

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 192.272 van 8 april 2009
in de zaak A. 173.523/IX-5344.**

In zake : 1. de NV VOEDERS DECADT,
 2. Rafael DECOENE,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat D. COOL,
 kantoor houdende KORTEMARK,
 Torhoutstraat 10

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te GENT,
Coupure 5.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de NV VOEDERS DECADT en Rafael DECOENE op 31 mei 2006 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 6 april 2006 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur tot bevestiging van de beslissing van 21 december 2005 van de wegeninspecteur-controleur waarbij aan Rafael DECOENE een administratieve geldboete van 1650 euro wordt opgelegd wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de NV VOEDERS DECADT burgerlijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 10 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad D. MOONS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. VANDEN BOGAERDE, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat K. DE MULDER die, loco advocaat P. AERTS, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het advies van eerste auditeur-afdelingshoofd W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Feiten

1.1. Op 30 juni 2004 werd een vrachtwagen met oplegger, die voor rekening van de eerste verzoekende partij bestuurd werd door de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de gewestweg N38 te Ieper. Bij weging werd een overlading vastgesteld van 4,9 % op de tweede as van de trekker en 17,9 % op de eerste as van de oplegger. Er werd proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna afgekort : “Aslastendecreet”).

1.2. Op 30 juli 2004 werd het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Ieper met het verzoek om overeenkomstig artikel 59 van het Aslastendecreet binnen een termijn van 90 dagen (eventueel verlengbaar met 30 dagen) mee te delen welk gevolg aan de zaak zou worden gegeven.

Op 1 april 2005 stuurde de wegeninspectie een herinneringsbrief waarin zij vaststelde dat “de termijn van het parket om te antwoorden verstreken is”.

Op 13 april 2005, d.i. na de termijn van 90 dagen, deelde het parket mee dat geen vervolging zou worden ingesteld.

1.3. Bij decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005 (hoofdstuk VIII) zijn de bepalingen van het Aslastendecreet ingrijpend gewijzigd, onder meer wat betreft de strafbaarstellingen en het bedrag van de administratieve geldboeten. Het decreet is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 augustus 2005. De bepalingen van hoofdstuk VIII tot wijziging van het Aslastendecreet zijn op 3 september 2005 in werking getreden.

1.4. Op 5 september 2005 besliste de wegeninspecteur-controleur een administratieve geldboete van 1650 euro op te leggen aan de tweede verzoekende partij en de eerste verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete. Deze beslissing werd dezelfde dag aan de verzoekende partijen toegezonden.

1.5. Op 4 oktober 2005 tekende de raadsman van de eerste verzoekende partij verzet aan tegen die beslissing.

1.6. Op 7 december 2005 werd de eerste verzoekende partij, vertegenwoordigd door haar raadsman, door de wegeninspecteur-controleur gehoord. Zij diende ook een nota in.

1.7. Op 21 december 2005 besliste de wegeninspecteur-controleur een administratieve geldboete van 1650 euro op te leggen aan de tweede verzoekende partij en de eerste verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete. Die beslissing werd dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

1.8. Met een aangetekende brief van 29 december 2005 stelden de verzoekende partijen beroep in bij de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. Op 14 februari 2006 had een hoorzitting plaats waarbij namens de eerste verzoekende partij een verweernota werd ingediend.

1.9. Op 6 april 2006 besliste de Vlaamse minister van Openbare werken, Energie, Leefmilieu en Natuur dat het beroep tegen de beslissing van de

wegeninspecteur-controleur ontvankelijk maar ongegrond was. De beslissing van de wegeninspecteur-controleur werd dienvolgens bevestigd.

Dit is de bestreden beslissing. Zij werd bij aangetekende brieven van 12 april 2006 aan de verzoekende partijen toegezonden.

De ontvankelijkheid van het beroep

2.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, in zoverre het werd ingesteld door de tweede verzoekende partij.

Zij laat gelden dat alleen de eerste verzoekende partij verzet heeft aangetekend tegen de beslissing van 5 september 2005 van de wegeninspecteur-controleur en dat het beroep tegen de beslissing van 21 december 2005 van de wegeninspecteur-controleur alleen uitgaat van de eerste verzoekende partij. De tweede verzoekende partij heeft geen gebruikgemaakt van het georganiseerd administratief beroep en kan zich, aldus de verwerende partij, dan ook niet rechtstreeks wenden tot de Raad van State. Voor de tweede verzoekende partij is de beslissing definitief zodat het beroep wat haar betreft onontvankelijk is.

