

Rolnummer 5480
Arrest nr. 112/2013 van 31 juli 2013

ARREST

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters J. Spreutels en M. Bossuyt, en de rechters E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût en T. Giet, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter J. Spreutels,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 220.558 van 11 september 2012 in zake de vennootschap naar Spaans recht « Swiftair » tegen het Brussels Instituut voor Milieubeheer, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 14 september 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het, zelfs voor beroepen tot nietigverklaring van een veroordeling tot administratieve geldboeten van strafrechtelijke aard, voorziet in strikte termijnen voor de verschillende stappen van de rechtspleging en daaraan, als gevolg, een onweerlegbaar vermoeden van verlies van belang bij de rechtspleging en een verwerping van het beroep koppelt, terwijl een veroordeelde rechtszoekende steeds belang erbij heeft dat zijn veroordeling nietig wordt verklaard, zodat die regel in die specifieke materie niet redelijk verantwoord is (gelijke behandeling van verschillende situaties) en de gerechtelijke strafprocedure geen dergelijke termijnen met dergelijke gevolgen kent, vermits met name de rechter daarbij steeds de gegrondheid van de vervolgingen moet nagaan en de niet-verschijnende beklagde beschikt over een recht van verzet (verschillende behandeling van vergelijkbare situaties) ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vennootschap naar Spaans recht « Swiftair », met maatschappelijke zetel te E-28022 Madrid (Spanje), Calle Ingeniero Torres Quevedo 14;
- het Brussels Instituut voor Milieubeheer, met zetel te 1200 Brussel, Gulledele 100;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 27 juni 2013 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Malherbe en Mr. T. Leidgens, advocaten bij de balie te Brussel, voor de vennootschap naar Spaans recht « Swiftair »;
 - . Mr. F. Standaert *loco* Mr. J. Sambon, advocaten bij de balie te Brussel, voor het Brussels Instituut voor Milieubeheer;
 - . Mr. G. Pijcke, advocaat bij de balie te Brussel, tevens *loco* Mr. M. Mahieu, advocaat bij het Hof van Cassatie, voor de Ministerraad;
- hebben voorzitter J. Spreutels en rechter L. Lavrysen verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied*

Op 23 februari 2001 maakt het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) een proces-verbaal op met betrekking tot inbreuken op artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 1999 « betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer », gepleegd op 12 en 24 november 2000 door de naamloze vennootschap naar Spaans recht « Swiftair ».

Op 2 maart 2001 verstuurt het BIM dat proces-verbaal naar de procureur des Konings te Brussel, alsook een afschrift van dat document aan « Swiftair ». Op 21 september 2001 overweegt het BIM, na te hebben vastgesteld dat de procureur ten aanzien van het instellen van een strafrechtelijke vervolging geen enkele beslissing heeft genomen binnen de termijn die is opgelegd bij artikel 37 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 « betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu », een administratieve geldboete op te leggen. Daartoe verzoekt het « Swiftair » haar middelen van verweer aan het Instituut mee te delen. Op 19 oktober 2001 richt die vennootschap aan het BIM een memorie met acht argumenten van verweer.

Op 7 november 2001 beslist de leidend ambtenaar van het BIM aan « Swiftair » een administratieve geldboete van 67 000 frank op te leggen voor de twee in november 2000 gepleegde inbreuken.

Op 31 mei 2002 stelt « Swiftair » bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring tegen die beslissing in. Op 26 februari 2003 bezorgt de griffie van de Raad van State een afschrift van de memorie van antwoord van het BIM aan « Swiftair », waarbij zij die laatste eraan herinnert dat zij, luidens artikel 7 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State », beschikt over een eenmalige en niet-verlengbare termijn van zestig dagen om aan de griffie een memorie van wederantwoord toe te sturen. In haar brief van 26 februari 2003 herinnert de griffie « Swiftair » ook aan de gevolgen van de niet-naleving van die termijn. Op 29 april 2003, daags na het verstrijken van die termijn, verstuurt « Swiftair » een memorie van wederantwoord aan de Raad van State.

Op 8 mei 2012 licht de griffie van de Raad van State, met toepassing van artikel 14*bis* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, « Swiftair » erover in dat de bevoegde kamer, gelet op die overschrijding van de termijn, het ontbreken van het vereiste belang van de verzoekende vennootschap zal vaststellen, met toepassing van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State. Op 11 mei 2012 verzoekt « Swiftair » om te worden gehoord. Tijdens de terechtzitting die de Raad van State op 28 juni 2012 houdt, voert die vennootschap aan dat het niet denkbaar is dat, in het kader van een strafprocedure, haar louter om administratieve motieven de toegang wordt ontzegd tot een onpartijdige rechtbank waarvoor tijdig een zaak aanhangig is gemaakt. Zij voegt eraan toe dat, in zoverre de toepassing van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State en van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, ertoe zou leiden dat zij haar belang verliest, die bepalingen in strijd zouden zijn met zowel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet als artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Alvorens uitspraak te doen, beslist de Raad van State, op verzoek van « Swiftair », de hiervoor weergegeven prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De naamloze vennootschap naar Spaans recht « Swiftair » leidt uit het arrest van het Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 af dat het Hof te dezen, door middel van de gestelde prejudiciële vraag, wordt verzocht uitspraak te doen over de bestaanbaarheid van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde

wetten op de Raad van State, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (in zoverre het voorziet in het recht op een rechter die een controle met volle rechtsmacht uitoefent) en met artikel 6.3, *b*), van hetzelfde Verdrag (in zoverre het voorziet in het recht van eenieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd om te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten welke nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging).

De vennootschap « Swiftair » verwijst in dat verband naar twee arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens waarbij de schending is vastgesteld van het recht op de toegang tot een rechtbank in zaken met betrekking tot burgerlijke rechten en verplichtingen, wegens de toepassing van procedurele regels (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België; EHRM, 16 juli 2009, *Christodoulou* t. Griekenland). Zij merkt op dat dat recht van toegang tot de rechter nog wordt versterkt wanneer het, zoals te dezen, gaat om een beschuldiging in strafzaken.

A.2. De Ministerraad is van mening dat het Hof, om de prejudiciële vraag te beantwoorden, de verenigbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet zou kunnen onderzoeken.

Hij merkt op dat, zoals in het arrest nr. 44/2011 eraan wordt herinnerd, een partij voor het Hof de draagwijdte van een prejudiciële vraag niet kan wijzigen of laten wijzigen. Hij wijst ook erop dat de te dezen gestelde vraag de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet rechtstreeks in het geding brengt.

Ten aanzien van de « gelijke behandeling van verschillende situaties »

A.3.1. De vennootschap « Swiftair » is van mening dat de regel van het onweerlegbaar vermoeden van verlies van belang wanneer een memorie van wederantwoord niet tijdig aan de Raad van State wordt verstuurd, leidt tot de identieke, maar niettemin discriminerende behandeling van twee categorieën van personen die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring hebben ingesteld en zich ten aanzien van de betwiste regel in wezenlijk verschillende situaties zouden bevinden: enerzijds, de personen wier beroep tot nietigverklaring betrekking heeft op een veroordeling tot betaling van een administratieve geldboete die een strafvervolgning in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vormt en, anderzijds, alle andere personen die bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring instellen.

De verzoekster voor de Raad van State is van mening dat een persoon die tot de eerste categorie behoort, klaarblijkelijk altijd belang erbij heeft zo snel mogelijk de nietigverklaring van zijn veroordeling te verkrijgen, in tegenstelling tot de personen die indirect door een administratieve handeling kunnen worden geraakt. De vennootschap « Swiftair » preciseert dat, zelfs wanneer de persoon die wordt veroordeeld tot een administratieve geldboete, om louter economische redenen (aan een faillissement voorafgaande insolventie, wanverhouding tussen de procedurekosten en het bedrag van de geldboete) beslist om de procedure tot nietigverklaring van zijn veroordeling niet voort te zetten, zij ervan afziet een belang te verdedigen dat zij niettemin behoudt. Zij voegt eraan toe dat, wanneer de beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, wordt ingetrokken, de veroordeling niet langer bestaat.

De vennootschap « Swiftair » onderstreept ook dat het wezenlijke verschil tussen de twee voormelde categorieën van personen voortvloeit uit het feit dat alleen die van de eerste categorie alle in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens erkende rechten genieten.

A.3.2. De vennootschap « Swiftair » merkt op dat de wetgever, wanneer hij de in het geding zijnde bepaling heeft aangenomen, die discriminatie niet heeft overwogen, zodat hij die identieke behandeling niet heeft verantwoord.

