

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 225.511 van 18 november 2013
in de zaak A. 205.577/IX-7755**

In zake : de NV DESTRANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Weegmann
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Filips de Goedelaan 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Aerts
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juli 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 14 mei 2012 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan de nv Destrans een administratieve geldboete van 550 euro wordt opgelegd wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig.

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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 november 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Weegmann, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sandro Di Nunzio, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 13 mei 2011 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door een werknemer van de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E17 te Kruishoutem. Bij weging wordt vastgesteld dat het voertuig op de tweede as van de trekker 940 kg overladen is. Er wordt 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: het Aslastendecreet).

3.2. Op 6 juni 2011 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Oudenaarde met het verzoek om overeenkomstig artikel 59 van het Aslastendecreet binnen een termijn van negentig dagen (eventueel verlengbaar met dertig dagen) mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Op 24 juni 2011 wordt meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 20 september 2011 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 550 euro op te leggen.

3.4. Op 22 september 2011 tekent de verzoekende partij verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 20 december 2011 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partij dient ook een schriftelijke conclusie in.

3.6. Op 17 januari 2012 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 550 euro op te leggen.

3.7. Op 27 januari 2012 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 9 maart 2012 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partij dient een schriftelijke conclusie in.

3.9. Op 14 mei 2012 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 550 euro. Die beslissing wordt met een aangetekende brief van 15 mei 2012 tegen ontvangstmelding aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij ontleent een eerste middel aan de schending van artikel 6.2 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM) en “machtoverschrijding ingevolge juridisch onaanvaardbare vaststellingen, als inbreuk op het vermoeden van onschuld”.

Zij voert aan dat bij het aanvankelijke proces-verbaal geen ijkingscertificaat werd gevoegd van de weegbrug waarmee de overlading werd vastgesteld. Voorts betoogt zij dat noch uit het administratief dossier, noch uit de bestreden beslissing blijkt dat de vormvoorschriften correct zijn nageleefd en dat er niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld dat de gevoegde weegbon daadwerkelijk een “PC-outprint” betreft van de weging met de “vermoed geijkte weegbrug”. Ten slotte stelt zij dat de overtreder de weegbon nergens “ne varietur” heeft ondertekend.

De verzoekende partij besluit hieruit dat het materieel element van de overtreding -de overlading- niet is vastgesteld.

5. De verwerende partij antwoordt dat de asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld beschouwd moet worden als een automatisch weegwerktuig dat niet onder het toepassingsgebied valt van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 ‘houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen’, dat er derhalve voor de ijking van de asdrukweger geen wettelijke of reglementaire vereisten zijn en dat de verzoekende partij dan ook ten onrechte voorhoudt dat een kopie van het ijkingscertificaat aan de overtreder zou moeten worden meegedeeld of aan het proces-verbaal van vaststelling zou moeten worden gehecht. Voorts wijst de verwerende partij erop

dat uit het proces-verbaal van 13 mei 2011 blijkt dat de bewuste asdrukmeter door de metrologische dienst van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie op zijn juistheid werd getest op 12 oktober 2010 en dat vermits de verzoekende partij de inhoud van het proces-verbaal niet heeft betwist door middel van een klacht wegens valsheid in geschriften, de vermeldingen in het proces-verbaal als waarachtig moeten worden beschouwd. Hetzelfde geldt volgens de verwerende partij in verband met de bewering van de verzoekende partij dat niet is aangetoond dat de weegbon een PC-outprint zou zijn van de weging die met de weegbrug werd uitgevoerd. De weegbon werd immers bij het proces-verbaal gevoegd en is als zodanig gedekt door de bewijswaarde daarvan. Wat betreft de opmerking dat de weegbon niet “ne varietur” door de overtreder werd ondertekend, merkt de verwerende partij op dat dit niet wordt vereist en dat het ontbreken van deze vermelding de bewijswaarde van de weegbon niet aantast. Ten slotte wijst de verwerende partij erop dat uit de door de chauffeur ingevulde vragenlijst blijkt dat de overtreding niet werd betwist. Zij besluit dan ook dat het materieel element van de overtreding wel degelijk werd aangetoond.

6. In haar memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij op dat, nu de verwerende partij zelf stelt dat er voor de ijking van de asdrukweger geen wettelijke of reglementaire vereisten zijn, onmogelijk op redelijke wijze kan worden aangenomen dat de overlading afdoende is bewezen. Met betrekking tot de grief dat niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld dat de weegbon een outprint is van de weging met de asdrukweger, stelt de verzoekende partij dat de weegbon geen verwijzing naar de in het proces-verbaal vermelde asdrukweger bevat. Ten slotte wijst de verzoekende partij erop dat de verwijzing van de verwerende partij naar de door de chauffeur ingevulde vragenlijst niet correct is. De chauffeur heeft weliswaar aangekruist dat hij de overlading niet betwist, doch hij heeft eveneens verwezen naar de laadprocedure en vermeldt dat hij geen mogelijkheden had om het gewicht van de lading te controleren en dat hij niet op de hoogte was van de overlading. De verzoekende partij stelt dat deze elementen samen gelezen dienen te worden en dat het louter aanvinken van de vermelding dat de overlading niet wordt betwist geenszins de

correctheid van de vastgestelde overlading bewijst. Daartoe is immers vereist dat de weegbon voor “ne varietur” is ondertekend.

