

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.820 van 2 oktober 2012
in de zaak A. 200.957/VII-38.150.**

In zake : El Hassan KARROUA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST,
vertegenwoordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean Eric Sacré
kantoor houdend te 1060 Brussel
Charleroisesteenvweg 138, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 juli 2011, strekt tot de nietigverklaring van :

"De beslissing van de leidend ambtenaar van het Brussels Instituut voor Milieubeheer van 16 februari 2006 houdende oplegging van een administratieve geldboete.

De stilzwijgende bevestiging van de beslissing van het BIM door het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2012.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Bernard Derveaux, die loco advocaat Jean Eric Sacré verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanksweerdts heeft een met dit arrest eensluidend 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.

III. Feiten

3. Op 8 december 2004 vraagt de politie van Elsene aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna : BIM) te controleren of de verzoeker geen inbreuk maakt op de reglementering omdat hij op het terrein naast zijn woning allerlei zaken opslaat.

4. Een ambtenaar van het BIM stelt op 21 februari 2005 proces-verbaal op. Daarin wordt onder meer vermeld dat op het betrokken terrein zonder vergunning afvalstoffen worden opgeslagen en dat er zonder milieuvergunning wordt geëxploiteerd.

5. Het proces-verbaal wordt op 3 maart 2005 overgemaakt aan het parket te Brussel. Op dezelfde datum wordt een kopie aan de verzoeker gestuurd.

6. De verzoeker wordt op 8 maart 2005 door het BIM in gebreke gesteld om de afvalstoffen te verwijderen en een bodemonderzoek uit te voeren.

7. Het parket van Brussel seponeert het dossier, omdat de zaak is overgemaakt aan de ambtenaar die is belast met het opleggen van een administratieve geldboete.

8. Het BIM deelt op 12 oktober 2005 aan de verzoeker mee dat het een administratieve geldboete wil opleggen. De verzoeker wordt uitgenodigd schriftelijk zijn verweermiddelen mee te delen of een hoorzitting te vragen.

9. Bij beslissing van 16 februari 2006 legt het BIM de verzoeker een administratieve geldboete van 1.250 euro op. In deze beslissing wordt uiteengezet welke voorschriften de verzoeker heeft miskend.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

10. Op 1 april 2006 stelt de verzoeker beroep in bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hij deelt onder meer mee dat hij van eerdere briefwisseling niets heeft begrepen omdat hij de Franse taal onmachtig is.

11. Het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verklaart op 31 mei 2006 het beroep onontvankelijk. Het bevestigt de opgelegde administratieve geldboete.

12. De verzoeker tekent hiertegen beroep aan bij de Raad van State en bij arrest nr. 210.529 van 20 januari 2011 vernietigt de Raad de beslissing van 31 mei 2006.

13. Ingevolge het vernietigingsarrest wordt de beroepsprocedure hernomen. Met een brief van 15 maart 2011 wordt de verzoeker uitgenodigd om gehoord te worden door het Milieucollege.

14. De raadsman van de verzoeker legt ten behoeve van het Milieucollege een nota neer. Daarin wordt betoogd dat de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen is, dat de vervolging niet gegrond is, dat de redelijke termijn om een boete op te leggen ondertussen verstreken is en dat het passend is om de geldboete te verminderen.

15. Met een brief van 2 mei 2011 deelt het Milieucollege aan de verzoeker mee dat het geen beslissing zal nemen, waardoor de beslissing van het BIM geacht moet worden bevestigd te zijn.

Dit is de tweede bestreden beslissing.

IV. Rechtspleging

16.1. Het verzoekschrift werd door de griffie van de Raad van State verzonden op 9 augustus 2011 en werd door de verwerende partij ontvangen op 10 augustus 2011. De memorie van antwoord werd echter slechts met een aangetekende zending van dinsdag 11 oktober 2011 naar de Raad van State verzonden, dit is buiten de voorgeschreven termijn van dertig dagen. Conform artikel 21, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State dient de memorie van antwoord uit de debatten te worden geweerd.

16.2. Tegen de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM staat een georganiseerd bestuurlijk beroep open bij het Milieucollege van het Brussels

Hoofdstedelijk Gewest, dat de verzoeker overigens heeft uitgeput. De beslissing van 16 februari 2006 is niet in laatste administratieve aanleg genomen. De tweede bestreden beslissing, met name de stilzwijgende bevestiging van de eerste bestreden beslissing, is in de plaats gekomen van de eerste bestreden beslissing.

Het beroep is niet ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM van 16 februari 2006.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoeker

17. De verzoeker voert als eerste middel de schending aan van artikel 6, §§ 1 tot 3, en van artikel 13 van het Europees Verdrag ter Bescherming van de rechten van de mens (hierna : EVRM), van artikel 14, §§ 1 en 5 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna : BUPO) en van het onpartijdigheidbeginsel.

Hij betoogt in essentie dat de opgelegde administratieve geldboete een strafrechtelijk karakter heeft, wat meebrengt dat zij door een onafhankelijke en onpartijdige instantie moest worden opgelegd, minstens dat tegen die sanctie een beroep moet open staan bij een orgaan dat deze garanties biedt en over volle rechtsmacht beschikt. Te dezen zou niet aan deze vereisten zijn voldaan.

Hij stelt tevens dat hij zich niet aansluit bij de stelling dienaangaande van de Raad in zijn arrest nr. 210.529 van 20 januari 2011 en dat hij zich verplicht ziet zijn bezwaar te handhaven "teneinde de mogelijkheid van een klacht bij het Europees Hof voor de rechten van de mens te vrijwaren". Hij merkt op dat de overweging uit het arrest niet meer kan worden gevolgd omdat er te

dezen geen nieuwe beslissing werd genomen na het vernietigingsarrest.

In de memorie van wederantwoord voegt de verzoeker toe dat, doordat werd nagelaten een nieuwe beslissing te nemen na het vernietigingsarrest van de Raad van State, ook werd nagelaten "rekening te houden met de gegevens die naar aanleiding van de nieuwe hoorzitting waren aangebracht".

In de laatste memorie stelt hij dat, door het systeem van de "stilzwijgende beslissing" er geen nieuwe beoordeling is geweest, wat maakt dat het beroep bij de Raad van State niet heeft geleid tot een nieuwe beoordeling over de volledige grond van de zaak.

Ten slotte voegt de verzoeker toe dat hij, nu de voor het Milieucollege gevraagde vermindering van de geldboete stilzwijgend niet werd toegekend, niet kan weten waarom die vermindering niet werd toegekend. Bovendien werd de boete opgelegd op grond van een bepaling die door het Grondwettelijk Hof ongrondwettig werd bevonden.

Beoordeling

18. De verzoeker zet niet uiteen waarin de schending van artikel 6.2, 6.3 en 13 van het EVRM is gelegen. Zulks geschiedt evenmin met de beweerde schending van artikel 14, § 5 van het BUPO.

Het middel is dan ook onontvankelijk in zoverre het de schending van die bepalingen inroept.

19.1. Artikel 6, § 1, eerste volzin, van het EVRM bepaalt dat eenieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, 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.

Artikel 14.1, tweede volzin van het BUPO bepaalt dat eenieder, bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgung, of het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie.

Het volstaat daarbij dat beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie met volle rechtsmacht.

De Raad van State is, wanneer een administratieve overheid een rechtsonderhorige 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, in de regel bevoegd 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 is genomen. Artikel 6.1 van het EVRM, noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van deze bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sanctie een vrijheidsstraf zou inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep. Zelfs wanneer de Raad van State de beslissing waarbij de administratieve geldboete wordt opgelegd enkel kan vernietigen, zal na een vernietigingsarrest het bestuur in principe een nieuwe beslissing moeten nemen, en kan het daarbij de hoogte van de boete desgevallend aanpassen. Bovendien werd er, vooraleer een annulatieberoep bij de Raad van State wordt ingesteld, reeds een bestuurlijke procedure doorlopen waarin ook in een bestuurlijk beroep is voorzien, zodat reeds daar een mogelijkheid bestond om de wettigheid en de opportuniteit van de opgelegde geldboete, inclusief de hoogte ervan, te betwisten.

De stelling van de verzoeker dat na het eerdere

vernietigingsarrest in de voorliggende zaak "geen nieuwe beslissing" werd genomen gaat uit van een verkeerde hypothese, vermits wel degelijk een stilzwijgende beslissing werd genomen, die overigens het voorwerp van het geding uitmaakt. Ook hiertegen kan de verzoeker dus opkomen bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter, wat hij te dezen overigens doet.

19.2. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in zijn arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 dat de rechtzoekenden die bij de Raad van State opkomen tegen een opgelegde administratieve geldboete over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg beschikken voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege. Het Hof was voorts van oordeel 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.

Dit arrest vormt een voldoende antwoord op de door de verzoeker voorgestelde prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof, zodat die vragen niet moeten worden gesteld.

De opmerkingen in dat verband in de laatste memorie van de verzoeker, geven aan het middel een nieuwe wending. Dit kan niet op ontvankelijke wijze voor het eerst in de laatste memorie gebeuren.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoeker

20. Als tweede middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 6, § 1, van het EVRM en van artikel 14, § 3, van het BUPO, doordat hem niet binnen een redelijke termijn een bestuurlijke geldboete werd opgelegd.

Beoordeling

21. De verzoeker meent dat de redelijke termijn moet worden gerekend vanaf 21 februari 2005, datum van het initiële proces-verbaal.

Het eerder lange tijdsverloop van de procedure is het gevolg van de procedurele stappen die de verzoeker heeft gezet ingevolge de ingestelde beroepen. De verzoeker toont bijgevolg niet aan dat de redelijke termijn is overschreden.

Het tweede middel is ongegrond.

Derde middel

Standpunt van de verzoeker

22. Als derde middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van de artikelen 21 en 22 van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering.

Hij betoogt in essentie dat het discriminerend is dat er voor het opleggen van de administratieve geldboete geen verjaringstermijn geldt, terwijl er voor het opleggen van een strafrechtelijke boete door middel van een strafvordering wel een verjaringstermijn van vijf jaar geldt, die te dezen verstreken

is. Dienaangaande stelt hij voor om aan het Grondwettelijk Hof een prejudiciële vraag te stellen.

In de memorie van wederantwoord voegt de verzoeker toe dat enkel een handeling van een daartoe bevoegd persoon die officier van gerechtelijke politie of magistraat is, de verjaring kan stuiten.

In de laatste memorie stelt de verzoeker nog dat niet valt in te zien waarom het ontbreken van een verjaringstermijn, "wat nog iets anders is dan de vereiste van een redelijke termijn", in het licht van het gelijkheidsbeginsel aanvaardbaar zou zijn, en dat beide termijnen een verschillende finaliteit hebben, aangezien een verjaringstermijn steunt op het algemeen belang, terwijl het vereiste van de redelijke termijn is ingegeven vanuit een particulier belang.

Bespreking

23. De litigieuze feiten werden vastgesteld bij proces-verbaal van 21 februari 2005. De verzoeker maakt niet aannemelijk dat hij nadien de afvalstoffen heeft verwijderd. Het opslaan zonder vergunning van gevaarlijke afvalstoffen is uiteraard een voortdurend misdrijf. De verjaring van de strafvordering neemt geen aanvang zolang de onwettige toestand niet is beëindigd. Zelfs indien de verjaringstermijn van de voorafgaande titel van het wetboek van strafvordering te dezen, omwille van de gelijkheid, van toepassing zou zijn, zou de strafvervolgning nog niet verjaard zijn. De verzoeker heeft er dan ook geen belang bij dat de door hem geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zou worden voorgelegd.

Vierde middel

Standpunt van de verzoeker

24. In het vierde middel roept de verzoeker de schending in van artikel 96, § 1, 2°, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de

milieuvergunningen, van artikel 22 van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen, van artikel 41, § 1, 1°, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen vervuiling, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel, samengelezen met artikel 6 van het EVRM.

De verzoeker stelt in essentie dat uit geen enkel stuk van het dossier blijkt dat hij zelf de overtredingen heeft begaan, en dat het proces-verbaal noch de beslissing van het BIM of de beslissing van het Milieucollege vaststellen dat hij de overtredingen heeft begaan. Het proces-verbaal werd wel "lastens" hem vastgesteld, maar feitelijk werd niets lastens hem vastgesteld, aldus de verzoeker. Zijn verweer op dit punt in het kader van de hoorzitting voor het Milieucollege is volgens hem door het systeem van de stilzwijgende bevestiging van de beslissing van het BIM nooit beoordeeld geweest.

In de memorie van wederantwoord voegt hij toe dat op hem als huurder een vermoeden van onschuld rust.

Beoordeling

25. De verzoeker heeft in de loop van de administratieve procedure niet betwist dat hij, hoewel hij huurder is van het betrokken terrein, de overtredingen heeft begaan, ondanks de vaststellingen en vermeldingen in het proces-verbaal dat hem ter kennis werd gebracht.

Wanneer ten laste van iemand een proces-verbaal wordt opgesteld en daarin een aantal overtredingen worden opgesomd, moet dit zo worden uitgelegd dat de daarin vernoemde persoon volgens de verbalisant geacht wordt de overtredingen te hebben begaan, zelfs al wordt dit niet met zoveel woorden gezegd.

Het vierde middel in niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee oktober tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin