

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.268 van 29 januari 2014
in de zaak A. 206.749/IX-7833**

In zake : 1. Darcy DE JONCKHEERE
 2. 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
dat woonplaats kiest bij
het agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20 bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 20 augustus 2012 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Darcy De Jonckheere een administratieve geldboete van 1375 euro wordt opgelegd wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de nv Destrans burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die boete.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 januari 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Weegmann, die verschijnt voor de verzoekende partijen en Veerle Vanempten, adjunct van de directeur, die 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De verzoekende partijen dienen op 12 december 2013 een “laatste memorie met verzoek tot voortzetting van de rechtspleging” in.

Dit stuk is niet voorzien in de procedure op basis van artikel 93 van het algemeen procedurereglement, zodat het uit de debatten wordt geweerd.

IV. Feiten

4.1. Op 4 oktober 2011 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door D.J., werknemer van de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg A18 te Jabbeke. Bij weging wordt vastgesteld dat het geleed voertuig op de tweede as van de trekker 2191 kg overladen is. Er wordt een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (hierna: het Aslastendecreet).

4.2. Op 20 oktober 2011 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Brugge 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 zal worden gegeven. Op 5 december 2011 wordt meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

4.3. Op 22 februari 2012 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan eerste verzoeker een administratieve geldboete van 2750 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

4.4. Op 23 februari 2012 tekenen de verzoekende partijen verzet aan tegen die beslissing.

4.5. Op 18 april 2012 vindt een hoorzitting plaats.

4.6. Op 15 mei 2012 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan eerste verzoeker een administratieve geldboete van 2750 euro op te leggen, waarvan 1375 euro met uitstel over een periode van drie jaar en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van

die boete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

4.7. Op 30 mei 2012 tekenen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep aan bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

4.8. Op 10 juli 2012 vindt een hoorzitting plaats.

4.9. Op 20 augustus 2012 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan eerste verzoeker een administratieve geldboete op te leggen van 1375 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Die beslissing wordt met een aangetekende brief van 24 augustus 2012 aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 6.2 van het Europees Verdrag over de Rechten van de Mens en “machtoverschrijding ingevolge juridisch onaanvaardbare vaststellingen, als inbreuk op het vermoeden van onschuld”.

De verzoekende partijen voeren aan dat bij het aanvankelijk proces-verbaal geen ijkingscertificaat werd gevoegd van de weegbrug waarmee de overlading werd vastgesteld. Voorts betogen 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 stellen zij dat de overtreder de weegbon nergens “ne varietur” ondertekend heeft.

De verzoekende partijen besluiten hieruit dat het materieel element van de inbreuk – de overlading – niet is vastgesteld.

6. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen dat, nu de verwerende partij zelf voorhoudt dat er voor de ijking van de asdrukweger geen wettelijke of reglementaire vereisten zijn, niet kan worden aangenomen dat de overlading afdoende bewezen is.

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, voeren de verzoekende partijen aan dat de weegbon geen verwijzing bevat naar de in het proces-verbaal vermelde asdrukweger.

Ten slotte wijzen de verzoekende partijen erop dat de verwijzing 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 aangestipt dat hij geen mogelijkheden had om het gewicht van de lading te controleren en niet op de hoogte was van de overlading. De verzoekende partijen stellen dat deze elementen samen gelezen dienen te worden en dat het louter aanvinken van de vermelding dat de overlading niet wordt betwist geenszins de juistheid van de overlading bewijst. Daartoe is immers vereist dat de weegbon “ne varietur” ondertekend wordt.

Beoordeling

7. In arrest nr. 225.511 van 18 november 2013, de nv Destrans, heeft de Raad van State over een identiek middel als volgt uitspraak gedaan:

“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.”

8. Het eerste middel wordt om dezelfde motieven als niet ontvankelijk verworpen, waarbij de Raad van State vaststelt dat de verzoekende partijen blijkbaar geen rekening houden met het gezag van gewijsde van een arrest van de Raad van State in een zaak waar het gaat om dezelfde partij, zijnde de tweede verzoekende partij.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van “het procedureel gewaarborgde recht van onafhankelijkheid van de beslissende en rechtsprekende overheid en het beginsel van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partijen voeren 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 van machten

plaatsvindt”. Dat de bestreden beslissing uiteindelijk door de minister wordt genomen doet daar volgens de verzoekende partijen geen afbreuk aan “nu zij als politiek verantwoordelijke minister het beleid van de administratie aanstuurt en derhalve geen tegengestelde beslissingen kan nemen”. Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat het vermoeden van afhankelijkheid nog wordt versterkt door de centralisatie van diverse diensten in hetzelfde gebouw en de uitwisseling van het administratief personeel.

10. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekende partijen hun uiteenzetting uit het inleidend verzoekschrift. Zij voegen eraan toe dat het weinig zin heeft te oordelen dat de onafhankelijkheid in dezen minder verregaand dient te zijn dan bij een beslissing door een rechter, temeer daar de beslissing ook uitvoerbaar is en wordt geregistreerd. In die zin is er volgens de verzoekende partijen niet langer sprake van uitsluitend organen van actief bestuur, maar hebben deze een zeker jurisdictioneel karakter.

Beoordeling

11. In arrest nr. 225.511 van 18 november 2013, de nv Destrans, heeft de Raad van State over een identiek middel als volgt uitspraak gedaan:

“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.”

12. Het tweede middel dient om dezelfde motieven als niet gegrond te worden verworpen. Daaraan wordt toegevoegd dat de verzoekende partijen niet aantonen dat het bestuur zou doen blijken van partijdigheid. Uit het administratief dossier blijkt immers dat zowel op verzet, als in beroep een tegensprekelijk debat plaatsvond, met neerlegging van conclusies, waarop het bestuur, zowel op verzet als in beroep, uitgebreid heeft geantwoord, nadat de advocaat van de verzoekende partijen werd uitgenodigd op een hoorzitting, tijdens dewelke de raadsman de zaak kon toelichten en alle dienstige elementen aanvoeren, waarbij een ambtenaar een volledig en gedetailleerd schriftelijk relaas heeft genotuleerd tijdens de zittingen op verzet en in beroep, zodat op bestuurlijk vlak de rechten van verdediging werden geëerbiedigd en het bestuur heeft doen blijken van de vereiste onafhankelijkheid en op zorgvuldige wijze heeft gehandeld.

Ten slotte hield het bestuur bij het bepalen van de administratieve geldboete ook rekening met de concrete elementen van de zaak in verband met de vastgestelde overlading, waardoor in graad van beroep de opgelegde boete met de helft werd verminderd.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een derde middel voeren de verzoekende partijen 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 missie van het Agentschap Wegen en Verkeer”.

Zij laten gelden dat in de bestreden beslissing op geen enkel argument wordt geantwoord en dat de neerlegging van hun besluiten niet eens wordt vermeld. Volgens de verzoekende partijen getuigt dergelijke handelwijze “van weinig respect, zelfs hoogmoed” en kan dit niet worden getolereerd.

Beoordeling

14. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partijen de schending aanvoeren van de formelemotiveringsplicht, voorgeschreven door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Op grond van die 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.

Zoals de Raad van State in het reeds aangehaalde arrest nr. 225.511 van 18 november 2013 in herinnering bracht, impliceert de formelemotiveringsplicht, vervat in de genoemde wetsbepalingen, 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.

15. De bestreden beslissing doet uitspraak over het bestuurlijk beroep dat door de verzoekende partijen tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur werd ingesteld. In hun beroep hebben de verzoekende partijen in hoofdorde aangevoerd dat het moreel element van de inbreuk niet bewezen is aangezien zij niet nalatig zijn geweest, in ondergeschikte orde dat er verzachtende omstandigheden voorhanden zijn.

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

“Eenieder die een voertuig gebruikt, moet zich ervan 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. Het woord ‘kan’ is logisch daar ontegensprekelijk stellen dat men, bij gebrek aan controle van de massa van zijn voertuig, onachtzaam of opzettelijk handelde in strijd zou zijn met het vermoeden van onschuld;

Bij realisatie van het materieel element van het misdrijf ontstaat bij de zogenaamde onachtzaamheidsmisdrijven een feitelijk vermoeden dat het moreel element aanwezig was;

De vaststelling van een overlading wijst er dus, prima facie, op dat de overtreder nalatig is geweest;

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;

Appellanten zijn van oordeel dat, gelet op het feit dat de overtreder de totale massa van zijn voertuig had laten wegen hem geen nalatigheid kan verweten worden;

De weging betrof evenwel enkel de totale massa van het voertuig zodat de overtreder nog steeds geen uitsluitel had omtrent de massa onder de assen van zijn voertuig;

Wanneer er geen technische middelen ter beschikking van de overtreder staan om de massa onder de assen van zijn voertuig te wegen, wordt van hem verwacht een voldoende marge in acht te nemen zodat het risico op overlading zo goed als zeker uitgesloten is. Ook al moet de lading daarvoor verdeeld worden over verschillende transporten. Zoniet handelt hij onachtzaam;

De totale massa van het voertuig bedroeg, op het ogenblik van de vaststellingen, 44.183 kg, terwijl de maximaal toegelaten massa 44.000 kg bedraagt;

Wanneer de maximaal toegelaten massa van het voertuig overschreden is, ontstaat er een verhoogd risico dat ook één van de assen overladen is;

De overtreder was zich, als professioneel vervoerder, hiervan bewust, of diende het minstens te zijn;

Gelet op het feit dat hij het voertuig had gewogen, was de overtreder op de hoogte van de overlading;

Wanneer hem geen middelen ter beschikking staan om de massa onder de assen na te gaan en er na een grondige (visuele) inspectie van zowel het voertuig als de (verdeling van de) lading, aanwijzingen zijn op een verhoogd risico op overlading onder één van de assen, zoals in casu het geval was, komt het de normale, voorzichtige en redelijke chauffeur toe zich niet met het voertuig op de openbare weg te begeven;

Hij die er zich immers weliswaar bewust van is dat zijn handelen of onthouding strafrechtelijk beschermde rechtsgoederen of rechtsbelangen kan schenden, doch erop vertrouwt –door een verkeerde inschatting van de situatie: ondoordachtheid, lichtzinnigheid of overmoed– dat deze mogelijke gevolgen –die hij niet wil– niet zullen intreden, handelt met bewuste culpa;

De overtreder, als professioneel chauffeur wist dit beter dan wie ook;

Het gegeven dat de lading gebeurde door een derde doet hieraan geen enkele afbreuk;

Uit het voorgaande blijkt dan ook overduidelijk dat het gedrag van de overtreder *in casu* niet strookte met hetgeen van een normale, voorzichtige en redelijke chauffeur, geplaatst in dezelfde feitelijke omstandigheden, kan verwacht worden;

Het opzet in hoofde van de overtreder is dan ook bewezen;”

Vervolgens kan in de bestreden beslissing worden gelezen dat de verwerende partij verzachtende omstandigheden heeft aangenomen:

“Er dient evenwel te worden vastgesteld dat een deel van de verantwoordelijkheid voor de inbreuk bij de verlader ligt;

Er kan geoordeeld worden dat verantwoordelijkheid voor de inbreuk voor ongeveer de helft bij de verlader ligt;

Om die reden wordt de administratieve geldboete bepaald op de helft van het decretaal minimum;

De administratieve geldboete wordt bepaald op 1375 euro.”

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk in welk opzicht de motieven van de bestreden beslissing niet afdoende zijn.

16. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 29 januari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Daniël Moons