



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 51.958/3
van 25 september 2012

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende de bescherming van
de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport'

Op 20 augustus 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 5 oktober 2012, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er toe een basisregeling tot stand te brengen voor de bescherming van de verkeersinfrastructuur voor wegvervoer op het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Het ontwerp bevat een algemeen verbod om zich op de openbare weg te bevinden met een ander voertuig of andere sleep, waarvan de afmetingen of de massa in beladen toestand de toegestane maxima overschrijden, voor ander dan het in het ontwerp geregelde vervoer. Tevens wordt verboden om het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van de assen het toegestane maximum met meer dan vijf procent overschrijdt (artikel 3).

Voorts wordt voorzien in een regeling voor de uitvoering van een proefproject van vervoer met langere en zwaardere slepen dan toegestaan volgens de algemene technische voorschriften,² binnen bepaalde grenzen, op bepaalde trajecten en mits een voorafgaande schriftelijke vergunning wordt verkregen. Het is verboden zich met een langere en zwaardere sleep op de openbare weg te bevinden zonder die vergunning of zonder de vergunningsvoorwaarden na te leven (artikelen 4 tot 6).

Het ontwerp bevat voorts een verbod om een uitzonderlijk vervoer op de openbare weg uit te voeren zonder schriftelijke voorafgaande vergunning of zonder de vergunningsvoorwaarden na te leven. Tevens wordt voorzien in afwijkingen op dat verbod en in bepalingen voor bijzondere situaties (artikelen 7 tot 13).

Daarnaast worden regels vastgesteld voor de sanctionering van inbreuken op het uit te vaardigen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan, alsook voor het toezicht op de naleving ervan. Die sancties zijn hetzij strafrechtelijke geldboeten, waaraan bovendien een solidariteitsbijdrage is verbonden, hetzij administratieve geldboeten. Het ontwerp bevat nadere regels met betrekking tot beide soorten sancties, die in ruime mate zijn geïnspireerd op de huidige regeling in hoofdstuk XIV van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (hierna: het Aslastendecreet) (artikelen 14 tot 21).

Die bestaande decretale regeling, alsook artikel 48 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 ‘houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Het betreft de zgn. Langere en Zwaardere Vrachtautocombinatie (LZV), ook wel “supertruck” of “eco-combi” genoemd.

gebruik van de openbare weg’, dat thans nog bepalingen bevat ter bescherming van de wegeninfrastructuur bij uitzonderlijk vervoer, worden opgeheven (artikelen 22 en 23).

De datum van inwerkingtreding van het uit te vaardigen decreet wordt bepaald door de Vlaamse Regering (artikel 24).

BEVOEGDHEID

3.1. De ontworpen regeling kan worden ingepast in de gewestbevoegdheid inzake “de wegen en hun aanhorigheden”, bedoeld in artikel 6, § 1, X, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De verbodsmaatregelen, alsook de vergunningsplicht inzake vervoer met langere en zwaardere voertuigen en slepen en inzake uitzonderlijk vervoer, bedoeld in hoofdstuk 2 van het ontwerp, hebben immers betrekking op het beheer van de wegeninfrastructuur en strekken in hoofdzaak tot de bescherming van deze verkeersinfrastructuur tegen schade, zoals ook kan worden afgeleid uit de voorschriften inzake sanctionering bedoeld in hoofdstuk 3 van het ontwerp.

3.2. De bepalingen in het ontwerp die strekken tot het waarborgen van de naleving van het aan te nemen decreet en de toekomstige uitvoeringsbesluiten ervan middels een stelsel van toezicht en beboeting, al dan niet met een bijbehorende solidariteitsbijdrage, zijn in grote mate geïnspireerd op de regeling waarmee tot dusver wordt opgetreden tegen beschadiging van het wegdek door gewichtsoverschrijding, namelijk hoofdstuk XIV van het Aslastendecreet. Met betrekking tot die bestaande decretale regeling hebben de Raad van State³ en het Grondwettelijk Hof⁴ reeds aangenomen dat zij kan worden ingepast in de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In artikel 2, 1°, van het ontwerp schrijve men in het opschrift van het koninklijk besluit van 1 december 1975 “en van het gebruik van de openbare weg” in plaats van “op de openbare weg”.