Zij is van mening dat, ook al zou het Hof die ontstentenis van verantwoording kunnen opvangen, het alleen het ontbreken van een redelijke verantwoording voor die identieke behandeling in het licht van het nagestreefde doel zou kunnen vaststellen. Zij stelt dat het bekritiseerde vermoeden op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de verdediging, aangezien de niet-tijdige neerlegging van een document met middelen die tot de sluiting van de debatten zouden moeten kunnen worden geformuleerd, de veroordeelde het recht ontnemt om zich te verdedigen. De vennootschap « Swiftair » voegt eraan toe dat de niet-toepassing van die regel van vermoeden op de verzoeker die het voorwerp uitmaakt van een strafvervolgning, niet zou verhinderen dat het nagestreefde doel, namelijk de inkorting van de duur van de procedures voor de Raad van State, wordt bereikt.

Zij merkt in dat verband op dat, in de zaak die aan de oorsprong van de verwijzingsbeslissing ligt, de traagheid van de procedure wordt verklaard door het feit dat het auditoraat van de Raad van State pas tien jaar na ontvangst van de memorie van wederantwoord heeft aangevoerd dat die memorie één dag te laat is neergelegd. De vennootschap «Swiftair» merkt ook op dat de kennisgeving van de memorie van antwoord van de tegenpartij door de griffie van de Raad van State de laatste nuttige dag voor het versturen van de memorie van wederantwoord niet vermeldt, laatste dag die dus moet worden bepaald op basis van onduidelijke indicaties van de postdiensten.

Ten slotte verwijst zij naar een veroordeling die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft uitgesproken in verband met de onverenigbaarheid van een procedureregule van onweerlegbaar vermoeden met het recht op toegang tot een rechtbank (EHRM, 16 juli 2009, *Christodoulou t. Griekenland*).

A.4.1. De Ministerraad is van mening dat de prejudiciële vraag, wat het eerste deel betreft, ontkennend dient te worden beantwoord.

A.4.2. In hoofdorde voert hij aan dat de twee categorieën van rechtzoekenden die in de prejudiciële vraag worden beoogd, zich ten aanzien van de bekritiseerde maatregel niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden.

In de eerste plaats merkt hij op dat het overdreven is te beschouwen dat de persoon aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, steeds zijn belang behoudt om voor de Raad van State de nietigverklaring van de betrokken administratieve beslissing te vorderen. Hij is van mening dat dat belang verdwijnt wanneer die beslissing wordt ingetrokken of bevestigd door een andere administratieve handeling, of wanneer de persoon om eender welk motief afziet van de voor de Raad van State ingestelde procedure.

De Ministerraad merkt vervolgens op dat het belang om voor de Raad van State de nietigverklaring van een administratieve geldboete te vorderen, niet wezenlijk verschilt van het belang bij het vorderen van de nietigverklaring van een andere administratieve handeling. Hij is van mening dat tal van andere administratieve beslissingen bestaan waarbij de adreassaats ervan in de regel belang erbij heeft de vernietiging ervan te vorderen (weigering van een stedenbouwkundige vergunning, tuchtsanctie, overplaatsing, bevordering van een medekandidaat, gunning van een overheidsopdracht aan een concurrent, enz.). Hij is van mening dat specifieke omstandigheden bestaan die het belang kunnen doen verdwijnen, zowel in die gevallen als in het geval van de administratieve geldboete.

A.4.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de identieke behandeling waarin de in het geding zijnde bepaling voor de twee in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van rechtzoekenden voorziet, redelijk verantwoord is.

Hij herinnert eraan dat het door de wetgever nagestreefde doel erin bestond de behandeling van de beroepen tot nietigverklaring voor de Raad van State te versnellen en voert aan dat die doelstelling geldt voor zowel de beroepen gericht tegen een administratieve geldboete als die tegen elke andere administratieve beslissing.

De Ministerraad is bovendien van mening dat het gevaarlijk en niet redelijk verantwoord zou zijn om de toepassing van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten alleen voor te behouden aan de beroepen tot nietigverklaring die niet zijn gericht tegen een administratieve geldboete. Hij vraagt zich af waarom het belang van de persoon aan wie een administratieve vergunning wordt geweigerd of het belang van de persoon aan wie een administratieve sanctie wordt opgelegd die geen geldboete is, niet even lang zouden kunnen bestaan als het belang van de persoon aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd.

A.4.4. In nog meer ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat de in het geding zijnde bepaling niet verenigbaar is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Hij onderstreept dat, wanneer artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten wordt toegepast, de auteur van het beroep tot nietigverklaring dat voor de Raad van State is ingesteld, kan verzoeken om te worden gehoord, zodat hij het niet-tijdig versturen van zijn memorie van wederantwoord of van zijn aanvullende memorie kan verantwoorden door toeval, overmacht of een motief in verband met de werking van de diensten van de Raad van State. De Ministerraad voegt eraan toe dat de in het geding zijnde bepaling uitsluitend wordt verantwoord door de zorg om een goede rechtsbedeling te waarborgen en niet door die om het beheer van de administratieve diensten te vergemakkelijken.

De Ministerraad is ook van mening dat de niet-toepassing van de regel vervat in artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de beroepen tot nietigverklaring met betrekking tot een strafvervolging in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens talrijke moeilijkheden en controverses met zich zou meebrengen die niet te verzoenen zijn met de zorg van de wetgever om de procedure te versnellen. De Ministerraad verwijst in dat verband naar de moeilijkheden die voortvloeien uit de samenhang van het begrip « administratieve sancties » en het begrip « strafvervolging », en naar het onzekere lot dat daarbij zou moeten worden voorbehouden aan de beroepen tot nietigverklaring die als een betwisting kunnen worden gekwalificeerd en betrekking hebben op « burgerlijke rechten en verplichtingen » in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.5.1. Het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) is eveneens van mening dat het eerste deel van de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.5.2. Het BIM merkt op dat de vraag niet duidelijk twee categorieën van burgers identificeert en dat alleen wanneer die vraag welwillend wordt gelezen, de « veroordeelde rechtzoekende » die nog steeds belang heeft bij de nietigverklaring van zijn veroordeling kan worden geplaatst tegenover ieder andere rechtzoekende die een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State instelt.

A.5.3. In hoofdorde voert het BIM aan dat die twee categorieën van rechtzoekenden zich niet in wezenlijk verschillende situaties bevinden ten aanzien van de regel vervat in artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten.

Het Instituut is van mening dat de persoon aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, zich bevindt in een situatie die vergelijkbaar is met die van de persoon ten aanzien van wie een administratieve beslissing wordt genomen met betrekking tot een tuchtsanctie, een weigering of intrekking van een beroepsvergunning, een weigering of intrekking van een erkenning, een weigering van een milieuvergunning of de sluiting van een vestiging. Het merkt op dat het nadeel dat voortvloeit uit een afzetting om tuchtredeken of een intrekking van een beroepsvergunning veel groter kan zijn dan hetwelk voortvloeit uit een administratieve geldboete.

A.5.4. In ondergeschikte orde herinnert het BIM eraan dat het Hof reeds herhaaldelijk heeft geoordeeld dat het met artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten nagestreefde doel gewettigd was, dat het middel dat wordt aangewend om dat doel te bereiken, evenredig met dat doel was en dat die bepaling niet kon worden beschouwd als een belemmering van de bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beschermde toegang tot de rechter.

Het Instituut merkt ook op dat de procedurele sanctie die de vennootschap « Swiftair » te dezen treft, alleen voortvloeit uit haar eigen nalatigheid.

Ten slotte is het van mening dat het voorbehouden van de toepassing van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten aan de beroepen tot nietigverklaring die betrekking hebben op bepaalde soorten van administratieve handelingen, een onverantwoord verschil in behandeling onder verzoekers zou invoeren.

Ten aanzien van de « verschillende behandeling van soortgelijke situaties »

A.6.1. De Ministerraad is van mening dat het tweede deel van de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

A.6.2. In hoofdorde voert de Ministerraad aan dat het betwiste verschil in behandeling niet voortvloeit uit de in het geding zijnde bepaling, maar uit de artikelen 33, 7°, b), en 35, eerste en tweede lid, van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 « betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu », in samenhang gelezen met artikel 14, § 1, 1°, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten.

Hij is van mening dat uit die wetsbepalingen voortvloeit dat de aan de vennootschap « Swiftair » opgelegde geldboete uitgaat van een administratieve overheid waarvan de beslissing kan worden betwist voor de Raad van State en niet door een strafprocedure.

A.6.3. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het betwiste verschil in behandeling redelijk verantwoord is.

Hij voert aan dat de in het geding zijnde bepaling, door een snelle afhandeling van het onderzoek van een zaak toe te laten, het mogelijk maakt het nagestreefde doel, namelijk de duur van de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inkorten, te bereiken.

De Ministerraad verwijst met name naar verschillende eerdere arresten van het Hof in verband met de in het geding zijnde bepaling en voegt eraan toe dat die bepaling de rechten van de persoon aan wie het BIM een administratieve geldboete heeft opgelegd, niet op onredelijke wijze beperkt. Hij merkt op dat de auteur van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een dergelijke beslissing vooraf door de griffier van de Raad van State wordt ingelicht over de procedurele sanctie die hij oploopt wanneer hij zijn memorie van wederantwoord niet binnen de opgelegde termijn neerlegt. De Ministerraad merkt ook op dat de memorie van wederantwoord kan bestaan in een stuk dat zich ertoe beperkt om de voortzetting van de procedure te verzoeken. Daarnaast wijst hij erop dat de niet-tijdige verzending van die memorie in voorkomend geval nog kan worden verantwoord door toeval, overmacht of een omstandigheid die toe te schrijven is aan de diensten van de Raad van State. Vervolgens leidt hij uit het arrest van het Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 af dat de omstandigheid dat eenzelfde misdrijf strafrechtelijk of administratief kan worden bestraft, niet discriminerend is.

De Ministerraad onderstreept ten slotte dat de persoon die strafrechtelijk wordt vervolgd wegens een van de in de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 opgesomde misdrijven, niet volledig vrijgesteld is van de naleving van bepaalde formaliteiten en termijnen. Hij verwijst in dat verband naar de onontvankelijkheid van een verzet tegen een verstekvonnis dat aan de andere partijen is betekend na het verstrijken van een termijn van vijftien dagen.

A.7.1. De vennootschap « Swiftair » is van mening dat de regel van het onweerlegbaar vermoeden van verlies van belang wanneer een memorie van wederantwoord niet tijdig aan de Raad van State is meegedeeld, leidt tot een discriminerend verschil in behandeling tussen twee categorieën van personen die een in de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 omschreven misdrijf hebben gepleegd : enerzijds, diegenen die zijn veroordeeld tot de betaling van een administratieve geldboete en, anderzijds, diegenen die het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke vervolging.

De betwisting van de eerstgenoemden, door het instellen van een beroep voor de Raad van State, wordt onontvankelijk wanneer hun memorie van wederantwoord niet tijdig is neergelegd, terwijl nooit wordt vermoed dat de laatstgenoemden hun belang hebben verloren om het strafrechtelijk vonnis waarbij zij schuldig zijn verklaard, te betwisten. De vennootschap « Swiftair » preciseert, in verband met die laatste categorie, dat, zowel in eerste aanleg als in hoger beroep, de rechter steeds de gegrondheid van de strafrechtelijke vervolgingen moet nagaan, terwijl de beklaagde het recht heeft elk nieuw middel aan te voeren tot de sluiting van de debatten, alsook het recht heeft verzet aan te tekenen wanneer hij niet verschijnt, en er bovendien nooit wordt vermoed dat hij zijn belang om zich te verdedigen, heeft verloren.

A.7.2. De vennootschap « Swiftair » verklaart dat het bekritiseerde verschil in behandeling zijn oorsprong niet vindt in de ordonnantie van 25 maart 1999, maar in de in het geding zijnde bepaling, in voorkomend geval in samenhang gelezen met artikel 14 van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten.

A.7.3. De vennootschap « Swiftair » herinnert eraan dat de wetgever, wanneer hij de in het geding zijnde bepaling heeft aangenomen, de aangevoerde discriminatie niet heeft overwogen, zodat hij het bekritiseerde verschil in behandeling niet heeft verantwoord. Zij is van mening dat, zelfs indien het Hof die ontstentenis van verantwoording zou kunnen verhelpen, het alleen het ontbreken van een redelijke verantwoording voor dat verschil in behandeling in het licht van het nagestreefde doel zou kunnen vaststellen.

In dat verband is zij van mening dat het bekritiseerde vermoeden op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van de verdediging van de personen die het voorwerp uitmaken van een « strafvervolging » in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en die het recht om hun veroordeling te betwisten, worden ontnomen. Zij verwijst opnieuw naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 16 juli 2009.

A.7.4. De vennootschap « Swiftair » voegt eraan toe dat de toewijzing, aan de hoven en rechtbanken, van de bevoegdheid om kennis te nemen van elk geschil met betrekking tot de administratieve geldboeten van strafrechtelijke aard, het ook mogelijk zou hebben gemaakt de duur van de voor de Raad van State hangende procedures in te korten.

Bovendien is zij van mening dat de niet-tijdige indiening van een memorie van wederantwoord niet noodzakelijkerwijs voortvloeit uit het niet kennen van de sanctie die daaraan is verbonden, maar kan voortvloeien uit een vergetelheid, een misverstand of het feit dat de verzoekende partij op een dwaalspoor is gebracht.

De vennootschap « Swiftair » voert daarnaast aan dat de memorie van wederantwoord van een persoon die een beslissing betwist waarmee hem een administratieve geldboete is opgelegd die kan worden gekwalificeerd als een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, geen loutere formaliteit is. Zij preciseert dat die memorie het mogelijk maakt te reageren op de memorie van antwoord van de tegenpartij en de laatste gelegenheid vormt om nieuwe verweermiddelen aan te voeren. Zij merkt voorts op dat het belang van een persoon die een dergelijke administratieve geldboete betwist, klaarblijkelijk blijft bestaan.

De vennootschap « Swiftair » onderstreept ten slotte dat het vermoeden van verlies van belang waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, onweerlegbaar is, zodat zelfs de vertraging met een enkele dag bij het versturen van een memorie van wederantwoord de onontvankelijkheid met zich meebrengt van het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een persoon wiens belang bij de nietigverklaring van een administratieve geldboete nochtans evident blijft. Zij is van mening dat slechts op zeer restrictieve en op volkomen discretionaire wijze door de Raad van State in sommige gevallen wordt aanvaard om de in het geding zijnde bepaling wegens overmacht buiten toepassing te laten.

A.8.1. Het BIM is van mening dat het tweede deel van de prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord.

Het BIM stelt dat het Hof wordt verzocht na te gaan of een persoon die tegen een administratieve geldboete een beroep tot nietigverklaring voor de Raad van State instelt, anders mag worden behandeld dan een persoon die strafrechtelijk wordt vervolgd voor de hoven en rechtbanken van de rechterlijke macht.

A.8.2. Het BIM is in hoofdde van mening dat die categorieën van personen niet voldoende vergelijkbaar zijn omdat elke procedure specifieke kenmerken vertoont.

A.8.3. Het stelt in ondergeschikte orde dat een eventuele discriminatie geenszins het resultaat is van de toepassing van de in het geding zijnde bepaling, waarvan de grondwettigheid reeds meermaals is onderzocht door het Hof, en voortvloeit uit de keuze die de gewestwetgever heeft gemaakt voor een strafrechtelijke of administratieve bestraffing, keuze die het arrest van het Hof nr. 44/2011 niet in het geding heeft gebracht. Het voegt eraan toe dat elke procedure termijnen en voorwaarden met betrekking tot de beroepen kent.

- B -

B.1. Artikel 21, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State gecoördineerd op 12 januari 1973, en van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State » en gewijzigd bij artikel 227, eerste lid, van de wet van 15 september 2006 « tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen », bepaalt :

« De termijnen waarbinnen de partijen hun memories, het administratief dossier of de door de afdeling bestuursrechtspraak gevraagde stukken of inlichtingen moeten toesturen, worden bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgesteld ».

Het tweede lid van hetzelfde artikel, zoals vervangen bij artikel 5 van de wet van 25 mei 1999 « tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van de wet van 5 april 1955 inzake de wedden van de ambtsdragers bij de Raad van State, alsook van het Gerechtelijk Wetboek », bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ».

B.2. Uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de procedurestukken die door de Raad van State zijn overgezonden, blijkt dat het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de bestaanbaarheid van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre de bestreden bepaling, wanneer ze van toepassing is op een persoon die een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld tegen een beslissing van een leidend ambtenaar van het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) waarbij hem een administratieve geldboete wordt opgelegd met toepassing van de artikelen 35 tot 38 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 « betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu » (zoals die van toepassing waren op 7 november 2001), en die aan de griffie van de Raad van State een memorie van wederantwoord heeft doen toekomen na het verstrijken van de opgelegde termijn, die verzoeker de toegang zou ontzeggen tot een rechtbank die bevoegd is om uitspraak te doen over een beschuldiging in strafzaken.

B.3. De artikelen 35 tot 39 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 maart 1999 maken deel uit van hoofdstuk V van die ordonnantie (« Administratieve geldboetes »).

De artikelen 32 en 33 van die ordonnantie sommen de misdrijven op die met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft.

Artikel 35 van dezelfde ordonnantie bepaalt :

«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 adjunct-leidend 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 ».

Het in die bepaling beoogde Instituut is het Brussels Instituut voor Milieubeheer (artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 25 maart 1999).

Artikel 36 van dezelfde ordonnantie bepaalt :

«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 ».

Artikel 37 van dezelfde ordonnantie bepaalt :

«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 ».

Artikel 38 van dezelfde ordonnantie bepaalde, vóór de wijziging ervan bij artikel 12 van de ordonnantie van 28 juni 2001 « tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu » :

« 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 ».

Artikel 39 van dezelfde ordonnantie bepaalt :

« De strafvordering vervalt met de betaling van de administratieve geldboete ».

B.4. De administratieve geldboete beoogd in de artikelen 35, 38 en 39 van dezelfde ordonnantie is een straf in de zin van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.5.1. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Bij [...] het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft eenieder recht op een [...] behandeling van zijn zaak [...] door een [...] rechterlijke instantie [...] ».

B.5.2. Het « recht op een rechterlijke instantie », waarvan het « recht op toegang » een bijzonder aspect vormt, is niet absoluut. Dat recht leent zich tot beperkingen die impliciet worden toegestaan, omdat het, vanwege zijn aard, een reglementering vereist door de Staat, die in dat opzicht een zekere beoordelingsruimte geniet (EHRM, 24 februari 2009,

L'Erablière t. België, § 35; 10 maart 2009, *Anakomba Yula* t. België, § 31; 16 juli 2009, *Christodoulou* t. Griekenland, § 22; 29 maart 2011, *R.T.B.F.* t. België, § 69).

Die beperkingen, die de toegang van een rechtzoekende inperken, mogen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat « recht op een rechterlijke instantie ». Zij moeten ook een gewettigd doel nastreven en redelijk evenredig zijn met dat doel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België, § 35; 10 maart 2009, *Anakomba Yula* t. België, § 31; 16 juli 2009, *Christodoulou* t. Griekenland, § 22; 29 maart 2011, *R.T.B.F.* t. België, § 69).

De verenigbaarheid van die beperkingen met het recht op toegang tot een rechterlijke instantie hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Erablière* t. België, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F.* t. België, § 69).

B.6.1. Artikel 39*bis* van dezelfde ordonnantie, ingevoegd bij artikel 13 van de ordonnantie van 28 juni 2001, bepaalt :

« Iedereen die veroordeeld is tot de betaling van een administratieve geldboete kan een beroep instellen bij het Milieucollege. Het beroep wordt, op straffe van verval, ingesteld bij wege van verzoekschrift binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing.

Het Milieucollege hoort de eiser of zijn raadsman op hun verzoek en het personeelslid dat de maatregel heeft genomen.

Het Milieucollege geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Deze termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.

Bij gebreke van een beslissing binnen de in het vorige lid gestelde termijn wordt de beslissing waartegen een beroep is ingesteld, geacht bevestigd te zijn ».

Die bepaling is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* op 13 november 2001. Bij ontstentenis van een bijzondere toelichting in dat verband, is zij in werking getreden op 23 november 2001.

B.6.2. Vóór die laatste datum was de Raad van State bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring gericht tegen een beslissing waarbij een in de artikelen 35, 38 en 39 van de ordonnantie van 25 maart 1999 beoogde administratieve geldboete werd

opgelegd. Hij blijft overigens bevoegd om kennis te nemen van de beroepen tot nietigverklaring die zijn gericht tegen een dergelijke beslissing die vóór 23 november 2001 is genomen.

De persoon die tot de betaling van een dergelijke geldboete is veroordeeld, heeft bijgevolg het recht om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de beslissing van de leidend ambtenaar van het BIM waarbij hem die geldboete is opgelegd vóór die datum.

De ontvankelijkheid van dat beroep hangt af van het doen blijken van een benadeling of van een belang (artikel 19, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten).

B.7. De griffier van de Raad van State zendt aan de persoon die een dergelijk beroep tot nietigverklaring instelt - de « verzoekende partij » - een afschrift over van de memorie van antwoord die de « verwerende partij » aan de griffie heeft overgezonden. De « verzoekende partij » beschikt aldus over zestig dagen om aan de griffie een memorie van wederantwoord te doen toekomen (artikel 7 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 « tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State », gewijzigd bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 7 januari 1991).

B.8. Wanneer de auteur van het beroep tot nietigverklaring bedoeld in B.6.2 aan de griffie van de Raad van State geen memorie van wederantwoord binnen de opgelegde termijn heeft doen toekomen, verplicht de in het geding zijnde bepaling dat rechtscollege onverwijld uitspraak te doen, waarbij wordt vastgesteld dat de auteur van het beroep niet doet blijken van het bij artikel 19, eerste lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten vereiste belang, onder voorbehoud van het recht van iedere partij om te verzoeken te worden gehoord.

Een dergelijke vaststelling brengt de onontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring met zich mee.

B.9.1. De regel volgens welke het niet bezorgen van een memorie van wederantwoord binnen de opgelegde termijn de Raad van State ertoe verplicht in beginsel vast te stellen dat het vereiste belang ontbreekt, is in de gecoördineerde wetten ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990.

Die regel, die « stringente gevolgen aan het niet respecteren van de termijnen » verbindt, maakt deel uit van een aantal maatregelen die ertoe strekken de duur van de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te korten, teneinde de achterstand van dat rechtscollege weg te werken (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, nr. 984-2, p. 2).

B.9.2. Wanneer de griffie van de Raad van State van de memorie van antwoord van de « verwerende partij » kennisgeeft aan de « verzoekende partij », vermeldt zij de tekst van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten (artikel 14*bis* § 2, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000), zodat de auteur van het beroep tot nietigverklaring opnieuw wordt ingelicht over de gevolgen van de niet-naleving van de termijn van zestig dagen waarin hij zijn memorie van wederantwoord kan verzenden.

De inhoud van die memorie kan zich beperken tot de mededeling, door de « verzoekende partij », dat haar belang blijft bestaan.

Wanneer de voormelde termijn van zestig dagen niet wordt nageleefd, licht de griffie van de Raad van State de auteur van het beroep tot nietigverklaring en de andere partijen erover in dat de afdeling bestuursrechtspraak het ontbreken van het vereiste belang van de auteur van het beroep tot nietigverklaring zal vaststellen, tenzij een van die partijen verzoekt om te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000). Wanneer een dergelijk verzoek wordt geformuleerd, worden alle partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen en te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, derde lid, van hetzelfde besluit van de Regent, vervangen bij artikel 1 van hetzelfde koninklijk besluit). De « verzoekende partij » kan dan vrij de redenen aanvoeren waarom zij haar memorie van wederantwoord na het verstrijken van de opgelegde termijn heeft overgezonden (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3). Zij kan dan ontsnappen aan de zware sanctie bestaande in de onontvankelijkheid van het beroep die in beginsel voortvloeit uit de niet-naleving van de voormelde termijn, door het bestaan van overmacht aan te tonen (RvSt, 24 oktober 2001, nr. 100.155, *Willicquet*; 2 maart 2007, nr. 168.444, *Koninklijke Federatie van Belgische Transporteurs en anderen*; 29 juni 2012, nr. 220.116, *Robe*; 11 september 2012, nr. 220.559, *TNT Airways*).

B.9.3. De beperking van het recht van toegang tot de rechtbank ingevolge de in het geding zijnde bepaling, is dus redelijk evenredig met het nagestreefde gewettigde doel.

B.10. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.11. Het antwoord op die vraag vloeit uitsluitend voort uit het onderzoek van de grondwettigheid van artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten.

Het Hof moet zich echter niet uitspreken over de wijze waarop die bepaling is toegepast in de zaak die hangende is voor het verwijzend rechtscollege. Het moet zich evenmin uitspreken over de conclusies die dat rechtscollege zou kunnen trekken uit een eventuele vaststelling dat de in artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens beoogde redelijke termijn is overschreden.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 31 juli 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels