RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 262.552 van 5 maart 2025
in de zaak A. 241.042/IX-10.412

In zake : F.F.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Mateusz Ryś
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 178
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE VERVOERMAATSCHAPPIJ DE LIJN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Vanhemelrijck
kantoor houdend te 1910 Kampenhout
Bergstraat 54

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de dienst Administratieve Boetes van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn van 29 november 2023 waarbij aan verzoeker een administratieve boete van 250 euro wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Anke Meskens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 februari 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Mateusz Ryś, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Peter Vanhemelrijck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Anke Meskens, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, heeft een andersluidend 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

3.1. Op 10 oktober 2023 om 20.55 uur stelt een beëdigd controleur van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (hierna: De Lijn) lastens verzoeker proces-verbaal nr. 804200172 op aan de halte 'Spanuit Schepdaal'. Het proces-verbaal vermeldt als overtreding:

> "Nummer: 15
> Omschrijving: Hinderen, vertragen of beschadigen van voertuigen van De Lijn (art. 65.2 ETB VVM)."

De feiten worden nader omschreven als:

> "Reiziger was agressief tegen de chauffeur. Politie kwam ter plaatse om de ag[r]essor van het voertuig te halen. De reiziger was gekend bij de politie voor eerdere feiten. Ook bij incidenten bij De Lijn (spuwincident bij dezelfde chauffeur). Persoonsgegevens verkregen door politie."

Op 11 oktober 2023 stelt het ‘interventieteam Brussel’ (twee controleurs van De Lijn) met betrekking tot die feiten een ‘algemeen verslag’ op, dat luidt:

> “In opdracht van dispatching naar Schepdaal Spanuit lijn 128 begeven naar aanleiding van een verbale agressie van een reiziger tegenover de chauffeur. De chauffeur had al eerder een spuwincident met dezelfde reiziger in het verleden. Politie Dilbeek maakte toen ook al pv op tegen de[ze] reiziger. Bij onze aankomst was politie reeds ter plaatse en had de reiziger al van de bus gehaald. De chauffeur had ondertussen zijn rit al verdergezet richting Brussel. De politie overhandigde ons de identiteitskaart van de reiziger. Wij maakten PV op tegenover de reiziger wegens overlast en vertragen van onze diensten (pv 0804200172). Ook politie ging PV opmaken en toevoegen aan het eerdere pv gekend bij politie. Zie foto’s in bijlage.”

3.2. Het voormelde proces-verbaal wordt op 16 oktober 2023 met een aangetekend schrijven betekend aan verzoeker, samen met een ‘voorstel van beslissing’ dat ertoe strekt om aan verzoeker een boete van 250 euro op te leggen. De motivering van dat voorstel luidt:

> “Geachte
> Op 10.10.2023 om 20.55 uur werd door een beëdigd controleur (personeelsnummer […]) proces-verbaalnummer 0804200172 opgesteld ten laste van [verzoeker] voor volgende inbreuk:
> ‘code 15 – Hinderen, vertragen of beschadigen van voertuigen van De Lijn (art. 65.2 ETB VVM)’.
> Bijkomende informatie vindt u in het proces-verbaal in bijlage.
> U ontvangt deze brief omdat door onze controleur werd vastgesteld dat door uw handelingen onze voertuigen werden gehinderd, vertraging opliepen of beschadigd werden. Dit is uiteraard niet toegelaten.”

3.3. Met een e-mail van 13 november 2023 tekent verzoeker bij de dienst Administratieve Boetes van De Lijn het volgend bezwaar aan:

> “Op 10 oktober 2023 wilde ik rond 20.20 uur bij de halte Vossegaat bus 128 nemen richting Brussel. Toen de bus arriveerde, stopte de chauffeur niet bij de halte, maar remde hard en stopte +- 15 meter na de halte om mij aan boord van zijn bus te brengen. Toen ik vooraan instapte, draaide de chauffeur zich naar mij toe en keek me boos aan terwijl ik mijn abonnement scande, waarna hij mij met zijn blik volgde terwijl hij roerloos op de weg bleef. Ik vroeg hem waarom hij naar mij staarde, hij bleef staan zonder te antwoorden en keek mij