Beoordeling

7. Een grief die de openbare orde niet raakt en die een verzoeker voor de administratieve beroepsinstantie kon inroepen, kan niet op ontvankelijke wijze voor het eerst voor de Raad van State worden opgeworpen (zie onder meer RvS, nr. 197.009, 19 oktober 2009, Peeters; RvS, nr. 216.204, 9 november 2011, De Neubourg).

8. Noch in het kader van het verzet tegen de initiële beslissing van de wegeninspecteur-controleur, noch in het kader van het beroep tegen de beslissing na verzet heeft de verzoekende partij het materieel element van de inbreuk betwist. Zij heeft op geen enkel ogenblik in de loop van de administratieve procedure aangevoerd dat het ijkingscertificaat niet bij het proces-verbaal was gevoegd. Bovendien is dit niet verplicht. Evenmin heeft de verzoekende partij enige opmerking gemaakt in verband met de weegbon die als bijlage bij het proces-verbaal is gevoegd. De vaststellingen in het proces-verbaal stemmen overigens overeen met de gegevens vermeld op de weegbon, zodat er geen twijfel over bestaat dat deze de resultaten bevat die met de in het proces-verbaal vermelde weegbrug werden vastgesteld. Ten slotte heeft de verzoekende partij ook geen bezwaar gemaakt ten aanzien van het feit dat de weegbon niet “ne varietur” werd ondertekend. Dergelijke ondertekening “ne varietur” is bovendien niet verplicht.

9. Het eerste middel is bijgevolg niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

10. De verzoekende partij ontleent een tweede middel aan de schending van “het procedureel gewaarborgde recht van onafhankelijkheid van de beslissende en rechtsprekende overheid en het beginsel van behoorlijk bestuur”.

Zij voert aan dat de procedure niet de noodzakelijke garanties biedt op “een eerlijke en onafhankelijke administratieve rechtsbedeling” doordat de procedure volledig wordt afgewerkt door en voor het agentschap Wegen en Verkeer, “zonder enige tussenkomst van een derde onafhankelijke instantie, waardoor er geen strikte scheiding der machten plaatsvindt”. Dat de bestreden beslissing uiteindelijk door de minister wordt genomen, doet daar volgens de verzoekende partij geen afbreuk aan “nu zij als politiek verantwoordelijke minister het beleid van de administratie aanstuurt en derhalve geen tegengestelde beslissingen kan nemen”. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat het vermoeden van afhankelijkheid nog wordt versterkt door de centralisatie van diverse diensten in hetzelfde gebouw en de uitwisseling van het administratieve personeel.

11. De verwerende partij werpt op dat het middel niet ontvankelijk is aangezien het niet gericht is tegen de bestreden beslissing, maar tegen de administratieve procedure zoals voorzien in het Aslastendecreet en dat zulks des te meer geldt nu de verzoekende partij nalaat te preciseren op welke wijze de bestreden beslissing door een gebrek aan onafhankelijkheid zou zijn aangetast.

Vervolgens wijst de verwerende partij erop dat de Raad van State – in het arrest nr. 208.196 van 19 oktober 2010 inzake Ceusters – reeds heeft geoordeeld dat de administratieve procedure geen schending inhoudt van de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Ten slotte merkt de verwerende partij nog op dat tegen de beslissing van de minister beroep openstaat bij de Raad van State en dat in geval van niet-betaling van de administratieve geldboete een dwangbevel kan worden uitgevaardigd, waartegen vervolgens verzet kan worden gedaan bij de rechtbank van eerste aanleg waarbij de overtreder andermaal de mogelijkheid heeft om zijn argumentatie in rechte en in feite volledig uiteen te zetten. De verwerende partij is van oordeel dat zo de door het Aslastendecreet voorziene procedure het onafhankelijkheidsbeginsel al zou schenden, dit in elk geval op afdoende wijze wordt gedekt door de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State en een procedure voor de bevoegde rechtbank van eerste aanleg.

Beoordeling

12. De wegeninspecteur-controleur en de Vlaamse minister van Openbare Werken en Mobiliteit treden bij het opleggen van een administratieve geldboete ingevolge een inbreuk op het Aslastendecreet niet op als jurisdictioneel orgaan, maar wel als organen van het actief bestuur.

