RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 205.211 van 15 juni 2010
in de zaak A. 120.049/X-14.543.

In zake: EMERY WORLDWIDE AIRLINES INC.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Godfroid
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mia Declercq
kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
Louizalaan 149

tegen:

het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jacques Sambon en Patrick Masureel
kantoor houdend te 1030 BRUSSEL
wijnheuvelenstraat 227
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 april 2002, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 22 november 2001 van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) waarbij aan de verzoekende partij een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 392.000 BEF "ingevolge inbreuken op de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 188.458 van 4 december 2008 is het beroep tot nietigverklaring van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. C.09.0019.N van 15 oktober 2009 van het Hof van Cassatie wordt het arrest nr. 188.458 vernietigd en wordt de zaak verwezen naar de anders samengestelde afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 mei 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Marc Godfroid, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaten Jacques Sambon en Patrick Masureel verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lancksweerdt heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en van titel V, hoofdstuk II, artikel 33 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelgevende context

3. Artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving belast de gewestregering ermee alle maatregelen te nemen om de geluidshinder te beperken door onder meer de maximale imissienormen te bepalen. Het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer is uitgevaardigd op basis van deze machtiging en stelt het maximale geluidsniveau dat de overvlucht van vliegtuigen mag veroorzaken vast, gemeten op een hoogte tussen 1,5 m en 25 m boven de grond. 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 stelde ten tijde van het nemen van het bestreden besluit het volgende :

> “De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 25 000 tot 2 500 000 frank :
> (...)
> 7/ in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de persoon die :

(...)

b) als eigenaar, houder of gebruiker van een geluidsbron rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt".

De artikelen 35 tot 39 van de laatstgenoemde ordonnantie luidden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit als volgt :

"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 adjunctleidend 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 Instituut dat vermeld staat op het formulier dat bij de beslissing gevoegd is.

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 ".

IV. Feiten

4. De feitelijke gegevens van de zaak werden uiteengezet in het bovenvermelde arrest nr. 188.458.

V. Bevoegdheid van de Raad van State

5.1. Met het arrest nr. 188.458 van 4 december 2008 heeft de Raad van State zich zonder rechtsmacht verklaard om kennis te nemen van het beroep tot nietigverklaring van de bestreden beslissing.

5.2. Op eis van het Brussels Instituut voor Milieubeheer heeft het Hof van Cassatie met het arrest nr. C.09.0019.N van 15 oktober 2009 het arrest nr. 188.458 van de Raad van State vernietigd.

Het Hof van Cassatie oordeelt als volgt :

> "Eerste onderdeel
>
> 6. Krachtens artikel 6.1. EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht 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.
>
> Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.
>
> 7. Een administratieve geldboete opgelegd aan een enkeling door een administratieve overheid in toepassing van een sanctieregeling bepaald in de wet, het decreet of de ordonnantie, kan wanneer de wetgever die bevoegdheid niet heeft toegekend aan een rechter van de rechterlijke orde, in de regel getoetst worden door de Raad van State in toepassing van zijn algemene bevoegdheid te beoordelen of een maatregel van de overheid al dan niet genomen is met machtsoverschrijding.
>
> De Raad van State kan hierbij onder meer onderzoeken, in het kader van dit objectief contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtsoverschrijding vernietigen.
>
> 8. Het arrest stelt vast dat uit de tekst van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu blijkt dat de inbreuken op die ordonnantie gestraft worden met administratieve geldboetes die als straf bedoeld zijn. Het beslist op grond alleen van de strafrechtelijke aard van de sanctie dat de Raad van State niet over de vereiste rechtsmacht beschikt.
>
> Het arrest verantwoordt aldus zijn beslissing niet naar recht.

Het onderdeel is gegrond".

5.3. Overeenkomstig artikel 33, derde lid van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna : de Raad van State-wet), dient de Raad van State zich in deze zaak, na de verwijzing van de zaak door het Hof van Cassatie naar de uit andere leden samengestelde afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, naar de beslissing van het Hof te schikken wat het rechtspunt betreft waarover het uitspraak heeft gedaan.

5.4. In het voormelde arrest heeft het Hof van Cassatie met betrekking tot de voorliggende zaak beslist dat, wanneer een administratieve overheid een "enkeling" een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een in een wet, decreet of ordonnantie gestelde sanctieregeling, en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, de Raad van State in de regel bevoegd is om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding genomen is.

5.5. De hierboven aangehaalde bepalingen van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu regelen, zoals ook de Algemene Vergadering van de Raad van State in zijn arrest nr. 198.671 van 8 december 2009 heeft gewezen, het bestraffen van milieuovertredingen ofwel volgens een administratieve procedure, ofwel volgens een gerechtelijke procedure. Ze bepalen hoe de gerechtelijke en de administratieve vervolging op elkaar zijn afgestemd, zodat beide procedures niet tegelijk kunnen lopen en slechts één straf kan worden uitgesproken.

Wanneer wordt gekozen voor de gerechtelijke weg, legt de bevoegde strafrechtbank, als daartoe grond bestaat, een strafrechtelijke sanctie op. Ingeval de overheid kiest voor bestraffing via een administratieve procedure, legt de leidend ambtenaar van het BIM, als daartoe grond bestaat, een administratieve straf op. Het besluit dat het BIM in die omstandigheden neemt, is een administratief besluit. Aangezien niet wordt voorzien in enig specifiek beroep tegen dit besluit, kan daartegen een annulatieberoep worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 1, 1/ van de Raad van State-wet.

5.6. Het dient dan ook te worden vastgesteld dat de Raad van State over de vereiste rechtsmacht beschikt om zich over huidig beroep tot nietigverklaring uit te spreken.

5.7. Ter terechtzitting vraagt de verzoekende partij, onder verwijzing naar het auditoraatsverslag opgesteld voorafgaand aan het arrest nr. 188.458 van 4 december 2008 van de VIIe Kamer van de Raad van State, de in dat verslag geformuleerde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Deze vragen luiden als volgt :

> "1) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 12, 13 en 14 van de Grondwet - al dan niet in samenhang met artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten - doordat (het) in artikel 33, 7/, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625 € en 62.500 € gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat?
>
> 2) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet in samenhang met de artikelen 12, 13, 14, 110 en 144 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat het in artikel 33, 7/, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een administratieve geldboete waarvan het bestuur de hoogte bepaalt voor zover het bedrag tussen 625 € en 62.500 € gelegen is en waartegen als enig rechterlijk toezicht een vordering tot schorsing en nietigverklaring bij de Raad van State openstaat, terwijl bij strafrechtelijke vervolging hetzelfde misdrijf met een (lagere) geldboete wordt bestraft die door de judiciaire rechter wordt opgelegd, wat onder meer impliceert dat de rechter de hoogte van de boete bepaalt en dat de mogelijkheid openstaat de zaak opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege?
>
> 3) Schendt de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen doordat het in artikel 33, 7/, b), van de ordonnantie bedoelde misdrijf strafbaar wordt gesteld met een door het bestuur op te leggen administratieve geldboete, zonder dat blijkt dat voorafgaand aan de beraadslaging in de Brusselse Hoofdstedelijke regering over het voorontwerp van laatstgenoemde bepaling het eensluidend advies van de Ministerraad werd ingewonnen?".

5.8. De Raad van State spreekt zich thans, ten gevolge van de verbreking van het arrest nr. 188.458 door het Hof van Cassatie, enkel uit over de vraag naar zijn rechtsmacht.

De derde gesuggereerde prejudiciële vraag heeft uitsluitend belang voor de behandeling ten gronde van het annulatieberoep.

In zoverre de twee andere voorgestelde vragen een, weze het afgeleide en indirecte weerslag zouden kunnen hebben op de rechtsmacht van de Raad van State, dient te worden vastgesteld dat het Hof van Cassatie geen prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof heeft gesteld, maar, zonder voorbehoud, voor recht heeft gezegd dat "noch deze verdragsbepaling (met name artikel 6.1, EVRM), noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep".

Nu te dezen de bestreden sanctie een geldboete en geen vrijheidsstraf behelst, en een annulatieberoep voor de Raad van State wel degelijk een volwaardig jurisdictioneel beroep is, volgt uit het arrest van het Hof van Cassatie dat dit Hof over dit rechtspunt uitspraak heeft gedaan, en dat het stellen van die vragen, in zoverre ze zouden kunnen betrokken worden op de rechtsmacht van de Raad van State, een schending zou inhouden van het bepaalde in artikel 33 van de Raad van State-wet.

Er kan dan ook niet worden ingegaan op het desbetreffende verzoek van de verzoekende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten

2. De zaak wordt verwezen naar de VIIe kamer.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Roger Stevens**