boos aan. Naderhand vertelde ik hem dat het een gebrek aan respect was om niet te antwoorden en ik vroeg hem vriendelijk om mij antwoord te geven, de chauffeur bleef me aankijken als een gek en hij maakte een gekke kreet en mijn reactie was om het laten vallen gebaar te maken en Ik liep richting mijn plaats, toen ik ging zitten merkte ik dat hij naar mij bleef kijken en pas toen begon hij twee, drie minuten later hoorde ik dat hij op het alarm drukte en vlak daarna mensen bij de halte liet uitstappen en hij begon, even verderop merkte ik de aanwezigheid van de politie op de weg en ze gaven de chauffeur een teken om te stoppen, de politie stapte in de bus en ze spraken met de chauffeur en ik had geen idee dat ik de oorzaak was van […] hun aanwezigheid, [de chauffeur wees] naar mij en ik hoorde de politie tegen hem zeggen: wat wil je met hem doen? De chauffeur zei tegen mij: ik wil dat je hem uit mijn bus haalt en de politie vroeg me om mijn identiteitskaart en ik antwoordde waarom en ze vertelden me dat hij weet dat er iets is gebeurd en dat we het je niet gaan vertellen in het bijzijn van mensen en ze vroegen me om naar beneden te komen, ik ging naar beneden en ik legde mezelf uit aan de politie en ik vroeg hen om de getuigenis van de reizigers af te nemen, maar dat wilden ze niet, ze vertelden me dat 'we moeten wachten op de controleurs van De lijn['']. Zodra ze aankwamen, spraken ze met de politie en toen ze klaar waren, vertelde de politie me dat ik de volgende bus kon nemen. Het gedrag van de chauffeur gaf een slecht beeld van het bedrijf De lijn en ik geloof dat het zijn gedrag was dat ervoor zorgde dat hij tijd verspilde aan zijn reis en de mijne, omdat hij mij dwong later een bus te nemen. Bij dit incident zijn het de reizigers en ikzelf die schade ondervinden van zijn anti-commerciële gedrag, waardoor het imago van uw bedrijf wordt geschaad. Ik ben van mening dat ik geen boete hoef te betalen voor dit incident veroorzaakt door uw chauffeur en indien nodig zou ik een advocaat inhuren om mijn belangen te verdedigen."

3.4. Op 27 november 2023 richt de dienst Verzekeringen van De Lijn een schrijven aan verzoeker, waarin verzoeker aansprakelijk wordt gesteld voor de dienstonderbreking naar aanleiding van "het incident van 10/10/2023 in Schepdaal" en wordt verzocht om de schade, begroot op 61,79 euro, te vergoeden.

Verzoeker zendt met een e-mail van 21 december 2023 het hiervóór aangehaalde verweer aan de dienst Verzekeringen.

3.5. Op 29 november 2023 deelt de dienst Administratieve Boetes van De Lijn met een aangetekend schrijven aan verzoeker mee dat een boete wordt opgelegd van 250 euro. De motivering luidt:

> "Op 10.10.2023 om 20.55 uur werd door een beëdigd controleur (personeelsnummer […]) proces-verbaal 0804200172 opgesteld ten laste van [verzoeker] voor volgende inbreuk:
> 15 – Hinderen, vertragen of beschadigen van voertuigen van De Lijn (art. 6, 4° BVR 16.09.2022)
> Uw verweer van 13.11.2023
> De chauffeur van deze rit en voertuig maakte via de dispatching van De Lijn melding van een reiziger die verbaal agressief was en reeds in het verleden problemen veroorzaakte tegenover dezelfde chauffeur (o.m. een spuwincident, waarop u spuwde naar de chauffeur). Bij aankomst van de politie werd uw identiteit gecontroleerd en werd u na een tijdje van het voertuig gehaald. Hierna werd door een controleur van De Lijn een proces-verbaal opgesteld wegens overlast en vertragen van onze diensten. De administratieve boete werd dan ook terecht opgelegd."

Dat is de bestreden beslissing.

Bij de betalingsvoorwaarden wordt vermeld dat indien een afbetalingsplan wordt gewenst, contact kan worden opgenomen met de dienst Administratieve Boetes. Daarnaast wordt gewezen op de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

3.6. Met een e-mail van 22 december 2023 aan de dienst Verzekeringen vraagt verzoeker om een afbetalingsregeling.

In een navolgende e-mail van dezelfde datum zendt verzoeker het *sub* 3.3 aangehaalde verweer nogmaals aan de dienst Verzekeringen, samen met de mededeling dat hij nooit eerder een incident met de bestuurder heeft gehad, dat de bewering ter zake leugenachtig is en dat hij geen kennis heeft van een voorgaand proces-verbaal.

