

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. van 28 november 2024
in de zaak A. 234.943/VII-41.237

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 3 november 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. van het Handhavingscollege
van 23 september 2021 in de zaak

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
29 december 2021.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft op 8 juli 2024 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2024.

Staatsraad heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor verzoeker en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd heeft een met dit arrest 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Verzoeker heeft zijn verzoek tot voortzetting van de procedure geformuleerd in een laatste memorie waarin hij ook repliceert op het verslag van de auditeur.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke repliek in te

dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit (in de versie vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 21 juli 2023, die nog van toepassing is op deze zaak) vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden toegewezen. De “laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de procedure” van verzoeker wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten teneinde te worden gehoord. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. Op 23 augustus 2017 merken natuurinspecteurs vanuit een achtergelegen landbouwgrond op dat er zich patrijzen bevinden in de tuin bij de woning van verzoeker. Op 25 augustus 2017 betreden de natuurinspecteurs, vergezeld van een inspecteur van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de tuin van verzoeker in zijn afwezigheid, en treffen er ongeringde patrijzen aan. Zij verwittigen de medewerkers van een natuurhulpcentrum, die de dieren komen ophalen. Tijdens zijn verhoor op 28 augustus 2017 erkent verzoeker het bezit van de ongeringde patrijzen, afkomstig van eieren die hij ten velde had opgeraapt. De vaststellingen en verklaringen worden opgenomen in een proces-verbaal dat op 19 september 2017 wordt afgesloten.

4.2. Op 8 december 2020 legt de gewestelijke entiteit aan verzoeker een alternatieve bestuurlijke geldboete op van 3.150 euro wegens het bezit van ongeringde patrijzen en het wegnemen van broedsels van vogels, feiten die als milieumisdrijven worden gekwalificeerd.

4.3. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van verzoeker tegen de beslissing tot het opleggen van de geldboete.

V. Onderzoek van het eerste middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert de schending aan van de rechterlijke motiveringsplicht, van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), van de artikelen 15 en 22 van de Grondwet, van artikel 16.3.12 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM), van de bewijskracht van het verslag van vaststelling van 20 september 2017, van het recht op een eerlijk proces gewaarborgd door artikel 6 EVRM, van het geheim van het onderzoek, en van het recht op tegenspraak.

6. Hij komt op tegen de verwerping door het bestreden arrest van zijn eerste middel tot nietigverklaring waarin hij aanvoerde dat de vaststellingen van de natuurinspecteurs geen basis kunnen vormen voor het opleggen van de boete, met name omdat deze toezichthouders zich toegang hebben verschaft tot zijn volledig omsloten tuin zonder zijn voorafgaande toestemming en zonder machtiging van de politierechter. Hij voerde daarbij aan dat de vaststellingen in de tuin niet afsplitsbaar zijn zodat het proces-verbaal, gelet op de manifeste schending van artikel 15 van de Grondwet, in zijn geheel nietig is.

Het bestreden arrest verwerpt dat middel op grond van volgende motieven:

“Het College sluit zich aan bij de visie van [verzoeker] dat de vaststellingen in de volledig omsloten tuin, die bij afwezigheid van [verzoeker] zijn gebeurd, in strijd zijn met de voorschriften van artikel 15 Grondwet. Zulks neemt niet weg dat vaststellingen die zonder voorafgaande machtiging werden gedaan, niet noodzakelijk tot gevolg hebben dat met het aldus bekomen bewijs geen enkele rekening mag gehouden worden. De Grondwet noch de Europese regelgever heeft zelf de rechtsgevolgen bepaald van de miskennen van de voorgeschreven pleegvorm. Het komt bijgevolg de nationale rechter toe te bepalen of het bewijs kan toegelaten worden of niet.

De omstandigheid dat een bewijselement op onrechtmatige wijze werd verkregen, heeft in dat geval in de regel slechts tot gevolg dat de rechter, bij het vormen van zijn overtuiging, dat gegeven rechtstreeks noch onrechtstreeks in aanmerking mag nemen, op voorwaarde dat de begane onrechtmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast of wanneer het gebruik van het bewijs in strijd is met een eerlijk proces. De mate waarin dergelijk onrechtmatig verkregen bewijs wordt toegelaten, wordt overigens expliciet geregeld in artikel 32 Voorafgaande Titel Wetboek van Strafvordering (hierna: [V.T. Sv.]):

‘Tot nietigheid van onregelmatig verkregen bewijselement wordt enkel besloten indien

- de naleving van de betrokken vormvoorwaarden wordt voorgeschreven op straffe van nietigheid, of,
- de begane onregelmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs heeft aangetast, of,
- het gebruik van het bewijs in strijd is met het recht op een eerlijk proces.’

Een alternatieve bestuurlijke geldboete heeft tot doel om gedragingen, in strijd met een voorschrift dat wordt gehandhaafd met toepassing van titel XVI DABM en waarop overeenkomstig deze titel een straf is gesteld, te voorkomen en te bestraffen, en is aldus een sanctie met een overwegend repressief karakter. Hoewel het strafrechtelijk spoor en het bestuurlijke spoor elk een eigen regelgeving volgen, en aldus strafrechtelijke regelgeving niet automatisch toepassing vindt op de bestuurlijke beboeting, is het College van oordeel dat de bewijsregeling van artikel 32 [V.T. Sv.] bij analogie dient te worden toegepast.

Uit het proces-verbaal van verhoor van [verzoeker] van 28 augustus 2017 blijkt als volgt:

‘(V) Op [...] vrijdag 25/08/2017 stellen we vast dat er een klein aantal [...] Patrijzen gehouden worden op uw erf [...]. Wat kan u ons hierover vertellen?

(A) in de westelijke vleug zaten een deel patrijzen[.]

Ik had zelf een deel Patrijzen koppels in gevangenschap bij mij thuis. Dit voorjaar heb ik gezien dat er in het aangrenzende weiland een nest Patrijzen was uitgemaaid. Ik heb er nog 11 eieren kunnen rapen die ik vervolgens thuis door mijn krielhennen heb laten uitbroeden. Ik was van mening dat dit mocht.

(V) Waar kwamen de Patrijzenkoppels vandaan die u thuis had zitten?

(A) Deze kwamen ook uit eieren die ik ten velde geraapt heb. Deze waren niet geringd. [...]

(V) U stelt dat u de Patrijzeneieren geraapt heeft en dat het uw intentie is om alle Patrijzen te gebruiken voor eigen consumptie?

(A) Ja

(V) Bent u op de hoogte van de regelgeving hier omtrent?

(A) Neen daarvan ben ik niet op de hoogte. Ik dacht dat dit mocht. [...]

Aldus blijkt dat [verzoeker] de feiten die door de verbalisanten werden vastgesteld niet betwist, minstens niet wat betreft het wederrechtelijk bezit

van de patrijzen en het rapen van eieren. Aan [verzoeker] werd, voorafgaand aan het opstarten van de bestuurlijke procedure, tegenspraak aangeboden, en hij heeft van die mogelijkheid ook effectief gebruik gemaakt. Ook tijdens de bestuurlijke beboetingsprocedure, werd door [verzoeker] zowel schriftelijk als mondeling verweer gevoerd. Het College oordeelt bijgevolg dat het proces-verbaal enkel bevestigt wat [verzoeker] zelf heeft erkend, en als zodanig niet uit de debatten [moet] geweerd worden.

Het College wijst hierbij op rechtspraak van het Hof van Cassatie waaruit blijkt dat het louter feit dat bewijs onrechtmatig is verkregen niet altijd moet leiden tot het weren uit de debatten.

Het College is bovendien van oordeel dat de erkenning door [verzoeker] zelf in zijn verhoor van 28 augustus 2017 van de feiten waaruit een inbreuk blijkt op artikel 35 Jachtdecreet en artikel 12 Soortenbesluit op zich een afdoend bewijs vormt van de tenlastelegging. Het gegeven dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing ook op de onrechtmatig gemaakte vaststellingen uit het proces-verbaal beroept, naast de vaststelling dat [verzoeker] de feiten zelf niet heeft betwist, doet niet anders besluiten. Het College beoordeelt de gegevens, die voortvloeien uit het administratief dossier en waarover tegenspraak is gevoerd, met volheid van rechtsmacht, waarbij het dient te oordelen of de gegevens, zoals deze blijken uit het administratief dossier, afdoende zijn ter verantwoording van het kwalificeren van de ten laste gelegde feiten als een milieumisdrijf.

Het middel wordt verworpen.”

7. Verzoeker formuleert hiertegen volgende grieven:

“[V]erzoeker had aangegeven dat, benevens schending van art. 15 van de Grondwet, er overduidelijk ook sprake was van :

- inbreuken op art. 439 Strafwetboek, juncto art. 479 en 480 Strafwetboek, en dit zowel in zoverre het bewoonde huis van verzoeker werd betreden als in zoverre de aanhorigheden werden betreden, nu het hier alle plaatsen en bouwwerken betreft binnen de algemene omheining waarmee de woonst van verzoeker is afgesloten, en alwaar verzoeker zijn privésfeer beleeft;

- inbreuk op art. 16.3.12 DABM, nu de toezichthouders geen voorafgaande, noch schriftelijke toestemming hebben gekregen van verzoeker, en evenmin een schriftelijke machtiging hebben bekomen vanwege de rechter in de Politierechtbank, terwijl verder noch dhr. [C.M.] van het FAVV, noch de medewerkers van het Natuurhulpcentrum in enig opzicht de hoedanigheid hebben van toezichthouders of officier van gerechtelijke politie, zodat deze zich allerm minst kunnen beroepen op art. 16.3.12 DABM;

- schending van art. 35 §2 Soortenbesluit, nu de identiteit van de derden, betrokken bij de huiszoeking, niet eens werd vermeld, terwijl de medewerkers van het Natuurhulpcentrum te [O.] moeten geïdentificeerd

zijn, overigens met een identificatiebewijs dat voldoet aan de voorwaarden van art. 35 §2 Soortenbesluit;

- inbreuken op art. 41 §1, 1° Soortenbesluit, art. 35 §1 Soortenbesluit, en art. D van de bijlage 4 van het Soortenbesluit, in die zin dat de woonstschennis werd gepleegd, met het opzet de patrijzen vervolgens te gaan uitzetten, in strijd met alle hierboven aangehaalde voorschriften, nu het patrijzen betrof die in gevangenschap waren geboren en gekweekt, en met dien verstande dat het helemaal geen ‘gekwetste of hulpbehoevende dieren’ betrof.

[D]e loutere verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Cassatie waaruit blijkt dat het louter feit dat bewijs onrechtmatig is verkregen niet altijd moet leiden tot het weren uit de debatten, [levert] uiteraard geen motivatie [op] om het onrechtmatig verkregen bewijs, in casu, niet te weren uit de debatten, hetgeen een manifeste schending uitmaakt van de rechterlijke motiveringsplicht[.]

[D]e verwijzing naar de vermeende erkenningen van [verzoeker] [is] op zich niet dienend [...], nu daarbij geen enkele toetsing gebeurde aan de zogenaamde Antigoon-criteria[.]”

8. In de toelichting bij het middel zet verzoeker nog uiteen dat de misdrijven die bij het gerechtelijk onderzoek werden gepleegd, veel ernstiger zijn dan wat hem ten laste werd gelegd. De aanwezigheid van derden die niet de hoedanigheid hadden van officier van gerechtelijke politie of toezichthouder, met het opzet de patrijzen te kunnen uitzetten in het wild, heeft geleid tot een schending van het geheim van het onderzoek, waardoor niet enkel het in artikel 6 EVRM bedoelde recht van verdediging maar ook het door artikel 8 EVRM beschermde recht op privacy van verzoeker werd geschonden.

Het bewijs dat met deze schending van de privacy wordt verkregen, is in principe niet geoorloofd. De rechter mag evenwel alleen dan geen rekening houden met onrechtmatig verkregen bewijs, indien de toetsing aan de zogenaamde Antigoon-criteria (de op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorwaarden, de aantasting van de betrouwbaarheid en de strijdigheid met het recht op een eerlijk proces) positief uitvalt en dat de rechter daarbij, onder meer, één of het geheel van de volgende omstandigheden kan in afweging nemen, waarbij dan opnieuw wordt verwezen naar de toetsingscriteria:

- opzettelijke begane onrechtmatigheid;
- de ernst van het misdrijf overstijgt veruit de begane onrechtmatigheid;

- of enkel een materieel element van het bestaan van het misdrijf was aan de orde.

Verzoeker benadrukt hierbij dat hij hoegenaamd geen inbreuken heeft erkend, en dat zijn verklaringen werden afgelegd onder druk van de toezichthouders die wisten dat ze kennelijk onrechtmatig hadden gehandeld.

9. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker nog toe dat het Handhavingscollege ten onrechte heeft aangenomen dat hij de ten laste gelegde feiten niet heeft betwist, en hiermee is ingegaan tegen wat hij hierover had uiteengezet in zijn wederantwoordnota. Ook heeft het Handhavingscollege niet geantwoord op de argumenten in de wederantwoordnota waarin hij had aangevoerd dat zijn zogenaamde verklaringen het gevolg zijn van de druk die op hem werd gezet ingevolge de door de inspecteurs gepleegde misdrijven. Ten slotte heeft het bestreden arrest evenmin gemotiveerd dat het gebruik van het bewijs, verkregen aan de hand van de door verzoeker vermelde inbreuken, zijn recht op een eerlijk proces niet heeft aangetast.

Standpunt van de verwerende partij

10. De verwerende partij wijst erop dat het bestreden arrest wel degelijk heeft geantwoord op verzoekers middelen aangaande de toelaatbaarheid van het bewijs. Het Handhavingscollege besloot dat artikel 15 van de Grondwet werd geschonden, zodat niet kan worden ingezien hoe het arrest deze bepaling of artikel 8 EVRM zou hebben geschonden. Evenmin kan artikel 6 EVRM als geschonden worden beschouwd omdat het arrest de toelaatbaarheid van het bewijsmateriaal heeft beoordeeld in het licht van artikel 32 van de Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering. De schending van die bepaling wordt niet aangevoerd.

Ook de rechterlijke motiveringsplicht werd niet geschonden. Het Handhavingscollege is ingegaan op de kwestie van de toelaatbaarheid van het

bewijs en de vaststellingen. De bij artikel 149 van de Grondwet opgelegde verplichting aan de rechter om zijn uitspraak te motiveren heeft daarbij slechts het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. De toelaatbaarheid van het bewijs met de vaststellingen is naar recht gemotiveerd.

Beoordeling

11. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel wordt niet met de vereiste nauwkeurigheid uiteengezet hoe het bestreden arrest artikel 16.3.12 DABM en “de bewijskracht van het verslag van vaststelling dd. 20.09.2017” schendt. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

Verzoeker maakt niet duidelijk wat de wettelijke grondslag is van het “geheim van het onderzoek”, en duidt evenmin aan dat het hier om een algemeen rechtsbeginsel zou gaan. In zoverre de schending van het “geheim van het onderzoek” wordt aangevoerd, mist het middel dan ook de vereiste precisie, en is het niet ontvankelijk.

Ook maakt hij niet duidelijk hoe het “recht op tegenspraak” zou geschonden zijn, los van de aangevoerde schending van artikel 6 EVRM. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

12. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter

duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

Verzoeker voert aan dat artikel 149 van de Grondwet is geschonden omdat de verwijzing in het bestreden arrest naar rechtspraak van het Hof van Cassatie geen motivering zou kunnen zijn om het onrechtmatig verkregen bewijs niet te weren uit het debat. Hij gaat aldus uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht, zodat zijn kritiek faalt naar recht.

In zoverre verzoeker voor het eerst in de memorie van wederantwoord aanvoert dat het Handhavingscollege niet (correct) heeft geantwoord op bepaalde argumenten die hij in zijn wederantwoordnota had uiteengezet, breidt hij het middel op niet-ontvankelijke wijze uit.

13. Met de aangevoerde schendingen van de artikelen 6 en 8 EVRM, en van de artikelen 15 en 22 van de Grondwet, komt verzoeker in wezen op tegen de weigering van het Handhavingscollege om het volledige, op 19 september 2017 afgesloten proces-verbaal als nietig te beschouwen en uit het debat te weren omwille van de daarin opgenomen onrechtmatig verkregen bewijselementen, waaronder ook zijn verklaring van 28 augustus 2017.

De bestuursrechter oordeelt onaantastbaar of het bewijs wordt geleverd van het milieumisdrijf waarvoor een geldboete wordt opgelegd. Hij kan daarbij ook rekening houden met bewijselementen die op onregelmatige wijze

werden verkregen, voor zover hiermee geen op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste wordt miskend, het bewijs niet onbetrouwbaar is geworden, en niet op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan aan fundamentele rechten. Als cassatierechter gaat de Raad van State na of de bestuursrechter zijn beoordeling in dat verband naar recht verantwoordt.

14. Het bestreden arrest oordeelt dat de vaststellingen van de natuurinspecteurs van 25 augustus 2017 onregelmatig verkregen bewijselementen zijn, maar dat deze niet uit het debat moeten worden geweerd omdat zij enkel bevestigen wat verzoeker zelf heeft erkend. Het arrest oordeelt bovendien dat “de erkenning door [verzoeker] zelf in zijn verhoor van 28 augustus 2017 van de feiten [...] op zich een afdoend bewijs vormt van de tenlastelegging”.

Met deze beoordeling gaat het Handhavingscollege eraan voorbij dat de onregelmatigheid van het bewijs dat met de vaststellingen wordt geleverd, zich kan uitstrekken tot het bewijs dat met de nadien afgelegde verklaringen wordt verkregen, met name wanneer zou blijken dat deze verklaringen het rechtstreekse gevolg zijn van de onregelmatige vaststellingen.

Met de beoordeling dat verzoekers erkenning van de feiten op zich een afdoend bewijs vormt van de tenlastelegging, zonder na te gaan of de verklaringen die verzoeker heeft afgelegd niet eveneens moeten beschouwd worden als onregelmatig verkregen bewijs, en zonder vervolgens in voorkomend geval te onderzoeken of de onregelmatigheden die werden begaan bij de bewijsgaring op onevenredige wijze afbreuk doen aan de fundamentele rechten waarvan de schending wordt aangevoerd, verantwoordt het bestreden arrest zijn beslissing niet naar recht.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. _____ van het
Handhavingscollege van 23 september 2021 in de zaak _____.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van het
Handhavingscollege en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van
het vernietigde arrest.

3. De zaak wordt verwezen naar het anders samengesteld
Handhavingscollege.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep,
begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een
rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achtentwintig november tweeduizend
vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

	,	kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter