

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.113 van 16 juli 2018
in de zaak A. 218.984/XII-8129**

In zake: 1. Wim VIAENE
2. de BVBA BEVATRANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vanden Bogaerde en Jasper Bolle
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20//4
Agentschap Wegen en Verkeer
T.a.v. adjunct van de directeur Veerle Vanempten

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 8 april 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing genomen door de Administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer [van 19 februari 2016] waarbij, in graad van beroep aan [Wim Viaene] een administratieve geldboete van 1.500,00 EUR wordt opgelegd en dit op basis van de artikelen 3 e.v. van het Decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 93 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 5 juni 2018.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens De Brucker, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Auditeur Ines Martens 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 11 maart 2013 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door de eerste verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E17 te Waregem. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig op de tweede as van de trekker met 1.931 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: het aslastendecreet).

3.2. Op 16 april 2013 beslist de procureur des Konings te Kortrijk dat geen strafvervolgning wordt ingesteld.

3.3. Op 2 juli 2013 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.800 euro op te leggen.

3.4. Op 31 juli 2013 tekenen de verzoekende partijen “verzet” aan tegen die beslissing.

Op 1 augustus 2013 worden de verzoekende partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 21 oktober 2013. De verzoekende partijen zijn niet aanwezig of vertegenwoordigd op de hoorzitting, maar dient wel schriftelijke “besluiten in verzet” in.

Op 14 november 2013 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.800 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.5. Op 2 december 2013 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 14 januari 2014 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen zijn niet aanwezig of vertegenwoordigd.

Op 28 maart 2014 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.500 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.6. Tegen deze beslissing stellen de verzoekende partijen op 6 mei 2014 een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad van State.

Bij arrest nr. 232.840 van 10 november 2015 wordt de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer van

28 maart 2014 waarbij hij aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete oplegt van 1.500 euro vernietigd.

3.7. De verzoekende partijen worden door het Agentschap Wegen en Verkeer uitgenodigd voor een nieuwe hoorzitting die plaatsvindt op 22 januari 2016.

Op 19 februari 2016 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer aan de eerste verzoekende partij opnieuw een administratieve geldboete op te leggen van 1.500 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen. Die beslissing wordt op dezelfde dag met een aangetekende brief aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

4.1. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 19, § 3, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: het decreet bijzonder wegtransport) en van “het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*”.

De verzoekende partijen betogen dat de Raad van State bij arrest nr. 232.840 van 10 november 2015 de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete in graad van beroep genomen door de Wegeninspectie heeft vernietigd. Bijgevolg is deze beslissing retroactief uit het rechtsverkeer verdwenen en wordt ze geacht nooit te hebben bestaan. Voorts wijzen de verzoekende partijen er op dat het decreet bijzonder wegtransport in artikel 19, § 3, zesde lid, een vervaltermijn van vier maanden na het indienen van het beroep oplegt waarbinnen de Vlaamse regering de beslissing in beroep omtrent het

opleggen van een administratieve geldboete dient te nemen. Aangezien deze termijn ruimschoots voorbij is, mocht de Vlaamse regering geen geldboete meer opleggen.

4.2. In de toelichtende memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen dat zij “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.3. In de mate dat de verzoekende partijen de schending aanvoeren van het beginsel *non bis in idem*, moet worden vastgesteld dat zij nergens in de uiteenzetting van het middel toelicht op welke wijze dit beginsel te deze zou zijn geschonden, zodat het middel in zoverre niet ontvankelijk is.

4.4. Wat betreft de door de verzoekende partijen aangevoerde overschrijding van de wettelijk bepaalde vervaltermijn, dient te worden vastgesteld dat een administratieve overheid waarvan de beslissing door een arrest van de Raad van State wordt vernietigd, in beginsel niet verboden is opnieuw te beslissen en zelfs dezelfde beslissing te nemen, op voorwaarde dat zij het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest eerbiedigt. Het gezag van gewijsde van een vernietigingsarrest van de Raad van State strekt zich uit tot het dictum en de onverbrekkelijk met het dictum verbonden motieven. Wat de gevolgen zijn van een vernietigingsarrest van de Raad van State kan niet alleen in het licht van het dictum ervan, maar moet mede in het licht van het vernietigingsmotief worden uitgemaakt. Dat vernietigingsmotief is de onwettigheid die in het aangevoerde en gegrond bevonden middel werd vastgesteld. Te dezen werd in het vernietigingsarrest vastgesteld dat de bestreden beslissing behept was met een onwettigheid doordat zij in strijd met het bepaalde in artikel 60, § 3, derde en vierde lid, van het aslastendecreet, werd genomen zonder voorafgaande hoorzitting.

Na het vernietigingsarrest vermocht de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer de in de vernietigingsgrond vastgestelde onwettigheid te remediëren, door de procedure vanaf dat punt te hernemen. Het eventuele rechtsherstel na een vernietigingsarrest dient immers te verlopen rekening houdend met het ogenblik van de begane onwettigheid.

4.5. Voorts dient te worden vastgesteld dat het beroep dat op grond van het toen geldende artikel 60, § 3, van het aslastendecreet tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur bij de Vlaamse regering kon worden ingesteld, een georganiseerd bestuurlijk beroep is, wat de verplichting tot beslissen met zich meebrengt. Wordt de beslissing over beroep waarmee de Vlaamse regering beoogde te voldoen aan haar verplichting om hierover binnen de vier maanden na de indiening ervan, uitspraak te doen, door de Raad van State vernietigd, dan doet de retroactieve werking van de vernietiging die verplichting om uitspraak te doen over het ingestelde bestuurlijk beroep herleven. Deze hernieuwde verplichting om een uitspraak te doen over het beroep heeft als *corollarium* dat ook een nieuwe termijn aanvangt. Het arrest van de Raad van State nr. 232.840 van 10 november 2015 werd op 17 november 2015 aan de verwerende partij aangetekend met ontvangstmelding verstuurd en door de verwerende partij op 18 november 2015 ontvangen. Vanaf die datum beschikte de Vlaamse regering, of de ambtenaar aangewezen overeenkomstig paragraaf 4 van artikel 19 van het inmiddels in werking getreden decreet bijzonder wegtransport, opnieuw over de volle termijn van vier maanden om over het beroep van de verzoekende partijen uitspraak te doen en dit ter kennis van de verzoekende partijen te brengen. De bestreden beslissing, die werd genomen op 10 februari 2016 en op dezelfde datum aangetekend met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen werd verstuurd, werd dan ook genomen in overeenstemming met de termijnen bepaald door artikel 19, § 3, zesde lid, van het decreet bijzonder wegtransport. De administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer was bijgevolg op 10 februari 2016 *ratione temporis* bevoegd om de bestreden beslissing te nemen.

4.6. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting

4.7. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de

Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM), en van “het algemeen rechtsbeginsel van de afwikkeling van de zaak binnen de redelijke termijn”.

De verzoekende partijen betogen dat de geldboete een punitief karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM. Het gegeven dat de verwerende partij meer dan 3 jaar na de feiten nog geen definitieve beslissing heeft genomen, betreft volgens de verzoekende partijen een schending van de redelijke termijn in de zin van artikel 6.1 EVRM. Zij verwijzen voorts naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 oktober 1990, *Moreira de Azevedo t/ Portugal*, waar het Hof oordeelde dat de plicht tot het naleven van een redelijke termijn niet enkel geldt voor rechtscolleges maar voor alle overheidsorganen. De verzoekende partijen vragen om een beslissing te nemen naar analogie met artikel 21ter Voorafgaande Titel van het Wetboek van Strafvordering en geen geldboete op te leggen. In ondergeschikte orde vragen zij om enkel een eenvoudige schuldigverklaring uit te spreken zonder geldboete en in uiterst ondergeschikte orde vragen zij toepassing te maken van artikel 17, § 2, laatste lid, van het “Aslastendecreet” (lees: het decreet bijzonder wegtransport) en een geldboete onder het betreffende minimumbedrag op te leggen, rekening houdend met de overschrijding van de redelijke termijn.

4.8. In de toelichtende memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen dat zij “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.9. De verzoekende partijen beperken er zich in hun middel toe te stellen dat te dezen de redelijke termijn werd geschonden omdat er meer dan 3 jaar na de feiten nog geen definitieve beslissing werd genomen. De verzoekende partijen verliezen daarbij uit het oog dat zowel het vroegere aslastendecreet, op grond waarvan de eerste, door de Raad van State vernietigde beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete aan de eerste verzoekende partij werd genomen, als het decreet bijzonder wegtransport, op grond waarvan de te dezen bestreden beslissing werd genomen, de termijnen opleggen waarbinnen de besturen in de procedure die aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing, een beslissing dienen te nemen, alsook de termijn waarbinnen de verwerende partij

in beroep een beslissing moet nemen met betrekking tot het opleggen van een administratieve geldboete. De verzoekende partijen voeren op geen enkele wijze aan, laat staan dat zij aantonen, dat de decretaal opgelegde termijnen om een beslissing te nemen inzake het opleggen van een administratieve geldboete te dezen niet werden gerespecteerd. Een orgaan van actief bestuur dat zich aan de uitdrukkelijk bij decreet opgelegde termijnen houdt, kan geen schending van de redelijke termijn worden verweten. De verzoekende partijen voeren ook niet aan dat de decretaal bepaalde termijn in strijd zou zijn met artikel 6 EVRM.

4.10. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting

4.11. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 19, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, van artikel 6 EVRM en van “het algemeen rechtsbeginsel van *fair trial*, in het bijzonder de behandeling van de zaak door dezelfde aangewezen ambtenaar”.

De verzoekende partijen betogen dat uit de geschonden geachte bepalingen en beginsel voortvloeit dat de ambtenaar die de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete neemt, ook aanwezig dient te zijn op de hoorzitting. Te dezen werd de beslissing genomen door de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer terwijl deze niet aanwezig was op de nieuwe hoorzitting in graad van beroep. Hij kon dan ook geen rechtsgeldige beslissing nemen.

4.12. In de toelichtende memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen dat zij “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.13. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen betogen, vereist de hoorplicht in beginsel niet dat de betrokkene kan afdwingen dat de hoorplicht

ten overstaan van de beslissende overheid zelf wordt uitgeoefend. Het volstaat dat de betrokkene zich met kennis van zaken schriftelijk kan uiten en dat het beslissend orgaan op het ogenblik van de beslissing kennis kan nemen van het standpunt van de bestuurdde. De verzoekende partijen konden te dezen hun standpunt formuleren in de conclusies die zij neerlegden op de hoorzitting die werd gehouden op 22 januari 2016. Zij konden zich op een hoorzitting verdedigen ten overstaan van de plaatsvervanger van het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie van het Agentschap Wegen en Verkeer. Het blijkt niet dat de bevoegde administrateur-generaal geen kennis had van het standpunt van de verzoekende partijen bij het nemen van de bestreden beslissing. In die beslissing wordt integendeel verwezen naar de hoorzitting en de neergelegde schriftelijke conclusies en wordt ingegaan op de door de verzoekende partijen in hun conclusies ontwikkelde argumentatie.

4.14. Voorts kan worden verwezen naar het vierde en het vijfde lid van het geschonden geachte artikel 19, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, die luiden als volgt:

“Als wel tijdig en ontvankelijk beroep werd aangetekend of als de overtreder, in voorkomend geval, de onderneming vraagt om gehoord te worden over de ontvankelijkheid, wordt de overtreder en, in voorkomend geval, de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de hoorzitting.

Na de hoorzitting, ongeacht of die werd bijgewoond, neemt de Vlaamse Regering of de ambtenaar die aangewezen is overeenkomstig paragraaf 4 de zaak onmiddellijk in beraad. De Vlaamse Regering bepaalt de inhoud en de vorm van de beslissing in beroep.”

Uit deze bepaling volgt geenszins dat de administrateur-generaal aanwezig zou dienen te zijn op de hoorzitting. Evenmin kan hieruit worden afgeleid dat indien de beslissing door de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt genomen, de verzoekende partijen door de administrateur-generaal zelf moeten worden gehoord. Er wordt enkel bepaald dat de overtreder of de onderneming kunnen vragen om te worden gehoord. Vervolgens bepaalt artikel 19, § 4, eerste lid, van hetzelfde decreet:

“De Vlaamse Regering kan een of meer ambtenaren aanwijzen die de overtreder en de onderneming op de hoogte brengen van de eventuele

onontvankelijkheid van het beroep, die de overtreder, de onderneming of de raadsman zullen horen en het beroep zullen uitspreken. Deze ambtenaren mogen niet betrokken geweest zijn bij eerdere stappen van de procedure.”

Hiertoe heeft de Vlaamse regering in artikel 9, § 3, van het koninklijk besluit van 20 december 2013 ‘betreffende de handhaving inzake de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ bepaald dat het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt aangewezen om de overtreder en, in voorkomend geval, de onderneming of de raadsman te horen in het kader van het beroep en dat het beroep, vermeld in artikel 19, § 3, van het decreet bijzonder wegtransport, bij het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt ingediend en door hem wordt uitgesproken. Artikel 11 van voormeld koninklijk besluit bepaalt dat overeenkomstig de artikelen 19 en 20 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid’, het hoofd van het Agentschap Wegen en Verkeer de bevoegdheden, vermeld in artikel 9, § 3, eerste en tweede lid, verder kan delegeren aan personeelsleden van zijn entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan.

Bij artikel 19, tweede lid, van het besluit van 9 februari 2011 van de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse ministerie van Mobiliteit en Openbare Werken ‘tot subdelegatie van sommige beslissingsbevoegdheden aan personeelsleden van het agentschap’, zoals gewijzigd bij besluit van 21 mei 2014, heeft de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer de bevoegdheid om de overtreder, de onderneming of de raadsman te horen in het kader van het beroep gedelegeerd aan het afdelingshoofd van de entiteit Planning en Coördinatie.

4.15. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 16 juli 2018, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Bovin,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Johan Bovin