2.2. De verzoekende partijen antwoorden hierop in hun memorie van wederantwoord dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk gesteld wordt dat door beiden administratief beroep werd ingesteld, dat zij beiden werden uitgenodigd op de hoorzitting en de bestreden beslissing ten laste van beiden werd uitgesproken. Zij menen dan ook dat het beroep van de tweede verzoekende partij wel degelijk ontvankelijk is.

2.3. In haar laatste memorie wijst de verwerende partij erop dat het te dezen gaat om een betrokken partij die nagelaten heeft een georganiseerd administratief beroep in te stellen en dat het daarentegen niet gaat om een belanghebbende derde die zonder gebruik te maken van het ook in zijn hoofde voorziene georganiseerd administratief beroep tegen een beslissing in laatste aanleg een annulatieberoep zou kunnen indienen. Zij is van oordeel dat een georganiseerd administratief beroep inhoudt dat elke betrokken partij dit georganiseerd beroep dient uit te putten alvorens op ontvankelijke wijze de Raad van State te kunnen adieren. Zij volhardt dan ook in de exceptie.

2.4. Indien tegen een beslissing een georganiseerd administratief beroep open staat, kan in beginsel alleen tegen de in laatste aanleg genomen beslissing vernietigingsberoep worden ingesteld.

Bij aangetekende brief met ontvangstbewijs van 29 december 2005 tekent de raadsman van de verzoekende partijen administratief beroep aan.

In de bestreden beslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

“Op 29 december 2005 werd door dhr. Danny Cool namens de overtreder beroep aangetekend bij de Vlaamse minister van Openbare Werken tegen deze beslissing.

Ook werd namens de onderneming beroep aangetekend bij de Vlaamse minister van Openbare Werken tegen deze beslissing.”

Bijgevolg mist de exceptie feitelijke grondslag en kan zij niet worden aangenomen.

Ten gronde

3.1. De verzoekende partijen roepen onder meer een tweede middel in, afgeleid uit de schending van artikel 59, §§ 3 en 4, van het Aslastendecreet.

In hoofddorde voeren zij aan dat de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen vervallen was, doordat de procureur des Konings zijn beslissing om niet tot vervolging over te gaan pas heeft meegedeeld na het verstrijken van de door artikel 59, § 3, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn. In de bestreden beslissing wordt weliswaar gesteld dat artikel 59, § 3, geen rechtsgevolgen verbindt aan het verstrijken van de termijn, doch uit artikel 60, § 1, van het Aslastendecreet blijkt, aldus de verzoekende partijen, dat het om een ontvankelijkheidsvoorwaarde gaat voor het opstarten van de administratieve procedure.

In ondergeschikte orde stellen de verzoekende partijen dat de termijnoverschrijding door de procureur des Konings niet redelijk is, aangezien de termijn met het dubbele werd overschreden en het dus om een zeer substantiële termijnoverschrijding gaat.

3.2. De verwerende partij erkent dat de bestreden beslissing niet ter kennis werd gebracht binnen de in het decreet vermelde termijn van 90 dagen en dat de termijn ook niet met 30 dagen werd verlengd. Zij is echter van oordeel dat het Aslastendecreet geen bijzondere gevolgen verbindt aan het overschrijden van de termijn en dat het dus geen vervaltermijn, maar een termijn van orde betreft.

Zij wijst erop dat, nu het geen vervaltermijn betreft, de beslissing enkel genomen dient te worden binnen een redelijke termijn. De verwerende partij meent in dit verband dat, rekening houdend met de strafrechtelijke verjaringstermijn, de termijnoverschrijding niet onredelijk was. Op het ogenblik van de kennisgeving van het seponeringsbericht (13 april 2005) en het nemen van de eerste administratieve beslissing (5 september 2005) was er nog geen sprake van strafrechtelijke verjaring. De verwerende partij besluit dan ook dat de overschrijding van de termijn van orde geenszins onredelijk is.

3.3. In hun memorie van wederantwoord merken de verzoekende partijen op dat de verwerende partij niet antwoordt op het argument dat uit artikel 60, § 1, van het Aslastendecreet blijkt dat de administratieve procedure slechts kan worden aangevat in zoverre de bepalingen van artikel 59 werden nageleefd. Zij voeren bovendien aan dat een termijnoverschrijding van meer dan 100 % niet als redelijk kan worden beschouwd.

3.4. In zijn verslag is de auditeur-verslaggever van oordeel dat de in artikel 59, § 3, tweede lid, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn een vervaltermijn is, enerzijds omwille van het feit dat de termijn mede tot doel heeft aan de overtreder en de burgerlijk aansprakelijke rechtszekerheid te verschaffen, en anderzijds omwille van het feit dat de in het artikel voorziene termijnverlenging van 30 dagen zinloos zou zijn indien het een termijn van orde zou betreffen.

Ten overvloede merkt de auditeur-verslaggever op dat zelfs indien het een termijn van orde betreft, de termijn met meer dan 100% werd overschreden, zonder dat blijkt dat er zich bij de beoordeling van het dossier enige moeilijkheid heeft voorgedaan. Er werd ook geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de termijn met 30 dagen te verlengen. De auditeur-verslaggever is dan ook van oordeel dat een dergelijke termijnoverschrijding bezwaarlijk als redelijk beschouwd kan worden.

3.5. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat het Aslastendecreet geen bijzondere gevolgen bepaalt voor de overschrijding van de in artikel 59, § 3, van het Aslastendecreet bepaalde termijn. Zij meent dat de mogelijkheid tot verlenging van deze termijn hieraan geen afbreuk doet en niet noodzakelijk impliceert dat het gaat om een vervaltermijn.

Zij wijst in dit verband naar analogie op het milieuvergunnings-decreet en Vlarem I waarin wordt bepaald dat de beroepsinstantie uitspraak dient te doen binnen een welbepaalde termijn met de mogelijkheid om deze termijn te verlengen en stelt dat in de huidige stand van de wetgeving (na tussenkomst van het Grondwettelijk Hof), deze termijn niet langer beschouwd wordt als een vervaltermijn maar wel als een termijn van orde.

Voorts meent zij dat het argument dat de termijn tot doel heeft “de overtreder en de burgerrechtelijk aansprakelijke werkgever rechtszekerheid te verschaffen” niet bijgevalen kan worden vermits de betrokkenen na het verstrijken van de termijn nog niets definitiefs weten. Zelfs als het parket zou seponeren, kan het openbaar ministerie nog steeds terugkomen op die beslissing zolang de strafvordering niet verjaard is. Zij meent dat de rechtszekerheid daarentegen meer gediend is, indien na het verstrijken van de termijn nog wel een administratieve geldboete mag worden opgelegd. De overtreder weet alsdan dat hij een administratieve boete zal krijgen en dat de strafvordering dan vervallen is.

Zelfs indien de in artikel 59, § 3, tweede lid, van het Aslastendecreet vermelde termijn beschouwd moet worden als een vervaltermijn dan geldt deze termijn, aldus de verwerende partij, eerder enkel in hoofde van de procureur des Konings en niet in hoofde van de verwerende partij. Zij wijst erop dat uit artikel 59, § 3, derde lid, van het Aslastendecreet volgt dat de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve boete enkel vervalt wanneer de procureur des Konings binnen de termijn van 90 dagen (eventueel verlengd met 30 dagen) meedeelt te vervolgen. Hieruit leidt de verwerende partij af dat de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete niet vervalt wanneer de procureur des Konings binnen de gestelde termijn meedeelt af te zien van een strafrechtelijke vervolging of de termijn laat verstrijken zonder bericht van vervolging. De verwerende partij besluit dan ook dat de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete te dezen onverminderd behouden blijft.

3.6.1. Tot aan de wijziging bij het decreet van 24 juni 2005 luidde artikel 59, § 3, van het Aslastendecreet als volgt:

“§ 3. De ambtenaar aangeduid in uitvoering van artikel 61 brengt de ambtenaar die aangewezen is om administratieve geldboetes op te leggen, op de hoogte van de door hem vastgestelde misdrijven en de in voorkomend geval onmiddellijke inningen bedoeld in § 6. De aangewezen ambtenaar deelt de beslissing tot onmiddellijke inning of, bij gebreke hiervan, zijn voornemen om een administratieve geldboete op te leggen binnen dertig dagen na ontvangst van het proces-verbaal mee aan de procureur des Konings.

De procureur des Konings deelt zijn voornemen om strafvervolgung in te stellen binnen negentig dagen na ontvangst van deze kennisgeving mee aan de aangewezen ambtenaar. Indien nodig kan deze termijn éénmaal met dertig dagen verlengd worden.

Wanneer de procureur des Konings meedeelt te vervolgen, vervalt de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete. Als de administratieve geldboete onmiddellijk werd geïnd, dan wordt deze terugbetaald.”

Tot aan de wijziging bij het decreet van 24 juni 2005 luidde artikel 60, § 1, van het Aslastendecreet als volgt:

“§ 1. Als de overtreder of zijn werkgever een woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft, de administratieve geldboete niet onmiddellijk werd geïnd en het opleggen van deze geldboete overeenkomstig het bepaalde in het vorige artikel mogelijk is, geeft de aangewezen ambtenaar de overtreder of de werkgever hiervan kennis door middel van een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs.”

