RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 260.844 van 30 september 2024
in de zaak A. 226.837/VII-40.444

In zake : H.W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tim Peeters
kantoor houdend te 2520 Oelegem
de Fraulalaan 15
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Energie, Leefmilieu en Duurzame ontwikkeling
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Franky De Mil
kantoor houdend te 9000 Gent
Voskenslaan 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van “de ongedateerde beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de [V]oedselketen en [L]eefmilieu tot het opleggen van een administratieve geldboete van EUR 3.960”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Anja Somers heeft op 29 december 2023 een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Daan Lernout, die *loco* advocaat Tim Peeters verschijnt voor verzoeker, en advocaat Karo De Paepe, die *loco* advocaat Franky De Mil verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Anja Somers 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 (hierna : RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Verzoeker exploiteert een handel in papegaaien.

3.2 Na een bestuurlijke controle stelt de verwerende partij vast dat verzoeker tien vogels houdt in strijd met de Europese regels inzake de bescherming van in het wild levende plant- en diersoorten, en neemt deze dieren in beslag. Op 7 maart 2018 stelt de verwerende partij een proces-verbaal van inbeslagname op, en neemt zij de bestemmingsbeslissing waarbij de tien vogels in volle eigendom worden toegewezen aan een erkend opvangcentrum. Verzoeker stelt bij de Raad van State een beroep in tot vernietiging van beide beslissingen van 7 maart 2018.

3.3 De procureur des Konings beslist op 24 april 2018 dat hij niet zal overgaan tot vervolging van verzoeker.

3.4. De verwerende partij deelt met een brief van 7 juni 2018 aan verzoeker mee dat zij de vastgestelde overtreding wenst te sanctioneren met het opleggen van een administratieve geldboete. Verzoeker bezorgt per brief van 5 juli 2018 zijn verweermiddelen aan de verwerende partij.

3.5. Met het bestreden besluit van 2 oktober 2018 wordt aan verzoeker de administratieve geldboete opgelegd van 3.960 euro.

3.6 Bij arrest nr. 252.617 van 13 januari 2022 vernietigt de Raad van State de beslissingen van 7 maart 2018 tot inbeslagname en bestemming van de dieren, omdat verzoeker voorafgaand niet in de gelegenheid werd gesteld om zijn standpunt uiteen te zetten.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van verzoeker. De bestreden beslissing zou op zich geen rechtsgevolgen creëren en geen uitvoerbare titel vormen op grond waarvan zij tot invordering van de geldboete kan overgaan. Zij wijst erop dat de wet van 28 juli 1981 ‘houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomt, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979’ (hierna : CITES-wet) uitdrukkelijk bepaalt dat het bedrag voor de rechtbank moet gevorderd worden indien de betrokkene de geldboete niet betaalt. Het zou dan ook de burgerlijke rechter zijn die volgens de verwerende partij de rechtsgeldigheid moet beoordelen van de bestuurlijke geldboete, in het kader van de procedure tot invordering ervan. Zij verwijst daarbij naar het arrest van de Raad van State nr. 225.241 van 24 oktober 2013, dat haar stelling zou bevestigen.

Beoordeling

5. Het bestreden besluit legt aan verzoeker een bestuurlijke geldboete op, met toepassing van artikel 5*bis* van de CITES-wet. Die bepaling luidt als volgt :

> "Bij overtreding van de bepalingen van deze wet of van de besluiten genomen ter uitvoering ervan of van de Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer en de door de Commissie aangenomen bepalingen ter uitvoering van deze verordening, kan de ambtenaar, daartoe aangewezen door de Koning binnen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, een bestuurlijke geldboete bepalen, nadat de betrokkene de mogelijkheid geboden werd zijn verweermiddelen naar voor te brengen :
>
> 1° ingeval de procureur des Konings van strafvervolging afziet of verzuimt van zijn beslissing kennis te geven binnen de in artikel 7, § 4;
>
> 2° op verzoek van de procureur des Konings in de gevallen waarin laatstgenoemde van de strafvervolging afziet in geval van inbreuken vastgesteld door alle in artikel 7, § 1, 1° en 2°, beschreven personen.
>
> Er kan geen administratieve geldboete opgelegd worden meer dan drie jaar na de feitelijke overtreding tegen de bepalingen van deze wet.
>
> De daden van onderzoek of van vervolging verricht binnen de in de vorige alinea gestelde termijn stuiten de loop ervan. Met die daden begint een nieuwe termijn van gelijke duur te lopen, zelfs ten aanzien van personen die daarbij niet betrokken waren.
>
> Het bedrag van de te betalen geldsom mag niet lager zijn dan het minimum noch hoger zijn dan het maximum van de voor het misdrijf bepaalde geldboete.
>
> Bij samenloop van verschillende misdrijven worden de bedragen van de geldsommen samengevoegd, zonder dat het totale bedrag hoger mag zijn dan het dubbele van het maximum van de boete bepaald in artikel 5.
>
> Het bedrag van deze geldsommen wordt verhoogd met de opdeciemen die van toepassing zijn op de strafrechtelijke geldboeten.
>
> Bovendien vallen de volgende kosten ten laste van de overtreder :
>
> 1° de kosten voor bewaring en dierengeneeskundige onkosten na de in artikel 6, § 2, beschreven inbeslagname tot de datum van definitieve toewijzing;
>
> 2° de kosten gemaakt in uitvoering van de in artikel 6, § 3, beschreven bestuurlijke maatregelen;
>
> 3° de kosten gemaakt in uitvoering van artikel 6, § 4;
>
> 4° de kosten gemaakt in uitvoering van de in artikel 7 beschreven onderzoeken.
>
> Deze kosten kunnen samen met de bestuurlijke geldboete worden teruggevorderd.

> Blijft de betrokkene in gebreke binnen de gestelde termijn om de geldboete te betalen en/of de kosten terug te betalen, dan kan de ambtenaar het bedrag voor de bevoegde rechtbank vorderen. De bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek, inzonderheid die van het vierde deel, boek II en boek III, zijn van toepassing.
> De betalingsmodaliteiten worden door de Koning vastgesteld."

6. Artikel 5*bis*, negende lid, van de CITES-wet bepaalt aldus dat de bevoegde ambtenaar het bedrag van de geldboete kan vorderen voor de bevoegde rechtbank wanneer de betrokkene in gebreke blijft de geldboete tijdig te betalen. De ambtenaar zal dan ook slechts tot gedwongen invordering kunnen overgaan wanneer de overtreder met een uitvoerbaar vonnis of arrest tot de betaling wordt veroordeeld.

Eén en ander heeft niet tot gevolg dat de beslissing tot het opleggen van de geldboete geen uitvoerbare bestuurshandeling zou zijn, die als zodanig niet aanvechtbaar is voor de Raad van State. Een bestuurshandeling is uitvoerbaar wanneer zij op bindende wijze een wijziging aanbrengt aan een rechtsregel of een rechtstoestand. Met het bestreden besluit wordt verzoeker verplicht tot betaling van een geldboete, hetgeen kennelijk een wijziging betekent van zijn rechtstoestand. De omstandigheid dat de naleving van die verplichting niet afgedwongen kan worden zolang zij niet is bevestigd met een uitvoerbare beslissing van de burgerlijke rechter, betekent niet dat het niet om een uitvoerbare bestuurshandeling zou gaan.

7. Artikel 14, § 1, van de RvS-wet bepaalt dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring van de bestuurshandelingen, tenzij het geschil door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend.

Artikel 5*bis*, negende lid, van de CITES-wet draagt aan de rechtbank enkel op om de vorderingen te beoordelen die de bevoegde ambtenaar instelt tot betaling van de geldboete. Deze bepaling laat de bevoegdheid van de Raad van State onverlet om kennis te nemen van de beroepen die de bestemmeling

van de geldboete instelt tot vernietiging van de beslissing tot het opleggen van de boete.

Anders dan het geval was met oud artikel 6.1.50, § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening -bepaling die aan de orde was in het arrest van de Raad van State nr. 225.241 van 24 oktober 2013- heeft de wetgever met artikel 5*bis*, negende lid, van de CITES-wet niet voorzien in een systeem van invordering van de geldboete met een dwangbevel zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst. Evenmin heeft hij met deze bepaling voorzien in een bijzondere rechtsbescherming voor de bestemmeling van de geldboete. De enkele omstandigheid dat de betrokkene in zijn verweer voor de rechtbank de wettigheid van de geldboete kan betwisten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, sluit de rechtsmacht van de Raad van State niet uit om kennis te nemen van het beroep tot vernietiging van de beslissing tot het opleggen van de boete.

Artikel 5*bis*, negende lid, van de CITES-wet kwalificeert dan ook niet als een wet die het geschil aan een ander rechtscollege toekent, in de zin van artikel 14, § 1, van de RvS-wet. De Raad van State beschikt over de vereiste rechtsmacht om kennis te nemen van het beroep van verzoeker. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel tot nietigverklaring

Standpunten van de partijen

8. Verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van :

- de substantiële vormvereiste van ondertekening van de administratieve beslissing en het plaatsen van de naam van de ondertekenaar die handelt in opdracht van de bevoegde functionaris ;
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’ ;
- artikel 5*bis* van de CITES-wet ;

- de zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en de materiëlemotiveringsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur.

Hij wijst erop dat de bestreden beslissing werd ondertekend door een persoon wiens naam en hoedanigheid niet wordt vermeld. Er zou dus niet kunnen nagegaan worden of die persoon daadwerkelijk de bevoegdheid had om de beslissing te nemen. Om rechtsgevolgen te kunnen hebben diende de beslissing volgens verzoeker te worden ondertekend met vermelding van de naam van de ondertekenaar. Het gebrek hieraan zou een substantieel vormgebrek uitmaken omdat de handtekening de authenticiteit van de beslissing en de identificatie van haar auteur waarborgt.

9. De verwerende partij deelt in haar memorie van antwoord mee dat de beslissing werd ondertekend door P.R., attaché bij de juridische dienst van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. De bevoegdheid om de beslissing te ondertekenen werd aan P.R. verleend bij besluit van 28 september 2018 van de leidend ambtenaar D.D. Het besluit werd dan ook volgens de verwerende partij door een daartoe bevoegde ambtenaar ondertekend.

De verwerende partij laat bovendien gelden dat verzoeker niet geschaad wordt door de omstandigheid dat de naam van P.R. niet wordt vermeld in de bestreden beslissing.

10. In zijn memorie van wederantwoord laat verzoeker gelden dat de verwerende partij niet aantoont dat P.R. de bestreden beslissing daadwerkelijk heeft ondertekend. Bij gebrek aan vermelding van de naam van de ondertekenaar, kan niet worden nagegaan of de beslissing werkelijk door P.R. werd ondertekend.

De vraag naar de bevoegdheid van de steller van de rechtshandeling raakt volgens de verzoeker de openbare orde, zodat hij geen belangenschade zou moeten aantonen bij het opwerpen van het middel.

11. De verwerende partij laat in haar laatste memorie nog gelden dat een handtekening geenszins een vereiste is voor de geldigheid van de administratieve rechtshandeling, aangezien deze niet noodzakelijk schriftelijk moet zijn.

Het gebrek aan ondertekening zou de wettigheid van de administratieve rechtshandeling volgens de verwerende partij niet aantasten. Weliswaar moet zij aan een bepaalde, voor het nemen van de beslissing bevoegde, persoon kunnen worden toegerekend, maar die toerekening moet niet noodzakelijk gebeuren door de vermelding van de naam op het document. Aan de hand van de door haar voorgelegde stukken die de handtekening dragen van P.R., waaronder zijn identiteitskaart, acht de verwerende partij het voldoende bewezen dat de bestreden beslissing wel degelijk door P.R. werd ondertekend.

Beoordeling

12. De bestreden beslissing werd ondertekend door een persoon wiens naam niet op de akte wordt vermeld. Bij de handtekening staat de afkorting “i.o.” en de naam en hoedanigheid van de leidend ambtenaar D.D. Het wordt niet betwist dat de handtekening niet door de leidend ambtenaar D.D. werd geplaatst maar door een ander persoon die daarbij stelde te handelen “in opdracht” van die leidend ambtenaar.

13. Met het plaatsen van de handtekening bevestigt de auteur van de bestuurshandeling de inhoud ervan, en verleent hij hieraan de vereiste authenticiteit opdat de akte een bindend karakter zou verkrijgen. Om na te kunnen gaan of de persoon die de handtekening plaatste wel bevoegd was om de bestuurshandeling te stellen, is vereist dat de akte die persoon ook identificeert. Het gaat om een substantiële vormvereiste, nu de vraag of de bestuurshandeling gesteld is door een daartoe bevoegd orgaan, de openbare orde aanbelangt. Verzoeker moet dan ook niet aantonen dat zijn belangen geschaad zijn om te

kunnen aanvoeren dat de bestreden beslissing aangetast is door dit vormgebrek.

14. Nu de bestreden beslissing niet toelaat de persoon te identificeren die haar heeft ondertekend, is zij door een substantieel vormgebrek aangetast. Aan dit vormgebrek kan niet worden verholpen door de betrokken ambtenaar alsnog, lopende de procedure voor de Raad van State, te identificeren en stukken voor te leggen die zouden aantonen dat de handtekening wel degelijk door die ambtenaar -die over de vereiste bevoegdheid zou beschikken- werd geplaatst. De identiteit van de auteur van de bestuurshandeling moet immers uit de akte zelf blijken.

15. Het eerste middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu van 2 oktober 2018 tot het opleggen aan verzoeker van een administratieve geldboete van 3.960 euro.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**