5. Zoals artikel 2, 3°, van het ontwerp thans is opgesteld, zou de indruk kunnen ontstaan dat het loutere optreden als opdrachtgever of verlader als een inbreuk beschouwd kan worden op het aan te nemen decreet of op zijn uitvoeringsbesluiten. Mede gelet op hetgeen ten aanzien van opdrachtgevers en verladers wordt bepaald in artikel 14, vierde lid, van het ontwerp, schrijve men in artikel 2, 3°, *in fine*: “als opdrachtgever of verlader instructies geeft die leiden tot zulk een inbreuk” in plaats van “als opdrachtgever of verlader optreedt”.

³ Adv.RvS. 28.359/3 van 20 oktober 1998 over een ontwerp dat heeft geleid tot het betrokken decreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 1998-99, nr. 1214/1.

⁴ GwH 6 december 2000, nr. 127/2000.

6. In artikel 2, 5°, van het ontwerp moeten de woorden “, en de aanpassingen ervan” volgen op de vermelding van het opschrift van het koninklijk besluit van 15 maart 1968, veeleer dan eraan voorafgaan.

7. In artikel 2, 7°, van het ontwerp schrijve men “het fonds, opgericht bij artikel 57, § 1, van het decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992”, want het is specifiek die laatste bepaling waarbij dat fonds wordt opgericht.

Artikel 3

8. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp zou aan duidelijkheid winnen indien het als volgt wordt geredigeerd:

“Het is verboden zich op de openbare weg te bevinden met een ander voertuig of een andere sleep dan het vervoer, vermeld in artikel 4 en 7, waarvan de afmetingen of de massa in beladen toestand de toegestane maxima overschrijden.”

Artikel 4

9. In de memorie van toelichting wordt een onderscheid gemaakt tussen het uitzonderlijk vervoer bedoeld in het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ en het vervoer met langere en zwaardere slepen, waarmee wordt bedoeld “vervoer van een deelbare lading met een voertuigcombinatie die wat lengte en massa betreft afwijkt van de maxima zoals bepaald in voormeld koninklijk besluit”. De eerste categorie komt aan bod in de artikelen 7 tot 13 van het ontwerp; de tweede categorie wordt geregeld in de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp. Verder in de memorie van toelichting wordt wat betreft die tweede categorie gerefereerd aan de regeling in het koninklijk besluit van 19 maart 2012 ‘betreffende langere en zwaardere slepen in het kader van proefprojecten’.

De omschrijving van die tweede categorie in artikel 4 van het ontwerp is evenwel onvolkomen: er wordt wel gewag gemaakt van “slepen, die wat lengte en massa betreft niet beantwoorden aan de voorschriften”, maar in artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2012 wordt “een langere en zwaardere sleep” gedefinieerd als “een sleep, die *wegens zijn samenstelling* de grenzen inzake massa of afmetingen overschrijdt, die zijn bepaald in de reglementen vermeld onder 1° en 2°, ook LZV genoemd”. Niettegenstaande de benaming “langere en zwaardere sleep” is bijgevolg ook de samenstelling van de sleep doorslaggevend om uit te maken of het gaat om vervoer dat onder de tweede categorie valt en waarop de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp toepasselijk zijn. Aangezien het blijkens de memorie van toelichting de bedoeling van de stellers van het ontwerp is dat “het koninklijk besluit en het voorontwerp van decreet inhoudelijk op elkaar afgestemd” zijn, verdient het aanbeveling de definitie van “een langere en zwaardere sleep” in artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2012 over te nemen in het ontwerp, hetzij door een gelijkkluidende definitie, hetzij door een definitie waarin verwezen wordt naar de voormelde bepaling.

10. Zoals artikel 4, eerste lid, van het ontwerp is opgevat, zou het kunnen worden begrepen als een toelating om af te wijken van de regelingen die de federale overheid heeft uitgevaardigd op grond van haar bevoegdheid inzake “de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoersmiddelen”, bedoeld in artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Er wordt immers bepaald dat “slepen, die wat lengte en massa betreft niet beantwoorden aan de voorschriften, bepaald in het technisch reglement”, toch onder bepaalde voorwaarden op bepaalde trajecten kunnen worden toegelaten. Uit wat voorafgaat is reeds gebleken dat “een langere en zwaardere sleep” wordt bedoeld, zoals gedefinieerd bij artikel 2, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2012. Dat koninklijk besluit strekt er precies toe het in het verkeer brengen van deze slepen onder bepaalde voorwaarden toe te laten en de ontworpen regeling bouwt hierop voort, binnen de eigen bevoegdheden van het Vlaamse Gewest. Het leidt dan ook tot verwarring om gewag te maken van “slepen, die wat lengte en massa betreft niet beantwoorden aan de voorschriften, bepaald in het technisch reglement”; er kan beter worden verwezen naar de regeling in het koninklijk besluit van 19 maart 2012, zoals hiervóór ook reeds om terminologische redenen werd aanbevolen.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6 van het ontwerp.

11. In artikel 4, eerste lid *in fine*, van het ontwerp schrijve men “verkregen” in plaats van “gekregen”.

Artikel 5

12. In artikel 5, eerste lid, 3°, van het ontwerp schrijve men “beperken” in plaats van “herleiden”.

13. In artikel 5, derde lid, van het ontwerp vervange men het woord “afleveren” door “afgeven” of “uitreiken”. Die opmerking geldt eveneens voor de woorden “afgeleverd” en “afleveren” in artikel 9, eerste en tweede lid.

Artikel 6

14. Er kan worden verwezen naar opmerking 10, wat betreft de tot verwarring leidende verwijzing naar “een sleep, die wat lengte en massa betreft niet beantwoordt aan de voorschriften van het technisch reglement en het algemeen reglement op de politie van het wegverkeer”.

Artikel 7

15. Ter wille van de eenvormigheid wordt in artikel 7, § 1, van het ontwerp beter geschreven “*voorafgaande schriftelijke vergunning*”.

Artikel 11

16. In artikel 11 van het ontwerp schrijve men, andermaal met het oog op de eenvormigheid, telkens “wegbeheerder” in plaats van “beheerder”.

17. In de memorie van toelichting wordt vermeld dat de kosten voor het verwijderen van hindernissen voor de doortocht van uitzonderlijk vervoer ten laste zijn van de vergunninghouder. Dit kan beter ook worden verduidelijkt in de tekst van artikel 11 van het ontwerp.

Artikel 14

18. In artikel 14, eerste en derde lid, van het ontwerp worden “inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan” op vrij algemene wijze strafbaar gesteld. In dat verband moet worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over de toelaatbaarheid, in het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken (artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet), van de strafbaarstelling bij wet of decreet van bepalingen die in een uitvoeringsbesluit zijn opgenomen. Het Hof heeft geoordeeld dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken niet zo ver reikt dat het de wetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Wanneer de wetgever de niet-naleving van een bepaling van een uitvoeringsbesluit strafbaar stelt, vereist het legaliteitsbeginsel in strafzaken wel dat de machtiging aan de uitvoerende macht voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd.⁵ De strafbaarstelling van inbreuken op uitvoeringsbesluiten op algemene wijze beantwoordt alleszins niet aan de door het Grondwettelijk Hof gestelde vereisten.⁶

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 17, § 1, van het ontwerp.

19. Naar luid van artikel 14, derde lid, van het ontwerp gelden de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, voor de inbreuken op het ontworpen decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Boek I van het Strafwetboek is evenwel reeds op grond van artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing op de strafbaarstellingen en de straffen die door de gemeenschappen en de gewesten bij decreet worden bepaald, en dit met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85. Alleen indien de decreetgever met betrekking tot specifieke misdrijven van de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek wenst af te wijken, dient hij dit

⁵ GwH 18 november 1998, nr. 114/98, B.2 tot B.5; GwH 19 juli 2005, nr. 137/2005, B.4 en B.7; GwH 22 april 2010, nr. 37/2010, B.4, B.5 en B.9.

⁶ Zie in dezelfde zin adv.RvS 50.585/3 van 6 december 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2012 ‘betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren’, *Parl. St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1600/1, p. 35-36, nr. 4.

uitdrukkelijk te bepalen.⁷ Artikel 14, derde lid, van het ontwerp is derhalve overbodig en dient te worden weggelaten.

Artikel 16

20. In artikel 16, tweede lid, 5°, van het ontwerp kan beter worden verduidelijkt welke vergunning de wegeninspecteurs in geval van overtreding (lees: inbreuk) kunnen inhouden. Het is overigens niet duidelijk wat wordt bedoeld met de bijlagen bij die vergunning. Aangezien een vergunning samen met eventuele bijlagen een juridisch geheel vormt, kan wellicht worden afgezien van de afzonderlijke vermelding van deze bijlagen.

21. In artikel 16, derde lid, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat de wegeninspecteurs bevoegd zijn “om inbreuken op dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vast te stellen bij proces-verbaal met bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel”.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat een dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit dient dan ook een redelijke verantwoording te bestaan en mogen de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperkt worden.⁸ Het Hof heeft er eveneens op gewezen dat het in het licht van het zeer technische karakter van bepaalde regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, niet kennelijk onredelijk is om aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde toe te kennen.⁹

Het staat aan de stellers van de ontworpen regeling om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling als dermate technisch kan worden beschouwd dat kan worden gebillijkt dat aan de betreffende processen-verbaal bewijswaarde wordt verleend tot het tegendeel is bewezen en om in dat geval de verantwoording voor dat oordeel op te nemen in de memorie van toelichting.

22. Artikel 16, vierde lid, van het ontwerp kan beter als volgt worden geredigeerd:

“De onderneming verklaart binnen acht dagen na de ontvangst van het afschrift van het proces-verbaal aan de wegeninspecteur-controleur of ze overeenkomstig artikel 1384 van het Burgerlijk Wetboek burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de overtreder.”

⁷ Zie adv.RvS 40.119/VR/3 van 3 mei 2006 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 7 juli 2006 ‘houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers- en studentenkamers en van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, wat betreft de versterking van het instrumentarium woonkwaliteitsbewaking’, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 672/2, p. 8-11, opmerkingen 3.1 tot 3.5.

⁸ Zie bijvoorbeeld GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1.

⁹ GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.

Artikelen 17 en 18

23. Wat betreft de algemene wijze van strafbaarstelling van “inbreuken op dit decreet of de uitvoeringsbesluiten ervan” in artikel 17, § 1, van het ontwerp, wordt verwezen naar opmerking 18.

24. Indien het in de bedoeling ligt van de stellers van het ontwerp om het ook in geval van recidive (zie artikel 17, § 2, derde en vierde lid, van het ontwerp) mogelijk te maken om rekening te houden met verzachtende omstandigheden, kan artikel 17, § 2, tweede lid, van het ontwerp beter worden verplaatst naar het einde van paragraaf 2.

25. Indien binnen de in artikel 17, § 2, vierde lid, van het ontwerp bedoelde positieve referteperiode (lees: positieve referentieperiode) opnieuw een inbreuk wordt gepleegd, kan de administratieve geldboete overeenkomstig artikel 17, § 2, derde lid, van het ontwerp worden bepaald op het dubbel van de minimumgeldboete, verhoogd met de opdecimen. Met het oog op de rechtszekerheid kan beter worden bepaald dat de beslissing waarmee de eerste administratieve of strafrechtelijke geldboete werd opgelegd, definitief moet zijn.

Dezelfde opmerking geldt voor de negatieve referteperiode (lees: negatieve referentieperiode) bedoeld in artikel 18, § 2, van het ontwerp.

26. Aangezien in het ontwerp enkel wordt voorzien in een bestraffing met strafrechtelijke en administratieve geldboeten, kan in artikel 17, § 2, vierde lid, van het ontwerp beter “een administratieve of een strafrechtelijke geldboete” worden geschreven in plaats van “een administratieve geldboete of een strafrechtelijke sanctie”.

27. Met het oog op de eenvormigheid schrijve men in artikel 17, § 3, eerste lid, en § 4, eerste lid, van het ontwerp telkens “inbreuken” in plaats van “misdrijven”.

28. In artikel 17, § 3, derde lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een vervaltermijn van zestig dagen die aanvangt op de datum van ontvangst door de procureur des Konings van de kennisgeving bedoeld in het tweede lid. Aangezien het aflopen van die vervaltermijn door de wegeninspecteur-controleur moet worden opgevolgd, kan de aanvangsdatum van die termijn beter op een door hem kenbare wijze worden bepaald, bijvoorbeeld door te bepalen dat de termijn aanvangt op de derde werkdag na de verzending van de kennisgeving.

29. Luidens artikel 17, § 6, van het ontwerp, kunnen de bevoegde personen bedoeld in artikel 17, §§ 3 en 4, een administratieve geldboete bepalen die onmiddellijk wordt geïnd als de overtreder daarmee instemt. Die onmiddellijke inning doet de strafvordering vervallen.

Het is ongewoon dat een ambtenaar de bevoegdheid krijgt om een regeling voor te stellen waardoor de strafvordering vervalt. Met de in te voegen bepaling wordt aan het openbaar ministerie de bevoegdheid ontnomen om te oordelen over het al dan niet instellen van de strafvordering, en dit zonder enige vorm van controle van zijnentwege.

Het optreden van het openbaar ministerie kan als een waarborg worden beschouwd nu het openbaar ministerie volgens artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging. Ambtenaren daarentegen zijn, in tegenstelling tot de magistraten van het openbaar ministerie, onderworpen aan het hiërarchische gezag van de bevoegde minister, en bezitten derhalve niet dezelfde graad van onafhankelijkheid als het openbaar ministerie bij het beslissen over welk gevolg aan een inbreuk dient te worden gegeven.

Gelet op wat voorafgaat wordt ter overweging gegeven een systeem in te voeren waarbij de bevoegde ambtenaren weliswaar een onmiddellijke inning kunnen voorstellen en de administratieve geldboete kunnen bepalen die daarmee samenhangt, maar waarbij het openbaar ministerie de kans krijgt om binnen een korte termijn te beslissen of er, onder meer gelet op de ernst van de inbreuk of de omstandigheden waarin het is gepleegd, geen aanleiding is om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen.¹⁰

30. In artikel 17, § 6, derde lid, van het ontwerp schrijve men “vermeld in de paragrafen 3 en 4” in plaats van “vermeld in 3 en paragraaf 4”.

Artikel 19

31. In artikel 19, § 2, van het ontwerp wordt de mogelijkheid geregeld om “verzet” aan te tekenen tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur om een administratieve geldboete op te leggen. De term “verzet” is gebruikelijk voor een rechtsmiddel dat kan worden aangewend tegen verstekvonnissen (zie de artikelen 1047 tot 1049 van het Gerechtelijk Wetboek) en kan beter niet worden gehanteerd buiten de gerechtelijke context. De term “bezwaar” lijkt in de gegeven context verkieslijk.

32. Zowel wat betreft de procedure inzake verzet (lees: de bezwaarschriftenprocedure) als de procedure inzake administratief beroep zou in artikel 19, § 2, derde lid, respectievelijk § 3, derde lid, van het ontwerp moeten worden verduidelijkt dat de mogelijkheid om gehoord te worden zowel geldt voor de hypothese van onontvankelijkheid (waaronder de laattijdigheid) als voor de hypothese van kennelijke onontvankelijkheid.

33. Bij de aanwijzing van de ambtenaren die de verscheidene fasen van het administratief beroep zullen afhandelen, overeenkomstig artikel 19, § 4, van het ontwerp, moet er rekening mee worden gehouden dat de ambtenaren die betrokken waren bij de totstandkoming van de oorspronkelijke beslissing van de wegeninspecteur-controleur, alsook bij de procedure inzake verzet (lees: de bezwaarschriftenprocedure) tegen die beslissing, beter niet worden aangewezen voor de afhandeling van het administratief beroep. Het verdient de voorkeur om dit ook uitdrukkelijk te bepalen in artikel 19, § 4, van het ontwerp.

34. In het ontwerp wordt niet voorzien in een regeling voor de jurisdictionele rechtsbescherming tegen een opgelegde administratieve geldboete. Hierdoor is de Raad van State,

¹⁰ Vgl. met het systeem van de onmiddellijke inning in artikel 65, §§ 1 en 2, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer’, gecoördineerd op 16 maart 1968.

afdeling Bestuursrechtspraak, op grond van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, residuair bevoegd voor geschillen met betrekking tot deze administratieve geldboeten. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, het Hof van Cassatie en de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak zelf, rijst in dat verband geen probleem uit het oogpunt van het recht op een effectief jurisdictioneel beroep met volle rechtsmacht, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, EVRM en artikel 14, lid 1, BUPO-Verdrag.

Het Hof van Cassatie heeft geoordeeld, in het kader van zijn bevoegdheid tot het regelen van conflicten van attributie, dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om administratieve geldboeten te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding is genomen en dat deze bevoegdheid geen miskenning inhoudt van artikel 6, lid 1, van het EVRM of van enige andere verdragsbepaling:

“6. Krachtens artikel 6.1 EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.

7. Een administratieve geldboete opgelegd aan een enkeling door een administratieve overheid in toepassing van een sanctieregeling bepaald in de wet, het decreet of de ordonnantie, kan wanneer de wetgever die bevoegdheid niet heeft toegekend aan een rechter van de rechterlijke orde, in de regel getoetst worden door de Raad van State in toepassing van zijn algemene bevoegdheid te beoordelen of een maatregel van de overheid al dan niet genomen is met machtsoverschrijding.

De Raad van State kan hierbij onder meer onderzoeken, in het kader van dit objectief contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtsoverschrijding vernietigen.”¹¹

Deze stelling lijkt¹² te zijn bevestigd door het Grondwettelijk Hof, dat oordeelde dat de Raad van State in geschillen met betrekking tot dergelijke administratieve geldboeten wel degelijk een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent:

“B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische

¹¹ Cass., nr. C.09.0019.N, 15 oktober 2009, *Brussels Instituut voor Milieubeheer t. Emery Worldwide Airlines Inc.* Zie ook het navolgende arrest nr. 210.529 van 20 januari 2011 van de Raad van State.

¹² Zie evenwel GwH 7 december 1999, nr. 128/99, B.15; GwH 12 juni 2002, nr. 96/2002, B.4.1 tot B.4.3; GwH 16 juni 2004, nr. 105/2004, B.7.3. Vgl. ook GwH 5 mei 2011, nr. 66/2011, B.7; GwH 31 mei 2011, nr. 100/2011, B.6.

kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.

B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van state, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.”¹³

35. In artikel 19 van het ontwerp moeten ten slotte nog de volgende redactionele verbeteringen worden aangebracht:

- in paragraaf 1, tweede lid, eerste zin, moeten de woorden “en, in voorkomend geval, aan de onderneming” worden ingevoegd na de woorden “de overtreder”;

- in paragraaf 1, tweede lid, moet in de tweede zin, die overigens veeleer thuishoort in het eerste lid, het woord “betekening” worden vervangen door het woord “kennisgeving”;

- in paragraaf 5, eerste lid, schrijf men “gerechtsdeurwaardersexploot” in plaats van “deurwaardersexploot”;

- in paragraaf 5, tweede lid, moet het woord “gelast” worden vervangen door de woorden “ermee belast”.

Artikelen 20 en 21

36. Gelet op de inhoud van de artikelen die er deel van uitmaken, zou het opschrift van hoofdstuk 5 beter luiden “Gevolgen van de strafvervolging” in plaats van “Strafvervolging”.

37. In de artikelen 20 en 21 van het ontwerp moeten de vermeldingen van het “Fonds tot hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden” telkens worden aangevuld met de woorden “en aan de occasionele redders”¹⁴.

38. De inleidende zin van artikel 21, tweede lid, van het ontwerp kan wellicht beter worden aangepast als volgt:

¹³ GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011.

¹⁴ Zie artikel 28 van de wet van 1 augustus 1985 ‘houdende fiscale en andere bepalingen’.

“Indien en in zoverre de strafvervolgning leidt tot opschorting van de uitspraak van de veroordeling of tot een veroordeling met uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf, al dan niet met probatie:”.

Overigens zou de redactie van artikel 21, tweede lid, van het ontwerp sterk kunnen worden vereenvoudigd door na die inleidende zin te schrijven “wordt artikel 20 toegepast, met uitzondering van wat is bepaald over de uitgesproken geldboete”, veeleer dan de inhoud van artikel 20 van het ontwerp grotendeels te hernemen.¹⁵

Ten slotte zouden het eerste en het tweede lid van artikel 21 van het ontwerp beter van plaats verwisseld worden, omwille van de logische opbouw van de artikelen 20 en 21.

Artikel 24

39. Naar luid van artikel 24 van het ontwerp, treedt het uit te vaardigen decreet in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Om te vermijden dat die delegatie aan de Vlaamse Regering op gespannen voet staat met het beginsel, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat de regering de decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen, dient een uiterste datum te worden bepaald waarop het decreet in werking treedt indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

¹⁵ Duidelijkheidshalve wordt het woord “geldboete” in artikel 20, 2°, van het ontwerp dan wel best ook bij de eerste vermelding ervan voorafgegaan door het woord “uitgesproken”.