De dienst Administratieve Boetes deelt met een brief van 10 januari 2024 aan verzoeker mee dat een gespreide betaling in vijf termijnen is toegestaan. Ook deze beslissing vermeldt een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

IV. Belang

Standpunt van de partijen

4. Hoewel de verwerende partij vraagt om het beroep "ontvankelijk, doch ongegrond" te verklaren, doet zij in haar antwoord op het enige middel gelden dat verzoeker na de bestreden beslissing om een afbetalingsplan heeft verzocht. Verzoekers brief van 22 december 2023 ter zake geeft volgens de verwerende partij "duidelijk aan dat verzoeker de boete niet meer betwistte en m.a.w. door zijn gedrag de diensten van De Lijn hinderde/vertraagde".

Beoordeling

5.1. De verwerende partij stelt, minstens impliciet, dat verzoeker door het vragen van een afbetalingsplan in de bestreden beslissing heeft berust en dus niet langer over het rechtens vereiste belang beschikt om de nietigverklaring ervan te vorderen.

5.2. De berusting is in de procedureregeling die op de bestreden beslissing van toepassing is niet afzonderlijk geregeld. Aansluiting kan derhalve worden gezocht bij artikel 1045 van het Gerechtelijk Wetboek, dat bepaalt dat de berusting uitdrukkelijk of stilzwijgend kan zijn en dat ze in dat laatste geval enkel kan worden afgeleid uit bepaalde en met elkaar overeenstemmende akten of feiten waaruit blijkt dat de partij het vaste voornemen heeft haar instemming te betuigen met de beslissing.

5.3. Artikel 44*quinquies*, § 2, van het decreet van 31 juli 1990 'betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn' (hierna: het oprichtingsdecreet VVM) bepaalt:

> "Op verzoek van de meerderjarige overtreder kan de lijncontroleur de geldboete, of een gedeelte daarvan, onmiddellijk innen. Het bedrag dat onmiddellijk wordt geïnd, is het basisbedrag van de geldboete voor de

> overtreding in kwestie, of een gedeelte daarvan. Betaling van de geldboete of een deel ervan, ontneemt de overtreder niet het recht om een administratief of gerechtelijk beroep in te stellen tegen het opleggen van het basisbedrag van de geldboete.
> De lijncontroleur bezorgt zijn proces-verbaal aan een sanctionerend personeelslid."

De decreetgever heeft aldus uitdrukkelijk bepaald dat de betaling van (een deel van) de boete bij onmiddellijke inning geen verval van recht op beroep inhoudt en dus niet als een berusting kan worden beschouwd. De Raad van State ziet niet in waarom het vragen van een afbetalingsregeling ná de administratieve beroepsprocedure dan wél tot een vermoeden van berusting in de opgelegde boete zou moeten leiden. Daaraan doet geen afbreuk, het gegeven dat krachtens artikel 9, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 september 2022 'tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM - De Lijn' het instellen van een jurisdictioneel beroep de uitvoering van de definitieve beslissing opschort.

5.4. Verzoeker heeft niet in de bestreden beslissing berust en geeft blijk van het vereiste actueel belang.

V. Onderzoek van het enige middel

6. In een enig middel voert verzoeker een schending aan van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen', de materiëlemotiveringsplicht, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het beginsel *patere legem*.

a. eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

7. In wat kan worden beschouwd als een *eerste middelonderdeel* betoogt verzoeker dat de formelemotiveringsplicht en het

rechtszekerheidsbeginsel zijn geschonden doordat de bestreden beslissing niet op afdoende wijze de juridische grondslag vermeldt waarop ze steunt. Verzoeker stelt dat in het voorstel van beslissing wordt verwezen naar "art. 65.2 ETB VVM" en in de bestreden beslissing naar "art. 6, 4° BVR 16.09.2022", terwijl nergens een verwijzing naar die bepalingen is opgenomen, zodat het voor hem volstrekt onduidelijk en onmogelijk was om na te gaan welk gedrag niet is toegelaten of hij die regel heeft geschonden. Verzoeker wijst ook erop dat de twee beslissingen op een andere rechtsgrond steunen.

Beoordeling

8. Zowel het proces-verbaal van 10 oktober 2023 als het aan verzoeker toegezonden voorstel van beslissing verwijzen naar "art. 65.2 ETB VVM".

Bedoeld wordt allicht, artikel 65, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 'betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM', dat eertijds luidde:

> "Het is niet toegestaan:
> 1° […]
> 2° de voertuigen van de VVM te hinderen, te doen vertragen of te beschadigen."

Deze bepaling is opgeheven bij artikel 12, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 september 2022 'tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM – De Lijn' en kan derhalve niet de rechtsgrond vormen voor de lastens verzoeker gedane vaststelling.

9. Op het proces-verbaal en het voorstel van beslissing is de formelemotiveringsplicht niet van toepassing. De Raad van State stelt voorts vast dat verzoeker zich in zijn bezwaar niet heeft beroepen op een onduidelijke rechtsgrond en dat hij met betrekking tot de hem ten laste gelegde feiten een omstandig verweer heeft kunnen voeren. In die omstandigheden overtuigt

verzoeker er niet van dat hij in zijn rechten is geschaad, zodat een schending van het rechtszekerheidsbeginsel niet wordt aangenomen.

10. Voorts vermeldt de bestreden beslissing wél de correcte rechtsgrond, namelijk "art. 6, 4° BVR 16.09.2022".

Die bepaling luidt:

> "Het is niet toegestaan:
> […]
> 4° de voertuigen van de VVM te hinderen of te doen vertragen."

Dit voorschrift is derhalve de actuele versie van de verbodsbepaling met betrekking tot de gedraging die aan verzoeker wordt verweten – wat verzoeker niet tegenspreekt.

Voor zover 'BVR' als afkorting wordt gebruikt, overtuigt verzoeker er niet van dat hij, bijgestaan door een raadsman, in het ongewisse was dat daarmee wordt bedoeld 'besluit van de Vlaamse regering' of in de onmogelijkheid verkeerde om het bedoelde besluit terug te vinden.

11. De bestreden beslissing, zoals *sub* 3.5 aangehaald, zet de redenen uiteen waarom de administratieve boete werd opgelegd.

Aan de formelemotiveringsplicht is voldaan.

12. Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

b. tweede middelonderdeel

Standpunt van de partijen

13. In wat voorkomt als een *tweede middelonderdeel* voert verzoeker aan dat de bestreden beslissing steunt op feitelijk onjuiste gegevens. In

de eerste plaats wordt verwezen naar een voorgaand spuwincident, terwijl verzoeker nooit van een proces-verbaal ter zake in kennis is gesteld en het bestaan van het incident formeel betwist. Bovendien antwoordt de bestreden beslissing op geen enkele wijze op het verweer dat verzoeker heeft ingediend. Ten derde stipt verzoeker aan dat de controleurs van De Lijn op het ogenblik van de vermeende inbreuk niet ter plaatse waren, zij zelf geen vaststellingen hebben kunnen doen en zij enkel steunen op de verklaringen van de bestuurder aan de politie. Tot slot stelt verzoeker dat in het proces-verbaal geen vaststellingen zijn gedaan die toelaten te besluiten dat er sprake is van een vertraging, te wijten aan verzoekers gedrag. Er is enkel genoteerd dat verzoeker van de bus is gehaald en dat die haar rit heeft voortgezet.

14. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de omschrijving van de inbreuk in het proces-verbaal duidelijk is en dat niet de verwijzing naar eerdere incidenten, maar verzoekers gedrag ten aanzien van de buschauffeur op 10 oktober 2023 de oorzaak is van het opleggen van de huidige boete. De verwerende partij herhaalt dat verzoeker door het vragen van een afbetalingsplan duidelijk aangeeft de feiten niet te betwisten.

Beoordeling

15. Bij de beoordeling van verzoekers belang is reeds overwogen dat uit het vragen van een afbetalingsplan niet kan worden afgeleid dat verzoeker in de bestreden beslissing heeft berust. Hieraan kan worden toegevoegd dat verzoeker de feiten die tot de administratieve boete aanleiding hebben gegeven wel degelijk betwist. In dat opzicht kan de verwerende partij alvast niet worden bijgevallen.

16. Artikel 44*quinquies*, § 1, van het oprichtingsdecreet VVM bepaalt:

> "De lijncontroleur stelt de overtredingen van de reisvoorwaarden vast bij proces-verbaal met bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel."

De bewijskracht van processen-verbaal op grond van artikel 62, eerste lid, van de Wegverkeerswet geldt “zolang het tegendeel niet bewezen is”. Daarover oordeelt het Hof van Cassatie in vaste rechtspraak dat die bijzondere bewijswaarde enkel geldt voor de in het proces-verbaal van overtreding opgenomen zintuiglijke vaststellingen door de verbalisant gedaan op het ogenblik van het misdrijf of kort nadien betreffende de bestanddelen van het misdrijf en de ermee verbonden omstandigheden. Ze geldt evenwel niet voor latere vaststellingen, inlichtingen die hij buiten die eerste vaststelling verkrijgt of voor de later verstrekte gegevens (Cass. 28 oktober 2024, P.13.0595.N; Cass. 17 oktober 2017, P.16.1272.N).

Uit de parlementaire voorbereiding bij de invoering van het voormelde 44*quinquies*, § 1, van het oprichtingsdecreet VVM, waarbij de “uitzonderlijke bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel [wordt] verantwoord door het kortstondig en vluchtig karakter dat de overtredingen kenmerkt” (***Parl. St.*** Vl.Parl. 2018-2019, nr. 1781/1, 6) blijkt niet dat de decreetgever aan de bewijswaarde van de processen-verbaal van lijncontroleurs een andere *casu quo* ruimere draagwijdte heeft willen geven dan de hiervóór in herinnering gebrachte cassatierechtspraak.

De Raad van State sluit zich bij die rechtspraak van het Hof van Cassatie aan.

17. Te dezen moet samen met verzoeker worden vastgesteld dat de lijncontroleur de aan verzoeker ten laste gelegde gedragingen niet zelf heeft waargenomen. Op het ogenblik dat de lijncontroleur ter plaatse komt, is verzoeker door de politie reeds van de bus gehaald en heeft de bus haar rit verdergezet.

De lijncontroleur steunt bij het opstellen van proces-verbaal nr. 804200172 blijkbaar uitsluitend op wat de buschauffeur via de dispatching heeft gemeld. Die melding – of minstens de weergave ervan – is ook weinig concreet. Er is enkel sprake van “verbaal agressief” gedrag.

Wat de politie al dan niet in een eigen proces-verbaal lastens verzoeker heeft vastgesteld, kan de Raad niet nagaan aangezien geen dergelijk stuk wordt neergelegd.

In die omstandigheden kan overeenkomstig de hiervóór vermelde rechtspraak van het Hof van Cassatie aan proces-verbaal nr. 804200172 geen bijzondere bewijskracht worden toegekend.

18. Het proces-verbaal vermeldt, zoals gezien, enkel dat verzoeker verbaal agressief was tegenover de buschauffeur. Dat wordt door verzoeker tegengesproken. Er werden blijkbaar geen getuigenverklaringen van andere passagiers genoteerd; alleszins bevinden die zich niet in het administratief dossier.

De geloofwaardigheid van proces-verbaal nr. 804200172 wordt voorts ondergraven door de vermelding – ook al zou ze slechts ten overvloede zijn vermeld zoals de verwerende partij betoogt – dat verzoeker eerder reeds een incident met dezelfde chauffeur heeft gehad en dat de politie daarover een proces-verbaal heeft opgesteld. Beide beweringen zijn door verzoeker formeel tegengesproken en vinden in geen enkel stuk van het administratief dossier bevestiging.

19. De feitelijke gegevens die aan proces-verbaal nr. 804200172 en de bestreden beslissing ten grondslag liggen, zijn wat agressie en overlast betreft niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld. Daaruit volgt dat op het proces-verbaal ook niet kan worden gesteund voor de aan verzoeker verweten vertraging van de diensten.

20. Het tweede middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

c. derde middelonderdeel

21. In een derde middelonderdeel beroept verzoeker zich op een schending van de formelemotiveringsplicht doordat het dossier, het voorstel van beslissing en de bestreden beslissing "meerdere inconsistenties" bevatten.

22. Het middelonderdeel kan niet leiden tot een ruimere vernietiging dan het gegrond bevonden tweede middelonderdeel, en behoeft dan ook geen verder onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de dienst Administratieve Boetes van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn van 29 november 2023 waarbij aan F.F. een administratieve boete van 250 euro wordt opgelegd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf maart tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Geert Van Haegendoren**