Ook organen van het actief bestuur moeten de onpartijdigheidsplicht in acht nemen, doch voor hen geldt die verplichting niet zo absoluut als voor de rechter en zij moet verenigbaar zijn met de eigen aard, meer bepaald de eigen structuur van bestuur. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de administratieve procedure door de decreetgever werd geregeld.

De omstandigheid dat het agentschap Wegen en Verkeer waartoe de wegeninspecteurs-controleurs behoren, onder de verantwoordelijkheid valt van de Vlaamse minister van Openbare Werken en Mobiliteit, is een gegeven dat eigen is aan de structuur van het bestuur en kan dienvolgens niet dienstig worden aangevoerd om de onpartijdigheid van de betrokken bestuursorganen te betwisten.

13. In de mate de verzoekende partij zich in het middel ook zou beroepen op de door artikel 6.1. van het EVRM voorziene waarborgen inzake een eerlijk proces door een onafhankelijke en onpartijdige “rechterlijke instantie” moet worden opgemerkt dat deze waarborgen slechts van toepassing zijn op de vonnissen en arresten van de justitiële rechter, en niet betrokken kunnen worden op een beslissing van een administratieve overheid die optreedt als orgaan van actief bestuur. Uit het oogpunt van de vereisten die gesteld zijn door artikel 6 van het EVRM volstaat het dat een beroep mogelijk is bij een rechterlijke instantie die aan de bij artikel 6 van het EVRM gestelde vereisten voldoet. De verzoekende partij voert niet aan dat een vernietigingsberoep bij de Raad van State niet aan die vereisten voldoet.

14. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

15. De verzoekende partij voert de schending aan van “de motiveringsplicht, in de ruimste zin”, doordat “de bestreden beslissing niet *in concreto* gemotiveerd is en zich beperkt tot de uiteenzetting van een louter juridisch - theoretisch leerstuk, ter staving van de taken en de missie van het Agentschap Wegen en Verkeer”.

Zij laat gelden dat in de bestreden beslissing op geen enkel van haar argumenten wordt geantwoord en legt bij wijze van illustratie een beslissing voor in een “willekeurig ander beroep”, waarvan de motivering identiek is. Zij voegt daar nog aan toe dat de neerlegging van haar besluiten niet eens wordt vermeld en dat “dergelijke handelswijze getuigt van weinig respect, zelfs hoogmoed, en [...] niet [kan] worden getolereerd”.

16. De verwerende partij antwoordt dat de bestreden beslissing voldoet aan de formele motiveringsplicht aangezien eruit kan worden opgemaakt op grond van welke feitelijke en juridische gegevens ze is genomen. Wat betreft de materiële motiveringsplicht zet de verwerende partij uiteen dat zij in de bestreden beslissing wel degelijk is ingegaan en heeft geantwoord op de argumentatie van de verzoekende partij. Zo wordt in de bestreden beslissing op het argument van de verzoekende partij dat het moreel element van de overtreding niet aanwezig was en de verlader en diens kraanman nalatig waren, geantwoord dat eenieder die een voertuig gebruikt zich ervan moet vergewissen dat de massa en de massa onder de assen niet meer bedraagt dan de maximaal toegelaten massa, ook al heeft hij het voertuig niet zelf geladen. Met betrekking tot de door de verzoekende partij neergelegde beslissing in een “willekeurig ander beroep” merkt de verwerende partij ten slotte op dat het een beslissing naar aanleiding van een overtreding van het Aslastendecreet betreft, die door de verzoekende partij in een gelijkaardige situatie werd begaan en waarbij de kans groot is dat zij een gelijkaardig verweer heeft gevoerd. Zij is van oordeel dat het feit dat de bestreden beslissing gelijkaardig is geformuleerd, niet aantoont dat het enkel om een juridisch-theoretische uiteenzetting zou gaan.

Beoordeling

17. Uit de wijze waarop de verzoekende partij het middel heeft geadstrueerd blijkt dat zij de schending aanvoert van de door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ voorgeschreven formele motiveringsplicht.

Op grond van voormelde wet dient de overheid in de individuele bestuurshandelingen de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze

draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De formele motiveringsplicht, vervat in de genoemde wetsbepalingen, impliceert niet dat de overheid ertoe gehouden is om op elk aangevoerd argument afzonderlijk te antwoorden. Het volstaat dat uit de motivering van de bestreden beslissing impliciet of expliciet blijkt dat de aangevoerde argumenten in de besluitvorming werden betrokken en dat uit de motivering kan worden afgeleid waarom deze argumenten niet worden aangenomen.

18. De bestreden beslissing doet uitspraak over het bestuurlijk beroep dat door de verzoekende partij tegen de beslissing op verzet van de wegeninspecteur-controleur werd ingesteld. In dat beroep heeft de verzoekende partij in hoofddorde aangevoerd dat het moreel element van de inbreuk niet is bewezen aangezien zij niet nalatig is geweest, en in subsidiaire orde dat er verzachtende omstandigheden voorhanden zijn.

In de bestreden beslissing worden vooreerst de redenen uiteengezet waarom de verwerende partij heeft geoordeeld dat het moreel element van de inbreuk bewezen is:

“Artikel 55bis van het decreet definieert de overtreder als volgt: natuurlijke of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt;

Uit voormeld artikel blijkt dat het de wil van de decreetgever is om een regeling uit te werken waarbij, naast natuurlijke personen, ook rechtspersonen gesanctioneerd kunnen worden wegens het overtreden van de bepalingen van het Aslastendecreet;

Een rechtspersoon is strafrechtelijk verantwoordelijk voor het door zijn aangestelde op zijn bevel of met zijn toelating begane misdrijf;

Een rechtspersoon kan evenwel enkel strafrechtelijk verantwoordelijk geacht worden voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor zijn rekening zijn gepleegd;

In casu bestaat er geen twijfel over het feit dat de chauffeur handelde in naam en voor rekening van de rechtspersoon en het misdrijf aldus voor rekening van de rechtspersoon is gepleegd;

Opdat het misdrijf kan worden aangerekend aan de rechtspersoon, moet er niet enkel een intrinsieke band zijn tussen het misdrijf en de rechtspersoon, er moet in hoofde van rechtspersonen ook een moreel element aanwezig zijn;

Wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, zoals *in casu* het geval is, bestaat de schuld uit het feit dat de dader de inbreuk wetens en willens heeft gepleegd, hetzij onachtzaam handelde, tenzij de wetgever deze laatste schuldvorm uitgesloten heeft wat hij *in casu* niet deed;

Eenieder die een voertuig gebruikt, moet zich er van vergewissen dat de massa en de massa onder de assen niet meer bedraagt dan de maximaal toegelaten massa, ook al heeft hij zelf het voertuig niet geladen. Het verzuim daaraan te voldoen kan het opzet of de schuldige nalatigheid uitmaken vereist opdat het morele element van het misdrijf zou bestaan;

Op de rechtspersoon rust de wettelijke plicht om de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur in zijn dienst, geen hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg bezigt dat overladen is. Het moreel element bestaat *in casu* dan ook uit het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken.

Gelet op het rechtstreeks verband tussen beschadiging van het wegdek enerzijds en de overlading anderzijds kan worden gesteld dat het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken, eveneens voor gevolg heeft dat er een inbreuk wordt gepleegd op artikel 56 van het decreet;

Behoudens wanneer de overtreder, met een zekere graad van geloofwaardigheid, de naleving van de voor hem geldende algemene zorgvuldigheidsplicht kan aantonen, door bijvoorbeeld met succes een grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aan te voeren, kan de schuld worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding;

Appellante geeft zelf aan dat, gelet op de aard van de door haar uitgevoerde transporten en het feit dat er geen middelen ter beschikking van de chauffeur staan om de massa van de lading te controleren, overladingen een 'onontkoombare dagdagelijkse gangbare praktijk' zijn;

Gelet op het feit dat enerzijds uit het dossier blijkt dat er geen middelen ter beschikking waren om de massa van het voertuig te controleren en anderzijds de overtreder niet op een andere wijze aantoont dat er desondanks toch afdoende maatregelen genomen waren om overladingen te vermijden moet worden geoordeeld dat appellante geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk [maakt];

De schuld van de overtreder vloeit voort uit zijn kennis van de opdracht van zijn chauffeur om een hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg te brengen;

Het opzet in hoofde van de overtreder is bewezen.”

Vervolgens kan in de betreden beslissing worden gelezen waarom de verwerende partij geen verzachtende omstandigheden heeft aangenomen:

“Appellante verzoekt om de administratieve geldboete te verlagen onder het decretaal bepaald minimum, doch brengt hiertoe enkel de eigen gebrekkige organisatie om overloadingen te vermijden aan;

Omstandigheden die de overtreder zelf in handen heeft, doch heeft nagelaten aan te pakken, kunnen uiteraard niet in aanmerking genomen worden als verzachtende omstandigheid.”

De verzoekende partij maakt niet duidelijk in welk opzicht de motieven van de bestreden beslissing de verwerping van haar argumenten niet op afdoende wijze beantwoorden.

19. Het feit dat een andere beslissing in een andere zaak identieke motieven bevat, waardoor aan de verzoekende partij een administratieve geldboete werd opgelegd, doet niets af aan de omstandigheid dat de motiveringsplicht werd nageleefd.

20. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 november 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren