafrechtelijke » overtredingen toevertrouwen aan het bestuur is niet in strijd met het EVRM, op voorwaarde dat de betrokkene, voor elke aldus tegen hem genomen beslissing, zich kan wenden tot een rechtbank die de waarborgen van artikel 6 biedt. Bijgevolg moeten de beslissingen van elke administratieve overheid die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 6, § 1, later gecontroleerd worden door een « gerechtelijk orgaan met volledige rechtsmacht ».

Inzake de oorzaak van de aan het Grondwettelijk Hof gerichtte prejudiciële vraag, betwisten de indieners van dit voorstel niet, zoals het Hof sedert meer dan 15 jaar bekrachtigt, dat een wetgever ervoor kan zorgen dat de administratieve boete een voldoende ontradende aard behoudt, door niet toe te laten ze te verlagen wegens verzachtende omstandigheden.

Algemeen lijkt het erop dat de gerechtelijke rechtbanken waarbij verhaal wordt ingediend tegen administratieve sancties, zich afvragen of zij bevoegd zijn om een door het bestuur opgelegde sanctie te verlagen indien zij die onevenredig achten en aldus, in hun hoedanigheid van rechter die de elementen van de hun toevertrouwde zaken in concreto beoordelen, met volledige rechtsmacht een gerechtelijke controle kunnen uitvoeren. Daarvan getuigt onder andere het vonnis dat op 16 oktober 2015 werd gewezen door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

Inzake administratieve boetes wegens leegstand van een gebouw dat bestemd is voor bewoning, herinneren de indieners eraan dat het Grondwettelijk Hof al geacht heeft dat zij een inmenging inhouden in het eigendomsrecht dat gewaarborgd wordt door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Hof heeft aldus gewezen op het volgende : « Elke inmenging in het eigendomsrecht dient een billijk evenwicht tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. » (GwH, 29 juli 2010, arrest nr. 91/2010).

Et, de fait, l'article 6 de la C.E.D.H. est jugé applicable aux procédures administratives et aux amendes qui en découlent dès lors que la mesure est imposée en vertu d'une règle générale dont le but est à la fois dissuasif et répressif ; caractères que revêt, à l'évidence, l'amende administrative relative aux logements inoccupés.

En conséquence, nonobstant l'existence d'une voie de recours administrative, que le Code du Logement organise bel et bien, pour les auteurs de la présente proposition, il y a lieu de considérer, que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera (...) du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle », tel qu'en dispose le § 1^{er} de l'article 6 de la C.E.D.H.

Confier à l'administration la poursuite de la répression d'infractions « pénales » légères n'est pas contraire à la C.E.D.H. pour autant que l'intéressé puisse saisir, de toute décision ainsi prise à son encontre, un tribunal offrant les garanties de l'article 6. Par conséquent, les décisions rendues par toute autorité administrative ne remplissant pas les conditions de l'article 6, § 1^{er}, doivent subir le contrôle ultérieur d'un « organe judiciaire de pleine juridiction ».

Quant à la cause de la question préjudicielle adressée à la Cour constitutionnelle, les auteurs de la présente proposition ne contestent pas, tel que le consacre la Cour depuis plus de 15 ans, qu'un législateur puisse faire de sorte qu'une amende administrative conserve un caractère suffisamment dissuasif en ne permettant pas de la réduire en raison de circonstances atténuantes.

Pour autant, il apparaît, de manière générale, que les juridictions judiciaires, saisies de recours contre des sanctions administratives, s'interrogent sur leur pouvoir de réduire une sanction prononcée par l'administration, si elles la jugent disproportionnée, et de rendre ainsi pleinement opérant, en leur qualité de juge appréciant *in concreto* les éléments des causes qui leur sont soumises, un contrôle judiciaire de pleine juridiction. En témoigne notamment le jugement rendu, le 16 octobre 2015, par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

Ainsi, en matière d'amendes administratives du fait de l'inoccupation d'un immeuble destiné à l'habitation, les auteurs rappellent que la Cour constitutionnelle a, d'ores et déjà, estimé qu'elles impliquent une ingérence dans le droit de propriété garanti par la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a, ainsi, rappelé que « toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens » et qu' « il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi » (C. Const., 29 juillet 2010, arrêt n° 91/2010).

Voor de indieners van dit voorstel is het mogelijk dat, in het algemeen, zoals het Grondwettelijk Hof voor recht heeft gezegd in zijn voornoemd arrest, het bedrag van de boete een evenredige en redelijk verantwoorde inmenging in het eigendomsrecht kan inhouden. Om die reden, zou de Brusselse wetgever zich bewust moeten worden van het risico om blind zware administratieve straffen op te leggen aan personen die verzachtende omstandigheden kunnen aanvoeren en, aangezien alleen hij voor die kwestie bevoegd is, de mogelijkheid zou moeten bieden ze in aanmerking te nemen, door enerzijds het bestuur dat ze oplegt en door anderzijds de rechter ten gronde, die er dus kennis van zou kunnen nemen en een controle met volledige rechtsmacht zou kunnen uitoefenen.

De indieners zien niets wat een dergelijke wetgevende ontwikkeling zou kunnen afremmen, behoudens wantrouwen over de bekwaamheid van het bestuur en de rechters ten gronde om de verdediging van het recht op huisvesting en de strijd tegen leegstand te koppelen aan de principes van billijk en goed bestuur.

Tot slot, wil dit voorstel het bestuur de mogelijkheid bieden om het bedrag van de op grond van de Huisvestingscode opgelegde administratieve boetes te verlagen, als die beslissing met reden wordt omkleed en op grond van kennelijk verzachtende omstandigheden. Voorts beoogt het voorstel om de rechtbank van eerste aanleg rechterlijke controle te geven binnen dezelfde grenzen van de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur.

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

Artikel 2

Dit artikel beoogt de door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ingestelde dienst voor de controle van en bestraffing wegens leegstand de mogelijkheid te geven om op grond van eventuele verzachtende omstandigheden die worden aangevoerd door elke persoon tegen wie een procedure wegens overtreding is ingesteld en, in voorkomend geval, met naleving van de principes van billijk en goed bestuur, het bedrag van de opgelegde administratieve boete te verlagen.

Artikel 3

Dit artikel beoogt gerechtelijk verhaal te organiseren tegen de beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of de daartoe aangewezen ambtenaar om een administratieve boete op te leggen of te bevestigen. Dat beroep, dat elke eerdere beslissing opschort, moet worden ingediend binnen 30 dagen na voornoemde beslissing, bij de rechtbank van eerste aanleg. Voor het overige, zou de rechter over een controle met volledige rechtsmacht beschikken, met name om, binnen de grenzen van het

Pour les auteurs de la présente proposition, si de manière générale, tel que l'a dit pour droit la Cour constitutionnelle en son arrêt précité, le montant de l'amende peut constituer une ingérence proportionnée et raisonnablement justifiée dans le droit de propriété, le législateur bruxellois devrait néanmoins prendre conscience du risque d'appliquer aveuglément de lourdes amendes administratives à l'égard de personnes disposant de circonstances atténuantes et, puisque cette question relève de sa seule compétence, devrait permettre la prise en considération de celles-ci, d'une part, par l'administration qui inflige l'amende, et d'autre part, par le juge du fond qui pourrait dès lors en connaître et opérer un contrôle de pleine juridiction.

Les auteurs perçoivent mal ce qui pourrait freiner une telle évolution législative, sauf à considérer avec méfiance la capacité de l'administration et des juges de fond à associer la défense du droit au logement et la lutte contre les logements inoccupés, d'une part, et les principes d'une juste et bonne administration, d'autre part.

En conclusion, la présente proposition vise à doter l'administration de la possibilité d'atténuer le montant des amendes administratives infligées en raison du Code du Logement, de manière motivée, et sur la base de circonstances manifestement atténuantes. Du reste, elle vise à doter le Tribunal de première instance d'un contrôle juridictionnel dans les mêmes limites du pouvoir d'appréciation de l'administration.

Commentaire des articles

Article 1^{er}

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Article 2

Cet article vise à doter le service institué par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vue de contrôler et sanctionner des immeubles inoccupés de la possibilité de considérer d'éventuelles circonstances atténuantes qui lui seraient présentées par toute personne faisant l'objet d'une procédure en infraction et, le cas échéant, dans le respect des principes de juste et bonne administration, de diminuer le montant de l'amende administrative qui est infligée.

Article 3

Cet article vise à organiser un recours judiciaire contre la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du fonctionnaire désigné à cette fin d'infliger ou de confirmer une amende administrative. Ce recours suspensif de toute décision antérieure devrait être introduit dans les 30 jours de la décision précitée, par requête devant le Tribunal de première instance. Du reste, le juge disposerait d'un contrôle de juridiction plein et entier, notamment en vue de considérer, dans les limites de

bestuur, eventuele verzachtende omstandigheden die wordt aangevoerd door de rechtzoekende in aanmerking te nemen.

Artikel 4

Dit artikel lokt geen enkele commentaar uit.

l'administration, d'éventuelles circonstances atténuantes invoquées par le justiciable.

Article 4

Cet article n'appelle aucun commentaire.

Vincent DE WOLF (F)
Olivier de CLIPPELE (F)
Abdallah KANFAOUI (F)

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE**tot wijziging van artikel 20 van de
ordonnantie houdende de Brusselse
Huisvestingscode***Artikel 1*

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Aan artikel 20, § 4 van de Brusselse Huisvestingscode, wordt een zesde lid toegevoegd, luidend als volgt :

« De ambtenaar die de in § 2 bedoelde dienst leidt mag het bedrag van de opgelegde administratieve boete verlagen indien er verzachtende omstandigheden zijn. ».

Artikel 3

In dezelfde Code, wordt een artikel *21bis* ingevoegd, luidend als volgt :

« Bij de rechtbank van eerste aanleg, kan, door middel van een verzoekschrift, verhaal worden ingediend tegen de met toepassing van artikel 21 gewezen beslissing, wanneer zij een administratieve boete oplegt of bevestigt. Het verzoekschrift wordt ingediend binnen 30 dagen vanaf de kennisgeving van voornoemde beslissing. Dat verhaal schort de uitvoering van de beslissing op.

De bepaling van het eerste lid wordt vermeld in de in artikel 21, tweede lid bedoelde beslissing.

De rechtbank doet uitspraak binnen drie maanden na indiening van het in het eerste lid bedoeld verzoekschrift en kan, indien er verzachtende omstandigheden bestaan, het bedrag van de opgelegde administratieve boete verlagen.

Tegen de beslissing van de rechtbank van eerste aanleg is geen enkel beroep mogelijk. ».

Artikel 4

De ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

PROPOSITION D'ORDONNANCE**modifiant l'article 20 de l'ordonnance
portant le Code bruxellois du Logement***Article 1^{er}*

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

À l'article 20, § 4, du Code bruxellois du Logement, il est ajouté un alinéa 6, rédigé comme suit :

« Le fonctionnaire dirigeant le service visé au § 2 peut, s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant de l'amende administrative infligée. ».

Article 3

Dans le même Code, il est inséré un article *21bis*, rédigé comme suit :

« Un recours peut être introduit, par voie de requête, devant le tribunal de première instance contre la décision rendue en application de l'article 21 lorsqu'elle inflige ou confirme une amende administrative. La requête est introduite dans les trente jours à dater de la notification de ladite décision. Ce recours suspend l'exécution de la décision.

La disposition de l'alinéa 1^{er} est mentionnée dans la décision visée à l'article 21, alinéa 2.

Le tribunal statue dans les trois mois du dépôt de la requête visée à l'alinéa 1^{er}. Il peut, s'il existe des circonstances atténuantes, diminuer le montant de l'amende administrative infligée.

Aucun appel n'est possible contre la décision du tribunal de première instance. ».

Article 4

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Vincent DE WOLF (F)
Olivier de CLIPPELE (F)
Abdallah KANFAOUI (F)