

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 228.615 van 2 oktober 2014
in de zaak A. 211.451/VII-39.018.**

In zake : het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd
 door de Vlaamse regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Predident Kennedypark 6, bus 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

Filiep PILLAERT
wonende te 8490 Geluwe
Sint-Denijsplaats 29

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van het arrest van het Milieuhandhavingscollege van 19 december 2013 waarbij de beslissing van de gewestelijke entiteit van 27 mei 2013, houdende het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete aan Filiep Pillaert en Miel Driessens wegens overschrijding van de geluidsnorm binnen een niet ingedeelde inrichting, ambtshalve wordt vernietigd wegens bevoegdheidsoverschrijding.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 30 januari 2014 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 september 2014.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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. Het bestreden arrest rust op volgende redengeving :

"5. Beoordeling

5.1. De gewestelijke entiteit kwalificeert de vastgestelde feiten als een milieumisdrijf overeenkomstig artikel 16.1.2, 2°, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), meer bepaald als een schending van artikel 2 van het koninklijk besluit van

24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen, dat het maximale door de muziek voortgebrachte geluidsniveau in openbare inrichtingen bepaalt.

Zij legt in toepassing van de artikelen 16.4.25 tot en met 16.4.38 DABM en artikel 76 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het DABM aan de verzoekende partij 'solidair en in solidum' met de heer Miel DRIESSENS de voormelde alternatieve bestuurlijke geldboete op.

In de bestreden beslissing wordt het hoofdelijk karakter van de opgelegde geldboete als volgt gemotiveerd : 'In overeenstemming met de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, moet ervan worden uitgegaan dat de overtreder als bedoeld in artikel 16.4.25, eerste lid DABM de persoon is die een gebod of verbod schendt dat zich tot hem richt. Artikel 2 van het Koninklijk besluit van 24 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen, houdt een verbod in dat in algemene bewoordingen is opgesteld en zich richt tot eenieder. Hieruit volgt dat niet enkel diegene die de strafbare gedraging heeft verricht, met name het effectief overschrijden van de geluidsnormen door de dj, doch ook diegenen die de verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop de inrichting wordt geëxploiteerd, met name de exploitant, als overtreder kan worden gezien. Het naleven van de geluidsnormen betreft in feite een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de dj en de exploitant, zodat het aangewezen is om de geldboete solidair en in solidum op te leggen een belde overtreders.'

5.2. De verzoekende partij verwijst in haar verzoekschrift naar een aantal 'verzachtende omstandigheden'. Niettegenstaande het verzoekschrift geen geëxpliciteerd petitum bevat, valt uit het geheel van de erin vervatte argumentatie af te leiden dat de verzoekende partij met haar beroep in wezen een vernietiging van de bestreden beslissing, minstens een vermindering van de haar opgelegde bestuurlijke geldboete beoogt.

5.3. Ambtshalve bezwaar

Tijdens de behandeling van het beroep heeft de verslaggever de partijen erop attent gemaakt dat het Milieuhandhavingscollege oordeelt een ambtshalve bezwaar in het geding te moeten brengen met betrekking tot de beboetingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit.

5.3.1. Artikel 16.4.25, eerste lid, DABM omschrijft de bestuurlijke geldboete als 'een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht een geldsom te betalen'. Het tweede lid en het derde lid van artikel 16.4.27 DABM preciseren de gevallen waarin, respectievelijk, een alternatieve dan wel exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd. Gezamenlijk, bevatten deze bepalingen de basisafbakening *ratione personae* en *materiae* van de beboetingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit.

Bestuurlijke geldboeten, zoals onder meer voorzien door titel XVI DABM, worden door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschouwd als punitieve sancties waarvan het opleggen een strafvervolgung uitmaakt in de zin van artikel 6, §1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM). Bij het opleggen ervan moet worden voldaan aan de procedurele en materiële waarborgen voor strafvervolgung en bestraffing vervat in de artikelen 6 en 7 EVRM en het

Zevende Protocol bij het EVRM, in de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, in de artikelen 12 en 14 Grondwet en in de fundamentele beginselen van het strafrecht. Zulks heeft onder meer tot gevolg dat de bestuurlijke geldboete omschreven in artikel 16.4.25, eerste lid, DABM moet beantwoorden aan het fundamentele strafrechtelijke rechtsbeginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf, wat wil zeggen dat ze persoonlijk, dus enkel aan diegene die de overtreding heeft gepleegd, en individueel, dus ten aanzien van iedere overtreder afzonderlijk, moet worden opgelegd. Een gelijkaardige bepaling is trouwens opgenomen in artikel 39 Strafwetboek.

