

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.208 van 3 maart 2020
in de zaak A. 224.556/XII-8511**

In zake : de NV DESTRANS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Patrick Weegmann
 kantoor houdend te 8310 Brugge
 Baron Ruzettelaan 292/0101
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 woonplaats kiezend bij het agentschap Wegen en Verkeer
 gevestigd te 1000 Brussel
 Koning Albert II-laan 20/4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 februari 2018, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van de administrateur - generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer van 19 december 2017 waarbij aan de NV Destrans een administratieve geldboete werd opgelegd van 1.050,00 EUR 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.

 Auditeur Ines Martens 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 18 februari 2020.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gauthier Moureau, die *loco* advocaat Patrick Weegmann verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 1 september 2016 wordt een vrachtwagen met oplegger, die wordt bestuurd door Patrick Van Goethem, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E17 te Kortrijk, richting R8. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig overladen is. Op de derde as van de trekker bedraagt de overlading 1.497 kg, hetzij 18,7 %. De maximaal toegelaten massa van de trekker werd overschreden met 652 kg of 2,5 %. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: decreet bijzonder wegtransport).

3.2. Op 5 oktober 2016 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Kortrijk. Op 7 maart 2018 beslist de procureur des Konings te Kortrijk geen strafvervolgning in te stellen.

3.3. Op 23 december 2016 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.050 euro op te leggen.

3.4. Op 2 januari 2017 tekent de verzoekende partij bezwaar aan tegen die beslissing.

Op 7 september 2017 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partij dient een schriftelijke conclusie in.

Op 29 september 2017 bevestigt de wegeninspecteur-controleur de beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.050 euro op te leggen.

3.5. Op 3 oktober 2017 stelt de verzoekende partij beroep in tegen die beslissing bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

Op 22 november 2017 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partij dient een schriftelijke conclusie in.

Op 19 december 2017 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.050 euro op te leggen.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing wordt met een ter post aangetekend schrijven van dezelfde dag aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6.2 van het Verdrag van 4 november 1950 ‘tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden’ (hierna: EVRM), evenals machtsoverschrijding “ingevolge juridisch onaanvaardbare vaststellingen, als inbreuk op het vermoeden van onschuld”.

De verzoekende partij betoogt dat er geen ijkingscertificaat van de gebruikte weegbrug werd gevoegd bij het proces-verbaal terwijl het onredelijk lijkt dat een administratieve geldboete zou worden opgelegd op grond van een meting die werd uitgevoerd met een niet-geijkte asdrukweger. De asdrukweger werd weliswaar onderworpen aan een controle door de metrologische dienst van het ministerie van Economische zaken, maar volgens de verzoekende partij kan een dergelijke controle niet dezelfde garanties bieden. Bovendien werd het verslag van deze controle niet ter kennis gebracht van de verzoekende partij. Bijgevolg kan niet op een redelijke en objectieve wijze worden vastgesteld dat de overlading als materieel element van de inbreuk bewezen is. De verzoekende partij is dan ook van oordeel dat het wettelijk kader voor de vaststelling van de overlading onvoldoende is uitgewerkt.

Voorts blijkt volgens de verzoekende partij niet dat de bij het proces-verbaal gevoegde weegbon daadwerkelijk een PC-outprint betreft van de weging gerealiseerd door de vermoedelijk geijkte weegbrug aangezien op de weegbon geen verwijzing is opgenomen naar het gebruikte weegapparaat zoals vermeld in het proces-verbaal.

5. In de memorie van wederantwoord merkt de verzoekende partij

nog op dat zij het materieel element van de inbreuk zowel in haar conclusie na bezwaar als in haar conclusie na beroep steeds heeft betwist. Daarenboven wordt de miskenning van een algemeen rechtsbeginsel aangevoerd, namelijk het vermoeden van onschuld, zodat het middel de openbare orde raakt en nog voor het eerst voor de Raad van State kan worden aangevoerd.

Voorts rust de bewijslast met betrekking tot de betrouwbaarheid en de correctheid van de weegresultaten niet op de verzoekende partij maar op de verwerende partij en is het dus niet aan de verzoekende partij om het tegendeel aan te tonen.

Beoordeling

6. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 6.2 EVRM, stelt de Raad van State vast dat de verzoekende partij niet uiteenzet waarom de aangeklaagde gebreken met betrekking tot de vaststelling van de overlading tot gevolg zouden hebben gehad dat het vermoeden van onschuld tijdens de bestuurlijke sanctieprocedure niet meer zou hebben gegolden.

Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

7. Krachtens artikel 16, derde lid, van het decreet bijzonder wegtransport hebben de processen-verbaal opgemaakt door de wegeninspecteurs “bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel”.

De verzoekende partij blijkt noch in het kader van haar bezwaar tegen de initiële beslissing van de wegeninspecteur-controleur, noch in het kader van haar beroep tegen de beslissing na bezwaar, het materieel element van de inbreuk, namelijk de vastgestelde overlading, te hebben betwist. Zij blijkt op geen enkel ogenblik in de bestuurlijke procedure te hebben aangevoerd dat het ijkingscertificaat niet bij het proces-verbaal was gevoegd. Hoe dan ook blijkt niet dat daartoe een verplichting bestaat.

De verzoekende partij laat voorts na enige rechtsregel aan te duiden waaruit blijkt dat de aswegers moeten worden geijkt volgens een bepaalde procedure. Uit het door de verwerende partij neergelegde “Verslag van metrologische controle van een asweger” van 10 februari 2016 blijkt dat de gebruikte weegbrug, merk Central Weighing Limited, type Supaweigh, met serienummer 90151, op 21 januari 2016, dit is minder dan acht maanden vóór de vaststelling van de kwestieuze overlading, aan een metrologische controle werd onderworpen.

De Raad van State ziet niet in waarom een controle op vrijwillige basis door de metrologische dienst minder zekerheid zou verschaffen omtrent de correctheid van een uitgevoerde weging dan in geval van een wettelijk bepaalde ijking. Evenmin blijkt de verzoekende partij in de bestuurlijke sanctieprocedure enige opmerking te hebben 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 asweger werden vastgesteld. De Raad van State gaat er bijgevolg van uit dat de bijlage met de weegbon deel uitmaakt van het proces-verbaal, dat, zoals hiervoor reeds vermeld, bewijswaarde heeft “tot bewijs van het tegendeel”. De verzoekende partij toont aldus geenszins aan dat het “juridisch onaanvaardba[ar]” zou zijn de overlading van het voertuig als bewezen te beschouwen.

8. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van “het procedureel gewaarborgde recht van onafhankelijkheid [...] van de beslissende en rechtsprekende overheden en het beginsel van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partij doet gelden dat de procedure niet de noodzakelijke garanties biedt op “een eerlijke en onafhankelijke administratieve rechtsbedeling”, doordat deze 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”. Zij wijst erop dat de administratieve geldboete een strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM en dat bijgevolg een onpartijdige en onafhankelijke beoordeling gewaarborgd moet zijn. Evenmin kan worden gesteld dat het feit dat het agentschap Wegen en Verkeer, waartoe de wegeninspecteurs-controleurs behoren, onder de verantwoordelijkheid valt van de Vlaamse minister van Openbare Werken en Mobiliteit, een gegeven is dat eigen is aan de structuur van het bestuur en dienvolgens niet dienstig kan worden aangevoerd om de onpartijdigheid van het bestuur te betwisten.

10. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat zij deze grief nog niet kon opwerpen tijdens de administratieve procedure aangezien deze betrekking heeft op de gehele administratieve rechtsbedeling zoals ze zich *in casu* heeft voorgedaan. Voorts stelt zij dat door het feit dat het decreet bijzonder wegtransport de onafhankelijkheid niet waarborgt, er gegronde twijfel bestaat omtrent de vooringenomenheid en het gebrek aan objectiviteit bij het nemen van de beslissingen. Zij benadrukt ook nogmaals het penaal karakter van de boete zodat alle waarborgen van het EVRM van toepassing dienen te zijn ingevolge de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Het feit dat tegen de beslissing van de administrateur-generaal beroep open staat bij de Raad van State en dat bij niet-betaling van de administratieve geldboete een dwangbevel kan worden uitgevaardigd waartegen verzet kan worden gedaan bij de rechtbank van eerste aanleg, is volgens de verzoekende partij naast de kwestie aangezien de verschillende beslissingen genomen worden door één en dezelfde instantie, namelijk het agentschap Wegen en Verkeer, zonder tussenkomst van een derde onafhankelijke instantie. Zij verwijst naar de regeling in Wallonië waar bij betwisting van een administratieve geldboete opgelegd door de gewestelijk

sanctionerende ambtenaar van de algemene operationele directie Wegen en Gebouwen, de zaak wordt behandeld voor de correctionele rechtbank. Het uitvaardigen van een dwangbevel is bovendien facultatief, zodat het niet altijd mogelijk is om verzet aan te tekenen bij de rechtbank van eerste aanleg.

Beoordeling

11. 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 decreet bijzonder wegtransport op, niet 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 het bestuur. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de wijze waarop de administratieve procedure door de decreetgever wordt 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.

12. Uit het administratief dossier blijkt bovendien dat zowel na bezwaar als in beroep een tegensprekelijk debat plaatsvond, met neerlegging van conclusies, waarop het bestuur, zowel na bezwaar als in beroep, uitgebreid heeft geantwoord, nadat de advocaat van de verzoekende partij werd uitgenodigd op een hoorzitting, tijdens welke de advocaat de zaak kon toelichten en alle dienstige elementen kon aanvoeren ter verdediging van zijn cliënten, waarbij een ambtenaar voor de administratieve beroepsinstantie een schriftelijk relaas heeft genotuleerd van het verloop van de zitting, 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.

Waar de verzoekende partij zich beroept op de schending van de door artikel 6.1 EVRM vastgestelde waarborgen inzake een eerlijk proces, dient te worden herhaald – zoals de Raad van State reeds in talloze arresten heeft geoordeeld – dat artikel 6 EVRM niet vereist dat de administratieve instanties die de boete hebben opgelegd of die kennis hebben genomen van het bezwaar of het beroep daartegen, aan alle vereisten van artikel 6.1 EVRM moeten voldoen. Het volstaat dat tegen de eindbeslissing van de administratieve overheid een beroep openstaat bij een rechterlijke instantie met “volle rechtsmacht”, in de zin waarin het EHRM dat begrip verstaat (recent EHRM 6 november 2018, nrs. 55391/13, 57728/13 en 74041/13, Ramos Nunes de Carvalho e Sá).

Tegen de eindbeslissing van de bestuurlijke sanctieprocedure kunnen verzoekende partijen overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State waarbij de Raad de beslissing vermag te toetsen op machtsoverschrijding, vormgebreken of machtsafwending. Dat de Raad van State een rechtscollège is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6.1 EVRM werd reeds in talloze arresten van het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie bevestigd (GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016; Cass. 15 oktober 2009, *Arr.Cass.* 2009, 584).

De verzoekende partijen hebben bijgevolg de garantie op een volwaardige jurisdictionele toetsing van de bestreden beslissing overeenkomstig de vereisten bepaald in artikel 6 EVRM.

13. De opmerking dat de Waalse gewestelijke decreetgever ervoor heeft gekozen om beroepen tegen administratieve geldboetes omwille van een overladingsinbreuk die door dat gewest worden opgelegd te laten behandelen door de correctionele rechtbank en niet heeft voorzien in een alternatieve bestuurlijke beroepsprocedure zoals die in het Vlaamse Gewest, is een kritiek op de inhoud van gewestelijke decreten die bijgevolg niet ontvankelijk voor de Raad van State kan

worden aangevoerd.

14. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van “het beginsel van de gelijke armslag van de partijen zoals vervat in artikel 6 EVRM”, dat inhoudt dat de verzoekende partij dezelfde kansen krijgt als de verwerende partij om bewijsmateriaal aan te brengen, gegevens te betwisten en rechtsmiddelen aan te wenden.

De verzoekende partij wijst er in dit middel op dat het wettelijk vermoeden van schade aan het wegdek bij overlading een weerlegbaar vermoeden vormt dat gestoeld is op studies van het Opzoekingscentrum van de Wegenbouw. Aangezien de verzoekende partij geen inzage kreeg van de inhoud van deze studie kon zij zich niet met gelijke wapens verdedigen om het vermoeden te weerleggen.

16. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat zowel het Grondwettelijk Hof, de Raad van State als de verwerende partij zich voor de grondwettelijkheid van het wettelijk vermoeden beroepen op een studies van het Opzoekingscentrum voor de Wegenbouw maar geen van hen zou daar de inhoud van moeten bekendmaken. De verzoekende partij kan zich echter niet met gelijke wapens verdedigen indien zij geen kennis kan nemen van de inhoud van deze studies waarop het wettelijk vermoeden is gestoeld.

Beoordeling

17. Artikel 3, tweede lid, van het decreet bijzonder wegtransport, bepaalt:

“Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder een van de assen het toegestane maximum, met meer dan 5 procent overschrijdt.”

Deze bepaling stelt aldus een wettelijk vermoeden in dat het wegdek wordt beschadigd door overlading van de assen van het voertuig. Het betreft een weerlegbaar vermoeden, waarvan de overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.2 EVRM en met artikel 14.2 van het Internationaal Verdrag van 19 december 1966 ‘inzake burgerrechten en politieke rechten’ en het in die bepalingen vervatte vermoeden van onschuld, al meermaals door het Grondwettelijk Hof werd bevestigd (GwH 27 mei 2010, nr. 61/2010, B.7; GwH 13 december 2006, nr. 198/2006, B.5.8 en GwH 11 juni 2003, nr. 81/2003, B.7 en B.8). Recent werd ook door het EHRM uitdrukkelijk geoordeeld dat dit vermoeden artikel 6.2 EVRM niet miskent (EHRM 19 december 2017, nr. 37216/17, sa Transports Iwan Wertz).

De weerlegbaarheid van het wettelijk vermoeden van wegdekbeschadiging heeft evenwel geen betrekking op het vermoeden zelf. Het komt dus niet aan de verzoekende partij toe om aan te tonen dat de decreetgever ongelijk had door een wettelijk vermoeden van wegdekbeschadiging in te stellen, hetgeen zij overigens niet betwist. De weerlegbaarheid van het wettelijk vermoeden houdt wel in dat het aan de verzoekende partij toekomt om aan te tonen dat er zich, in haar concrete geval, gelet op de specifieke omstandigheden van haar zaak, geen beschadiging van het wegdek zou hebben voorgedaan.

Het is met andere woorden niet de *praesumptio* zelf die zij dient te bestrijden, wel de veronderstelling dat deze op haar geval van toepassing zou zijn.

18. Ten slotte blijkt niet dat de verzoekende partij te dezen in haar recht op procedurele wapengelijkheid voor de Raad van State wordt beknot. Het staat haar immers vrij, met alle middelen die het recht haar ter beschikking stelt, om voor de Raad van State aannemelijk te maken dat er zich te dezen, gelet op de concrete en specifieke omstandigheden van haar zaak, geen beschadiging van het

wegdek heeft voorgedaan of nog, dat de verwerende partij te dezen ten onrechte tot het besluit is gekomen dat het wettelijk vermoeden op haar van toepassing is. De verzoekende partij laat echter geheel na om dat aan te voeren, laat staan aan te tonen. Kennelijk wil zij een kritiek kunnen voeren op de feitelijke motieven achter die beleidskeuze. Die insteek van het middel is niet dienstig.

19. Het 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 een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie maart tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Bovin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Greta Scheveneels,	griffier.
--------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Bovin