Sinds de wijziging bij het decreet van 24 juni 2005 luidt artikel 60, § 1, van het Aslastendecreet als volgt:

“§ 1. Als de overtreder of in voorkomend geval de onderneming een woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft, de administratieve geldboete niet onmiddellijk werd geïnd, de strafvordering niet vervallen of verjaard is en het opleggen van een administratieve geldboete overeenkomstig het bepaalde in het vorige artikel mogelijk is, geeft de wegeninspecteur-controleur, binnen de negentig dagen na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings, door middel van een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs, de overtreder kennis van zijn beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete. Hij stelt in voorkomend geval de onderneming eveneens in kennis van de beslissing tot opleggen van de administratieve geldboete en wijst haar op haar burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor de betaling van de administratieve geldboete.

Als de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing niet tijdig meedeelt aan de overtreder, vervalt de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen. De betekening van de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete doet de strafvordering vervallen.”

De termijn bedoeld in artikel 59, § 3, tweede lid, is voor het bestuur een wachttermijn. Tenzij de procureur des Konings reeds vóór het verstrijken van die termijn heeft laten weten dat hij geen strafvervolgning zal instellen, mag de bevoegde ambtenaar in die periode geen administratieve geldboete opleggen. Hij moet gedurende de bedoelde termijn het initiatief aan het parket laten. Deelt de procureur des Konings binnen de termijn mee dat hij een strafvordering zal instellen, dan verliest het bestuur overeenkomstig artikel 59, § 3, derde lid, de bevoegdheid om een administratieve geldboete op te leggen. Deelt de procureur des Konings binnen de bedoelde termijn mee dat hij geen gebruik zal maken van de mogelijkheid om een strafvordering in te stellen, of laat hij binnen de bedoelde termijn niet van zich horen, dan verkrijgt het bestuur de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen.

Indien aldus de mogelijkheid voor het bestuur geopend wordt om een administratieve geldboete op te leggen, dient het sinds de inwerkingtreding van het decreet van 24 juni 2005, d.i. sinds 3 september 2005, op grond van artikel 60, § 1, eerste lid, op straffe van verval op te treden binnen een termijn van 90 dagen. Tot aan de inwerkingtreding van de wijziging van die bepaling was het bestuur echter door geen termijn gebonden.

Overeenkomstig het gewijzigde artikel 60, § 1, tweede lid, doet de betekening van de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete de strafvordering vervallen.

3.6.2. Te dezen werd het proces-verbaal ten laste van de verzoekende partijen met een aangetekende brief van 30 juli 2004 aan de procureur des Konings te Ieper toegezonden.

Op 13 april 2005 deelde de procureur des Konings mee dat geen strafvervolgning zou worden ingesteld.

3.6.3. Nu de procureur des Konings 90 dagen na de toezending van het voornemen van de aangewezen ambtenaar om een administratieve geldboete op te leggen, d.i. op de 90^{ste} dag na 30 juli 2004, zijnde op 28 oktober 2004, zijn voornemen niet had meegedeeld om een strafvordering in te stellen, verkreeg de wegensinspecteur-controleur op die laatste datum de bevoegdheid om een administratieve boete op te leggen. De gevolgen van het uitblijven van een reactie

van de procureur des Konings moeten beoordeeld worden volgens de regelgeving die op dat ogenblik, dus op 28 oktober 2004, van kracht was. Dit betekent dat het bestuur vanaf die datum een administratieve geldboete kon opleggen zonder door enige decretaal bepaalde termijn te zijn gebonden.

De omstandigheid dat de procureur des Konings maanden later, op 13 april 2005, formeel liet weten geen strafvordering in te stellen, doet geen afbreuk aan het feit dat het bestuur reeds eerder de bevoegdheid had verkregen om een administratieve geldboete op te leggen. De genoemde omstandigheid heeft ook niet tot gevolg dat het bestuur die bevoegdheid verloor.

In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht overwogen dat er geen enkele reden is om aan te nemen dat de wegeninspecteur-controleur niet langer over de mogelijkheid zou beschikken om een administratieve geldboete op te leggen, op de enkele grond dat de procureur des Konings zijn beslissing laattijdig heeft meegedeeld.

Het middel, zowel wat betreft de in hoofddorde aangevoerde grief als wat betreft de subsidiair aangevoerde grief, faalt naar recht.

4. Het auditorsverslag is beperkt tot het onderzoek van het tweede middel. Er is derhalve aanleiding tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast het onderzoek voort te zetten en een aanvullend verslag op te maken.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 8 april 2009, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.