Te dezen stelt het Milieuhandhavingscollege vast dat de gewestelijke entiteit de bestuurlijke geldboete 'solidair en in solidum' heeft opgelegd aan de verzoekende partij en aan de heer Miel DRIESSENS, een andere persoon die als overtreder is aangewezen.

5.3.2. Uit het procesverbaal van de zitting van 21 november 2013 blijkt dat de verwerende partij, in de gelegenheid gesteld om omtrent dit ambtshalve bezwaar standpunt in te nemen, zulks ter zitting doet. Het proces-verbaal vermeldt dienaangaande: 'De verwerende partij treedt ter zitting hun reeds eerder ingenomen standpunt bij, te weten dat de woorden 'solidair en in solidum' in de bestreden boetebeslissing enkel de wijze van administratieve afhandeling van de boete betreffen en geen afbreuk doen een artikel 16.4.25 DABM.'

5.3.3. Ten onrechte voert de verwerende partij aan dat de woorden 'solidair en in solidum' enkel de wijze van administratieve afhandeling van de boete betreffen. Zij behelzen, integendeel, een uitoefening van de beboetingsbevoegdheid die het persoonsgebonden karakter van de geldboete miskent. Evenmin wettigt de overweging in de bestreden beslissing 'dat niet enkel diegene die de strafbare gedraging heeft verricht, met name het effectief overschrijden van de geluidsnormen door de dj, doch ook diegene die de verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop de inrichting wordt geëxploiteerd, met name de exploitant, als overtreder kan worden gezien', dat aan beide personen die als overtreders zijn aangewezen 'solidair en in solidum' een geldboete wordt opgelegd. De gewestelijke entiteit kan, op straffe van onwettigheid, artikel 16.4.25, eerste lid, DABM evenwel niet op die wijze toepassen dat zij er de bevoegdheid uit put om aan een overtreder 'solidair en in solidum' met enige andere persoon een geldboete op te leggen.

5.3.4. Het Milieuhandhavingscollege is van oordeel dit bezwaar ambtshalve te moeten opwerpen nu het de openbare orde raakt.

Immers, het grondwettelijk beginsel van de scheiding van de machten is één van de pijlers van de rechtstaat en houdt onder meer in dat de onderscheiden machten hun respectievelijke bevoegdheden op een correcte wijze moeten uitoefenen. Inzonderheid wat de uitvoerende macht betreft, vergt dit beginsel: dat zij zou handelen binnen de haar door en krachtens de Grondwet of de wet toegewezen bevoegdheden. Deze bevoegdheidsregels zijn een essentieel gegeven in het publiekrecht, waarvan de naleving een basisvoorwaarde vormt voor de rechtstaat. De eerbied voor de regels die de bevoegdheid afbakenen van de administratieve overheden waarborgt de goede werking van het bestuur en beoogt de bescherming van alle burgers. Dit verklaart waarom deze regels de openbare orde raken.

De bestreden beslissing is aangetast door bevoegdheidsoverschrijding derhalve onwettig en moet vernietigd worden.

Het ambtshalve bezwaar is gegrond.

5.4. Nu de eventuele gegrondverklaring van de overige bezwaren tot geen ruimere vernietiging kan leiden dringt een verder onderzoek ervan zich niet op.

5.5. De behandeling van het beroep door het Milieuhandhavingscollege heeft geen kosten met zich gebracht, zodat een beslissing over de kosten van het geding zonder voorwerp is".

IV. Enig middel

Standpunt van de verzoekende partij

4. In een enig middel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden arrest genomen is met schending van de artikelen 6 en 7 van het zevende Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM), van de artikelen 14 en 15 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna : BUPO), van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet en van de fundamentele beginselen van het strafrecht iuncto artikel 16.4.25 van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna : DABM), evenals van artikel 16.4.39 van het DABM, doordat het Milieuhandhavingscollege overweegt dat uit de toepassing van de aangehaalde artikelen en beginselen zou volgen dat bij het opleggen van de bestuurlijke geldboete conform artikel 16.4.25 DABM het fundamentele strafrechtelijk rechtsbeginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf gelding vindt terwijl zulks een te brede en derhalve foutieve interpretatie uitmaakt van de aangehaalde internationale dan wel wettelijke en decretale bepalingen en beginselen.

De verzoekende partij wijst er vooreerst op dat het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf niet volgt uit de door het college aangehaalde bepalingen (de artikelen 6 en 7 EVRM, 14 en 15 BUPO en 12 en 14 van de Grondwet). Uit die internationaalrechtelijke en grondwettelijke bepalingen vloeit volgens haar geen verbod voort op het solidair veroordelen van personen tot een bestuurlijke geldboete. Vervolgens laat ze gelden dat het beginsel van het

persoonsgebonden karakter van de straf een internrechtelijke waarborg uitmaakt. Eén en ander werd ten andere door de wetgever ter zake verwoord in artikel 39 van het strafwetboek. De wetgever achtte het noodzakelijk om de individualiteit van de straf in te schrijven in het strafwetboek terwijl de decreetgever op zijn beurt zulks niet heeft ingeschreven in het DABM. Het beginsel van het persoonlijk karakter van de straf is, als beginsel van het interne Belgische strafrecht, niet van toepassing op de bestuurlijke geldboete. De verzoekende partij besluit dat het bestreden arrest zijn beslissing dan ook niet verantwoordt waar het voorhoudt dat de alternatieve bestuurlijke geldboete werd genomen met schending van het beginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf.

Beoordeling

5. De verzoekende partij maakt bij de door haar geschonden geachte bepalingen ook melding van artikel 16.4.39 DABM, maar licht niet toe hoe deze decretale bepaling in het bestreden arrest zou zijn miskend.

Bij ontstentenis hiervan kan het middel wat de schending van artikel 16.4.39 DABM betreft niet in aanmerking worden genomen.

6. De verzoekende partij stelt het ten onrechte voor alsof het beginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf door het Milieuhandhavingscollege wordt afgeleid uit de artikelen 6 en 7 EVRM, het zevende Protocol bij het EVRM, de artikelen 14 en 15 BUPO of de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Het rechtscollege stelt enkel dat het om een fundamenteel strafrechtelijk rechtsbeginsel gaat en laat het in het midden of dit beginsel vervat is in de aangehaalde verdrags- en grondwetsbepalingen.

Voor de oplossing van het voorliggend geschil is het dan ook niet nodig na te gaan of en in welke mate de toepassing van het fundamenteel rechtsbeginsel van het persoonlijk karakter van de straf volgt uit de artikelen 6 en 7 EVRM, 14 en 15 BUPO en 12 en 14 van de Grondwet.

Het beginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf is een algemeen rechtsbeginsel. Het houdt in dat een straf - zoals in het bestreden arrest wordt gesteld - "persoonlijk, dus enkel aan diegene die de overtreding heeft gepleegd, en individueel, dus ten aanzien van iedere overtreder afzonderlijk moet opgelegd worden". Behoudens wettelijke afwijking mogen de straffen dus niet solidair tegen verschillende wegens eenzelfde misdrijf veroordeelde personen worden opgelegd. In het gemeen strafrecht geldt als wettelijke regel dat wanneer verscheidene personen wegens een zelfde misdrijf worden veroordeeld, de geldboete wordt uitgesproken tegen ieder van hen persoonlijk (artikel 39 van het strafwetboek).

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XVI "Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen" is geworden, wordt uitdrukkelijk gesteld dat "bestuurlijke geldboeten door hun punitief karakter, aanleiding moeten geven tot dezelfde rechtswaarborgen die gelden voor strafvervolgingen en de berechting van strafbare feiten". Het decreet wil op dat vlak een optimale rechtsbescherming waarborgen (Memorie van toelichting, Vlaams Parlement, 2006-2007, 1249, nr. 1, 14 en 16-17).

Hoewel de memorie van toelichting niet uitdrukkelijk melding maakt van het fundamenteel strafrechtelijk rechtsbeginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf, kan er, gezien de door hem gewilde uitgebreide rechtsbescherming, geen twijfel over bestaan dat volgens de bedoeling van de decreetgever ook dit beginsel van toepassing is op de bestuurlijke geldboeten.

Uit artikel 6 EVRM en uit de waarborgen die voortvloeien uit de algemene beginselen van het strafrecht, die ook van toepassing zijn op administratieve geldboeten met een overwegend repressief karakter, volgt dat de

fundamentele beginselen van het persoonlijk karakter van de straffen en van het vermoeden van onschuld in acht dienen te worden genomen (Grondwettelijk Hof, nr. 119/2009, 16 juli 2009, considerans B.6.3.).

De bodemrechter heeft artikel 16.4.25, eerste lid, DABM terecht in het licht van dit beginsel gelezen en toegepast.

7. Overigens kan de gewestelijke entiteit een overtreder slechts "solidair en in solidum" met een andere persoon een geldboete opleggen indien een wetskrachtige norm haar daartoe uitdrukkelijk machtigt. Hoofdelijkheid wordt immers niet vermoed; zij moet ofwel uitdrukkelijk bedongen zijn - wat te dezen uiteraard niet toepasselijk is - of mogelijk zijn krachtens een bepaling van de wet. (art. 1202 BW).

Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys