

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.208 van 6 juli 2012
in de zaak A. 198.331/IX-6995**

In zake : de BVBA TRANSPORT SIOEN ROGER EN ZONEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Frederik Vanden Bogaerde
 kantoor houdend te 8610 Kortemark
 Torhoutstraat 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 Regering
 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 5 november 2010, strekt tot de
nietigverklaring van de niet-gedateerde beslissing van de Vlaamse minister van
Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan de BVBA Transport Sioen Roger en
Zonen een administratieve geldboete van 1.100 euro wordt opgelegd 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.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 maart 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Adjunct van de directeur, jurist Koenraad Vanschoren, die verschijnt voor de verwerende partij, is 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. Feiten

3.1. Op 27 oktober 2009 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door Pieter Duthoo, werknemer van de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E403 te Izegem. Bij weging wordt vastgesteld dat het geleed voertuig overladen is. Op de eerste as van de trekker bedraagt de overlading 585 kg. en op de tweede as van de trekker bedraagt de overlading 1.314 kg. 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: Aslastendecreet).

3.2. Op 12 november 2009 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Kortrijk 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. Daarop wordt meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 2 februari 2010 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.4. Op 1 maart 2010 wordt namens de verzoekende partij verzet aangetekend tegen die beslissing.

3.5. Op 2 maart 2010 wordt de verzoekende partij uitgenodigd op een hoorzitting van 13 april 2010. De verzoekende partij dient ook een schriftelijke conclusie in.

3.6. Op 10 mei 2010 bevestigt de wegeninspecteur-controleur de beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1.100 euro op te leggen. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 20 mei 2010 wordt namens de verzoekende partij beroep ingesteld bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Op 26 mei 2010 wordt de verzoekende partij uitgenodigd voor een hoorzitting op 28 juni 2010. De verzoekende partij dient een schriftelijke conclusie in.

3.8. Daarop beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1.100 euro.

Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt op 7 september 2010 aan de raadsman van de verzoekende partij overhandigd.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet, doordat het beroep van de verzoekende partij niet binnen de voorgeschreven termijn van vier maanden werd behandeld. De bestreden beslissing is immers niet gedateerd en werd dan ook niet tijdig betekend. De administratieve geldboete is daardoor vervallen.

Vervolgens vraagt de verzoekende partij zich af of de bestreden beslissing wel door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken ondertekend werd. De verzoekende partij is van oordeel dat de handtekening onder de bestreden beslissing “op geen enkele wijze lijkt op deze die onder meerdere documenten figureren op internet”. Als zou blijken dat de handtekening niet die is van de bevoegde Vlaamse minister, ligt er geen geldige en tijdige beslissing voor.

5. De verwerende partij antwoordt dat het administratief beroep tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur werd ingesteld op 20 mei 2010 en de termijn om een beslissing te nemen aldus verstreek op 20 september 2010. De bestreden beslissing werd op 7 september 2010 tegen ontvangstbewijs overhandigd aan de raadsman van de verzoekende partij. Aangezien de verzoekende partij woonplaatskeuze heeft gedaan bij haar raadsman, moet de bestreden beslissing geacht worden op 7 september 2010 aan de verzoekende partij te zijn betekend. Het feit dat de bestreden beslissing niet gedateerd werd, doet geen afbreuk aan het feit dat die beslissing ten gevolge van de betekening aan de verzoekende partij op 7 september 2010 vaste datum heeft gekregen.

Wat de ondertekening van de bestreden beslissing betreft, stelt de verwerende partij vast dat de verzoekende partij nagelaten heeft om een klacht met burgerlijke partijstelling bij de onderzoeksrechter of een klacht bij de procureur des Konings wegens valsheid in geschriften in te dienen.

6. De verzoekende partij repliceert vooreerst dat de verwerende partij op grond van artikel 60, § 3, laatste lid, van het Aslastendecreet haar beslissing binnen de vier maanden na het instellen van het beroep per aangetekende brief met ontvangstbewijs aan de overtreder moet ter kennis brengen. Om het verval van de administratieve geldboete te vermijden diende de verwerende partij binnen de vier maanden na het instellen van het beroep een regelmatige beslissing aan de verzoekende partij ter kennis te brengen. Het volstaat niet dat de kennisgeving op zich regelmatig was.

Vervolgens blijft de verzoekende partij bij haar standpunt dat er minstens een ernstig vermoeden bestaat dat de bestreden beslissing niet de handtekening draagt van de bevoegde Vlaamse minister. Zij vraagt dat, voor zover daarover twijfel mocht bestaan, de betrokken Vlaamse minister hierover onder ede zou worden gehoord.

Beoordeling

7. Artikel 60, § 3, laatste lid, van het Aslastendecreet bepaalt in verband met de kennisgeving van de beslissing nadat beroep tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur werd ingesteld, het volgende:

“Als er geen beslissing van de Vlaamse Regering of de ambtenaar, aangewezen overeenkomstig § 4, ter kennis is gebracht van de overtreder en in voorkomend geval van de onderneming, per aangetekende brief met ontvangstbewijs binnen een termijn van vier maanden nadat het beroep is ingesteld, vervalt de administratieve geldboete stilzwijgend”.

Uit het administratief dossier blijkt dat de bestreden beslissing op 7 september 2010 overhandigd werd tegen ontvangstbewijs aan de raadsman van de verzoekende partij, die voor ontvangst heeft getekend en bij wie de verzoekende partij keuze van woonplaats heeft gedaan. De bestreden beslissing werd dus binnen de termijn van vier maanden nadat het beroep tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur werd ingesteld op 20 mei 2010 rechtsgeldig aan de verzoekende partij ter kennis gebracht. Aangezien aan het voorschrift van artikel 60, § 3, laatste lid, van het Aslastendecreet is voldaan, is het is zonder belang dat de bestreden beslissing zelf niet gedateerd is.

Wat betreft de ondertekening van de bestreden beslissing door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken heeft de verzoekende partij geen strafrechtelijke procedure ingesteld om de beweerde valsheid in geschriften vastgesteld te zien, zodat de Raad van State ervan mag uitgaan dat de handtekening authentiek is. Bijgevolg dringt de voorgestelde onderzoeksmaatregel zich evenmin op.

8. Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

9. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM).

De verzoekende partij gaat ervan uit dat de administratieve geldboete die wordt opgelegd wegens inbreuken op het Aslastendecreet een straf is in de zin van artikel 6 van het EVRM. Volgens de verzoekende partij voldoet de bestreden beslissing op verschillende punten niet aan de vereisten van artikel 6 van het EVRM.

De verzoekende partij is vooreerst van oordeel dat de bestreden beslissing artikel 6, § 3, (c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM schendt, doordat de chauffeur zich bij zijn verhoor niet kon laten bijstaan door een raadsman. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) -inzonderheid het arrest van 27 november 2008 in de zaak *Salduz t. Turkije*- leidt de verzoekende partij af dat de verdachte vanaf het eerste verhoor moet worden bijgestaan door een raadsman en de rechten van de verdediging onherstelbaar geschaad worden wanneer in een strafprocedure gebruik gemaakt wordt van incriminerende verklaringen die zonder de bijstand van een advocaat werden afgelegd. Bovendien had de wegeninspectie de chauffeur vóór het verhoor moeten informeren over zijn recht om te zwijgen en zijn recht op bijstand van een advocaat (“cautieplicht”). De verdachte kon geen afstand doen van zijn recht op bijstand van een advocaat, zonder vooraf over zijn rechten te zijn geïnformeerd. De verzoekende partij wijst er verder op dat de rechtspraak van het EHRM bindend is en rechtstreekse werking heeft. In een arrest van 13 oktober 2009 in de zaak *Dayanan t. Turkije* is het Europees Hof trouwens nog een stap verdergegaan, aangezien het Hof daarin tot een schending van artikel 6, § 3, (c) juncto artikel 6, § 1, van het EVRM besloot wegens afwezigheid van de toegang tot een advocaat bij het verhoor, hoewel de betrokkene geen voor hem belastende verklaringen had afgelegd. Uit dit arrest leidt de verzoekende partij af dat wanneer de chauffeur zich niet door een advocaat kon laten bijstaan en niet aan de cautieplicht werd voldaan geen administratieve geldboete kon worden opgelegd. De verzoekende partij is bovendien van mening dat de argumenten die in de bestreden beslissing worden aangevoerd om haar argumentatie te verwerpen niet overtuigend zijn. In de bestreden beslissing wordt immers ten onrechte gesteld dat de chauffeur niet gearresteerd was of formeel verhoord werd. De rechtspraak van het EHRM maakt immers geen onderscheid tussen verschillende categorieën van verhoor en de chauffeur legde een verklaring af die in het kader van de strafprocedure en de administratieve procedure als bewijs kon worden gebruikt. Vervolgens is het argument dat de chauffeur de mogelijkheid had om beroep te doen op juridische bijstand onjuist, omdat niet aan de cautieplicht was voldaan en de chauffeur bijgevolg niet met kennis van zaken een verklaring kon afleggen. Ten slotte wijst

de verzoekende partij ook het argument af dat de beslissing niet op de verklaringen van de chauffeur gebaseerd was, aangezien de vraag of die verklaringen bij de bestreden beslissing hebben doorgewogen in het licht van het arrest Dayanan naast de kwestie is, wanneer blijkt dat het recht op bijstand van een advocaat en de cautieplicht geschonden werden.

Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat haar het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie werd ontzegd. Uit een arrest van 11 juni 1986 van het Hof van Cassatie (Arr. cass., 1985-86, 1385) moet volgens de verzoekende partij worden afgeleid dat de rechten die door artikel 6 van het EVRM gewaarborgd worden niet alleen gelden bij het opleggen van de strafsanctie, maar ook tijdens het onderzoek. De wegeninspecteurs kunnen echter niet als onpartijdig en onafhankelijk worden beschouwd. Bovendien zijn ook de wegeninspecteur-controleur en de minister geen onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instanties. Ten slotte kan ook de Raad van State niet als een volwaardige rechterlijke instantie in de zin van artikel 6 van het EVRM worden beschouwd, aangezien deze enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt en geen volle rechtsmacht heeft. Zo hierover twijfel bestaat, dient volgens de verzoekende partij een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

De verzoekende partij is voorts van oordeel dat bij het opleggen van de administratieve geldboete artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat de administratieve procedure niet openbaar was.

Ten slotte stelt de verzoekende partij dat artikel 6, § 3, (d) van het EVRM geschonden werd, doordat bij de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete geen mogelijkheid bestaat om getuigen te ondervragen. Volgens de verzoekende partij wordt in de bestreden beslissing naast de kwestie geantwoord omdat niet gevraagd werd om een getuige te horen. Aangezien er

desbetreffend niets in het Aslastendecreet geregeld is, is het immers volgens de verzoekende partij niet mogelijk om getuigen te horen.

10. Wat de bijstand door een advocaat betreft en de beweerde schending van artikel 6, § 3, (c) van het EVRM, is de verwerende partij van oordeel dat de omstandigheden in de voorliggende zaak verschillen van die in de zaken die door de verzoekende partij worden aangehaald, aangezien de verzoekende partij niet gearresteerd werd en zij evenmin door de wegeninspecteurs werd verhoord. De verzoekende partij is immers een rechtspersoon die op het ogenblik van de vaststellingen fysiek niet aanwezig was. De wegeninspecteurs hebben een proces-verbaal opgesteld, waaruit blijkt dat de chauffeur reed voor rekening van de verzoekende partij. De verzoekende partij kreeg dit proces-verbaal toegestuurd en had de mogelijkheid om beroep te doen op juridische bijstand. Nadat de procureur des Konings besliste om geen strafvervolgning in te stellen, had de wegeninspecteur-controleur de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te leggen. Diens beslissing was enkel gebaseerd op de vaststellingen van de wegeninspecteurs. De verzoekende partij kon tegen deze beslissing verzet aantekenen, waarbij zij de mogelijkheid heeft benut om zich door een raadsman te laten bijstaan. Het feit dat er geen raadsman aanwezig was op het ogenblik van de vaststellingen laat niet toe te besluiten dat het recht op bijstand door een advocaat geschonden werd. Ook de rechten van verdediging van de chauffeur werden niet geschonden, aangezien de vaststellingen gebeurden bij een controle op de openbare weg en er dan niet moest voorzien worden in een onmiddellijke toegang tot een advocaat.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat aan de verzoekende partij niet het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter werd ontzegd. De beslissing om een administratieve geldboete op te leggen is een administratieve rechtshandeling waartegen enerzijds een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingesteld en waartegen anderzijds op grond van artikel 159 van de Grondwet een exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen. Zowel de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de justitiële rechters

oefenen op de administratieve rechtshandelingen een controle in rechte en in feite uit die aan de eisen van artikel 6 van het EVRM voldoet. Aangezien de Raad van State een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, beschikt de verzoekende partij over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege.

Wat betreft de grief dat de administratieve procedure niet openbaar werd gevoerd, antwoordt de verwerende partij dat artikel 6 van het EVRM niet vereist dat de voorafgaande administratieve procedure alle waarborgen biedt van een behoorlijke rechtsbedeling, op voorwaarde dat de betwisting kan gebracht worden voor een rechtscollege dat alle door die bepaling gewaarborgde rechten eerbiedigt en over volle rechtsmacht beschikt. Tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete kan bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld en kan bij elke rechter een exceptie van onwettigheid worden opgeworpen. Zowel de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als de rechtbanken zijn rechtscolleges die aan alle eisen van artikel 6 van het EVRM voldoen.

Om dezelfde reden is de verwerende partij van mening dat de grief dat artikel 6, § 3, (d) van het EVRM geschonden werd omdat er geen mogelijkheid zou bestaan om getuigen te horen, niet gegrond is. Volgens de verwerende partij is er trouwens geen beletsel dat tijdens de hoorzitting getuigen worden gehoord.

11. In haar memorie van wederantwoord houdt de verzoekende partij staande dat artikel 6, § 3, (c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat de chauffeur zich bij het verhoor niet door een raadsman kon laten bijstaan. Hoewel de chauffeur formeel niet gearresteerd werd, is er volgens de verzoekende partij toch minstens sprake van een feitelijke vrijheidsberoving, zodat hem een effectieve toegang tot een raadsman moest worden verleend.

Wat betreft de grief dat zij geen toegang had tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, merkt de verzoekende partij op dat op grond van artikel 60, § 4, van het Aslastendecreet een vergoeding moet worden betaald om tot het hoger beroep te worden toegelaten en dat aldus een financiële drempel wordt opgeworpen. Bovendien vertraagt de administratieve fase de mogelijkheid om beroep te doen op een onpartijdige en onafhankelijke instantie, waardoor de bescherming die artikel 6 van het EVRM biedt, wordt uitgehold.

De verzoekende partij stelt ten slotte vast dat de verwerende partij niet betwist dat de administratieve procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete, en in het bijzonder de behandeling van de zaak tijdens de hoorzitting, niet openbaar verloopt. Het Aslastendecreet voorziet bovendien niet in de mogelijkheid om getuigen te horen.

Beoordeling

12. Voor de beoordeling van het middel kan ervan uitgegaan worden dat de opgelegde administratieve boete een “strafrechtelijk” karakter heeft, in de zin van artikel 6 van het EVRM. Dit betekent dat die verdragsbepaling toepasselijk is op de procedure waarbij de gegrondheid van de tegen de verzoekende partij ingestelde vervolging werd vastgesteld en de boete werd opgelegd. Eén van die voorschriften is dat eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, wat volgens de verzoekende partij niet het geval was.

Dit tweede onderdeel van het tweede middel wordt hierna in eerste instantie onderzocht.

13. In dit geval is een administratieve boete opgelegd door de wegeninspecteur-controleur, is het verzet daartegen verworpen door dezelfde wegeninspecteur-controleur, en is het beroep tegen die laatste beslissing

verworpen door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Geen van deze overheden is een rechterlijke instantie, in de zin van artikel 6, § 1, van het EVRM. Opgemerkt wordt dat de verzoekende partij niet aantoont en zelfs niet beweert dat de administratieve instanties in haar geval blijk zouden hebben gegeven van enige vorm van partijdigheid of vooringenomenheid.

14. Artikel 6 van het EVRM bepaalt evenwel niet dat de administratieve instanties die de boete hebben opgelegd of die kennis genomen hebben van het verzet of het beroep daartegen, zelf aan de vereisten van artikel 6, § 1, van het 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. (EHRM, 17 april 2012, Steiniger t. Oostenrijk, nr. 21539/07, § 46).

15. Tegen de beslissing van de minister kan de verzoekende partij overeenkomstig artikel 14 van de Raad van State-wet, een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State. Er moet dan ook in de eerste plaats onderzocht worden of de Raad van State een rechtscollege is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6, § 1, van het EVRM.

16. Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals in casu, oefent hij het volgend wettigheidsstoezicht uit: hij kan uitspraak doen over de feitelijke zowel als de juridische geschilpunten, hij kan de juistheid, de pertinentie en de toelaatbaarheid van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt nagaan en hij kan, specifiek in verband met de administratieve sancties, beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedraging en de opgelegde administratieve sanctie.

Weliswaar kan de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats stellen van die van het bestuur dat de administratieve geldboete heeft opgelegd. Dit neemt echter niet weg dat, wanneer hij diens beslissing vernietigt, het bestuur

verplicht is zich te conformeren aan het vernietigingsarrest en, indien het een nieuwe beslissing neemt, het de motieven van het vernietigingsarrest niet mag miskennen.

17. Op grond van die vaststellingen is de Raad van State van oordeel dat hij als rechter met de “volle rechtsmacht”, over de zaak uitspraak doet. Dat standpunt is overigens bevestigd door het Grondwettelijk Hof (zie onder meer GwH, 18 november 2010, nr. 130/2010; 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.10.1; 18 mei 2011, nr. 78/2011, B.6.2; B.8) en het Hof van Cassatie (Cass., 15 oktober 2009, *Arr. Cass.*, 2009, nr. 584).

18. De verzoekende partij houdt voor, met betrekking tot de vraag over de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State, dat een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof dient te worden gesteld, die zij evenwel niet formuleert. Gelet ook op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waaraan hierboven is gerefereerd, is er geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen.

19. De verzoekende partij voert in het kader van de aangevoerde schending van artikel 6, § 1, van het EVRM vervolgens aan dat haar recht om zich tot een rechter te wenden belemmerd wordt door de financiële drempel bepaald in artikel 60, § 4, laatste lid, van het Aslastendecreet, en dat de mogelijkheid tot uitoefening van dat recht bovendien vertraagd wordt door de verplichting om vooraf een administratief beroep in te stellen.

20. Het door artikel 6, § 1, van het EVRM gewaarborgde recht van toegang tot een rechter houdt niet in dat een verzoekende partij aan geen enkele voorwaarde om in rechte te treden onderworpen mag worden. Een financiële drempel is op zich niet onverenigbaar met dat recht.

Blijkens artikel 60, § 4, laatste lid, van het Aslastendecreet is het beroep bij de Vlaamse regering slechts ontvankelijk als blijkt dat de betrokkene een vergoeding voor dossierkosten heeft betaald. Deze vergoeding bedroeg voor

de verzoekende partij 75 euro. Dergelijke vergoeding kan in redelijkheid niet als een financiële drempel worden gezien die de verzoekende partij verhindert haar rechten te doen gelden. Voormelde vergoeding is ook niet buiten verhouding tot het nagestreefde doel, met name een vergoeding voor dossierkosten. Het recht op toegang tot de rechter wordt bijgevolg geenszins belemmerd.

In het Aslastendecreet wordt voorts in voldoende waarborgen voorzien opdat de administratieve procedure met bekwame spoed zou worden afgehandeld en het recht op toegang tot de rechter niet nodeloos wordt belemmerd. Wanneer tegen de aanvankelijke beslissing van de wegeninspecteur-controleur verzet wordt aangetekend en vervolgens tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur beroep bij de Vlaamse regering wordt ingesteld, wordt de beslissing waarbij de administratieve geldboete werd opgelegd geschorst. De administratieve geldboete vervalt indien de beslissing van de wegeninspecteur-controleur niet binnen dertig dagen na de hoorzitting aan de overtreder wordt meegedeeld. Hetzelfde geldt indien de beslissing van de bevoegde minister niet binnen vier maanden na het instellen van het beroep aan de overtreder wordt meegedeeld.

De argumenten van de verzoekende partij in verband met het belemmeren van het recht om zich tot de Raad van State te wenden, zijn bijgevolg ongegrond.

21. De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel van het middel aan dat artikel 6, § 3, c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM is geschonden, doordat de bestuurder zich bij zijn verhoor niet heeft kunnen laten bijstaan door een advocaat.

Daargelaten de vraag of de verzoekende partij zich in casu wel kan beroepen op de miskennis van een recht in hoofde, niet van haarzelf, maar van haar chauffeur, neemt het EHRM aan dat het recht op bijstand slechts kan ontstaan bij een effectief verhoor van een verdachte, en niet bij gelijk welke

verzameling van inlichtingen en bewijselementen die op het bestaan van een misdrijf zouden kunnen wijzen.

22. In het Salduz-arrest heeft het EHRM de grenzen afgebakend waarbinnen het recht op bijstand van een advocaat geldt. Het geldt in beginsel vanaf de initiële ondervraging door de politie. Het recht van verdediging wordt onherstelbaar geschaad wanneer bezwarende verklaringen die tijdens het politieverhoor zijn afgelegd zonder dat de betrokkene toegang had tot een advocaat, als bewijs gebruikt worden bij een veroordeling (EHRM, 27 november 2008, Salduz t. Turkije, nr. 36391/02, § 52). Volgens het arrest Dayanan t. Turkije geldt het recht op bijstand ook wanneer een verdachte wordt aangehouden (EHRM, 13 oktober 2009, Dayanan t. Turkije, nr. 7377/03, § 1), met die nuancering dan weer dat volgens het arrest Zaichenko, een verhoor tijdens een wegcontrole niet als een vrijheidsberoving wordt gezien wanneer de rol van de verbalisanten vrij beperkt is en het strafonderzoek pas geopend werd na de toezending van het verslag of het proces-verbaal van de verbalisanten aan de bevoegde overheid (EHRM, 18 februari 2010, Zaichenko t. Rusland, nr. 39660/02 § 47 en § 49).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft de rechtspraak van het EHRM als volgt geduid: “het recht op een eerlijk proces moet niet enkel in het stadium van het proces voor de vonnisgerechten gewaarborgd worden, maar reeds vanaf de eerste verhoren door de politie, althans indien volgens het toepasselijk nationaal recht bewijswaarde kan worden gehecht aan de verklaringen die de verdachte in de eerste stadia (van het proces) aflegt. De redenen voor de toepassing van de bedoelde waarborg in stadia voorafgaand aan het eigenlijke proces zijn, enerzijds, het belang van de bewijsgaring tijdens het voorafgaand onderzoek voor het onderzoek op het proces zelf en, anderzijds de bijzondere kwetsbaarheid waarin de verdachte zich aan het begin van de procedure bevindt”. (R.v.St., alg. verg., afd. Wetgeving, advies 49.413/AV van 19 april 2011, Parl. St., Kamer 2010-2011, nr. 53-1279/2, p. 11).

23. Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 23 november 2010 de beginselen die het EHRM geformuleerd heeft, naar het interne recht vertaald. Er is aangenomen dat het recht op bijstand inhoudt dat de verdachte, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, gedurende het volledig vooronderzoek toegang moet hebben tot een advocaat, dat het recht op een eerlijk proces geschaad is wanneer incriminerende verklaringen, die werden afgelegd tijdens een politieverhoor zonder mogelijkheid van bijstand van een advocaat, gebruikt worden voor een veroordeling, maar dat zulks niet absoluut geldt, aangezien het eerlijk karakter van het proces gewaarborgd blijft wanneer de rechter de verklaringen niet als doorslaggevend bewijs gebruikt, er kennelijk geen misbruik of dwang is gebruikt en beklaagde zich op het ogenblik van het verhoor en tijdens het onderzoek niet in een kwetsbare positie bevond of aan de kwetsbare positie op passende wijze is geredieerd. Het Hof oordeelt dat de rechter aan de hand van de concrete gegevens van de zaak moet nagaan of de afwezigheid van bijstand van een advocaat bij een verhoor het recht op een eerlijk proces onherstelbaar heeft aangetast en of de afgelegde verklaringen het verloop van het proces zodanig hebben beïnvloed dat dit geen ernstig karakter meer zou vertonen. (Cass., 23 november 2010, R.W., 2011-2012, met conclusie van advocaat-generaal P. Duinslaeger)

De Raad van State valt die rechtspraak bij.

24. In de voorliggende zaak moet rekening gehouden worden met de volgende feiten en omstandigheden:

- Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 27 oktober 2009, opgesteld door de wegeninspecteurs van het agentschap Wegen en Verkeer, blijkt dat laatstgenoemden de overlading van het voertuig van de verzoekende partij, hebben vastgesteld middels een geijkte asweger. De overlading wordt door de verzoekende partij niet betwist. De inspecteurs vermeldten tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk was voor de overlading, zijnde

de verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder die de werknemer was van de verzoekende partij.

- In het proces-verbaal legde de bestuurder van het geleed voertuig een schriftelijke verklaring af betreffende de taal die hij verkoos, de aard van de goederen die hij vervoerde, de plaats van het inladen, de eigenaar van de vervoerde goederen, en de identiteit van de opdrachtgever en van de verlader. Voor het overige kruiste de bestuurder in voormeld proces-verbaal nog de volgende voorgedrukte vermeldingen aan:

“: Er werden mij geen middelen ter beschikking gesteld om onmiddellijk het gewicht van de lading na te gaan.
: Ik was niet op de hoogte dat ik overladen was.
: Ik betwist de overlading niet.”

- De laatstgenoemde vermelding is een belastende verklaring, maar zij werd door de chauffeur genuanceerd en gerelativeerd, in die zin dat hij verklaarde dat hij “geen mogelijkheid (had) om te wegen, laat staan per as”.

Uit de determinerende motieven van de bestreden beslissing blijkt dat het veeleer de materiële en feitelijke vaststellingen in verband met de overlading zijn, en niet zozeer de verklaringen van de bestuurder, die aan de vervolging van de verzoekende partij en de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ten grondslag liggen.

Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 27 oktober 2009 blijkt dat een “afschrift” van dit proces-verbaal aan de vrachtwagenbestuurder werd meegedeeld samen met een vragenlijst bestemd voor de burgerlijk aansprakelijke partij, zijnde de verzoekende partij.

Dit betekent concreet dat zowel de vrachtwagenbestuurder als de burgerlijk aansprakelijke partij, de mogelijkheid hadden om een advocaat te raadplegen na ontvangst van voornoemde documenten, waarmee zij overleg

konden plegen om hun respectievelijke verdediging in de beste omstandigheden voor te bereiden en dit zowel mondeling als schriftelijk.

Ook tijdens de verzetprocedure werd de verzoekende partij bijgestaan door een advocaat van haar keuze en werd een schriftelijke nota neergelegd voor de verzoekende partij. Uit het beschikkend gedeelte van de beslissing op verzet van 10 mei 2010 blijkt dat de verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk werd gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete van 1.100 euro. Hetzelfde deed zich voor tijdens de beroepsprocedure die aanleiding gaf tot de bestreden beslissing.

Uit geen enkel element van het administratief dossier blijkt bijgevolg dat er sprake is van enige vorm van misbruik of dwang op de persoon van de bestuurder, zodat de vrachtwagenbestuurder zich op geen enkel moment tijdens het verloop van de administratieve procedure in een kwetsbare positie bevond. Deze redenering werd ook gevolgd in voornoemd arrest van het Hof van Cassatie.

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

25. In zoverre de verzoekende partij in het derde onderdeel van het middel aanvoert dat artikel 6, § 1, van het EVRM is geschonden, doordat de administratieve procedure niet in het openbaar werd gevoerd, wordt erop gewezen dat niet vereist is dat reeds in een administratieve procedure voldaan is aan de vereisten die gesteld worden aan een rechterlijke instantie, mits tegen die beslissing beroep openstaat bij een rechterlijke instantie die wel aan die vereisten voldoet. Voor de Raad van State heeft een verzoeker het recht op de openbare behandeling van zijn zaak.

26. In zoverre de verzoekende partij verder aanvoert dat artikel 6, § 3, (d), van het EVRM is geschonden, doordat zij tijdens de administratieve procedure niet in de gelegenheid is gesteld om getuigen te ondervragen, wordt

opgemerkt dat, zoals blijkt uit het proces-verbaal van 27 oktober 2009 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat de verzoekende partij heeft verzocht om het horen van een getuige, laat staan dat een dergelijk verzoek verworpen zou zijn.

Het desbetreffende onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

27. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

28. In een derde middel voert de verzoekende partij aan dat de inbreuk niet aan haar toerekenbaar is. Als rechtspersoon kan zij zich immers niet op de openbare weg bevinden, zodat niet valt in te zien hoe zij een inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet kan hebben begaan. Volgens de verzoekende partij wordt in de bestreden beslissing ten onrechte verwezen naar artikel 5 van het Strafwetboek. Die bepaling kan immers niet worden toegepast in het kader van een administratieve procedure en is door het Aslastendecreet niet toepasselijk verklaard.

De verzoekende partij laat voorts gelden dat, zelfs indien zou worden aangenomen dat zij als rechtspersoon aanspreekbaar zou zijn in het kader van het Aslastendecreet, het moreel bestanddeel van het misdrijf moet bewezen worden. Ter zake wordt in de bestreden beslissing overwogen dat uit het dossier niet blijkt dat zij voldoende maatregelen heeft genomen om overlading te vermijden. Volgens de verzoekende partij wordt de bewijslast aldus op onwettige wijze omgekeerd.

De verzoekende partij vervolgt dat in de bestreden beslissing ten onrechte wordt gesteld dat zij nalatig was omdat zij de chauffeur geen middelen ter beschikking heeft gesteld om de massa van het voertuig te meten en om de overlading vast te stellen. Er bestaat immers geen wettelijke of reglementaire verplichting om de chauffeur weegmiddelen ter beschikking te stellen. Het niet ter beschikking stellen van weegmiddelen kan dan ook niet als een bewijs van haar nalatigheid worden beschouwd.

29. De verwerende partij verwijst naar artikel 55bis van het Aslastendecreet waarbij de overtreder wordt omschreven als de natuurlijke of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt. Een rechtspersoon is strafrechtelijk verantwoordelijk voor het door zijn aangestelde, of werknemer op zijn bevel of met zijn toelating begane misdrijf. Een rechtspersoon kan echter enkel strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband vertonen met de verwezenlijking van zijn doel of de waarneming van zijn belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden voor zijn rekening zijn gepleegd. Te dezen bestaat er geen twijfel over het feit dat de chauffeur handelde in naam en voor rekening van de rechtspersoon en de inbreuk aldus voor rekening van de rechtspersoon is gepleegd.

De verwerende partij voert vervolgens aan dat, opdat het misdrijf kan worden aangerekend aan de rechtspersoon, er niet enkel een intrinsieke band tussen het misdrijf en de rechtspersoon moet bestaan, maar er in hoofde van de rechtspersoon ook een moreel element aanwezig dient te zijn. Volgens de verwerende partij moet eenieder die een voertuig gebruikt er zich van vergewissen dat de massa onder de assen niet meer bedraagt dan de toegelaten massa, ook al heeft hij het voertuig niet zelf geladen. Het verzuim daaraan te voldoen kan het opzet of de schuldige nalatigheid uitmaken die vereist is opdat het moreel element van het misdrijf zou bestaan. Op de rechtspersoon rust aldus de wettelijke plicht om de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur zich niet met een overladen voertuig op de openbare weg begeeft. Het moreel

element van het misdrijf bestaat dan ook in het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken. Behoudens wanneer de overtreder met een zekere graad van geloofwaardigheid, de naleving van de voor hem geldende algemene zorgvuldigheidsplicht kan aantonen, door bijvoorbeeld een grond van rechtvaardiging of enige andere schulditsluitingsgrond aan te voeren, kan de schuld worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding.

De verwerende partij stelt vast dat de chauffeur geen middelen ter beschikking had om de massa van zijn voertuig te controleren en dat de verzoekende partij evenmin op een andere wijze aantoont dat er afdoende maatregelen genomen waren om overladingen te vermijden. De verzoekende partij maakt aldus geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulditsluitingsgrond aannemelijk. Het opzet in hoofde van de verzoekende partij is dan ook bewezen.

30. De verzoekende partij volhardt in haar memorie van wederantwoord dat artikel 5 van het Strafwetboek te dezen niet van toepassing is, zodat de rechtspraak betreffende die bepaling niet naar analogie kan worden toegepast op het Aslastendecreet.

Zij herhaalt dat haar geen onachtzaamheid kan worden verweten doordat zij geen weegmiddelen ter beschikking heeft gesteld om de massa onder de assen te bepalen.

Beoordeling

31. In het arrest nr. 215.515 van 3 oktober 2011 inzake de BVBA Van Brabant en Co t. het Vlaamse Gewest heeft de Raad van State over een identiek middel als volgt geoordeeld:

“36. Luidens artikel 55bis, 5°, van het Aslastendecreet, zoals gewijzigd bij artikel 144 van het decreet van 12 december 2008, houdende diverse bepalingen inzake energie, leefmilieu, openbare werken, landbouw en visserij, dient onder een “overtreder” te worden verstaan de “natuurlijke of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt”.

In de memorie van toelichting bij het wijzigend decreet van 12 december 2008 werd de wijziging van artikel 55bis, 5°, van het Aslastendecreet als volgt verduidelijkt:

“Deze wijziging verbetert de definitie van ‘overtreder’ in die zin dat naast de natuurlijke persoon, die als materiële dader van het misdrijf wordt aanzien, ook eventueel de werkgever als rechtspersoon als overtreder kan bestraft worden. Overeenkomstig artikel 5 Sw. kunnen immers ook rechtspersonen strafrechtelijk verantwoordelijk gesteld worden voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van hun doel of de waarneming van hun belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor hun rekening zijn gepleegd.

Tijdens de redactie van het wijzigingsdecreet van juni 2005 werd de definitie van overtreder, ten onrechte, beperkt tot natuurlijke personen. Vóór deze wijziging was het wel mogelijk om een administratieve geldboete op te leggen aan rechtspersonen. Het is nooit de bedoeling van de decreetgever geweest dit in te perken. Hierover is immers niets terug te vinden in de voorbereidende werken van het decreet van 24 juni 2005. (Parl. St., Vlaams Parlement, 2007-2008, nr. 1816/1, 38).

Uit het voorgaande blijkt duidelijk de wil van de decreetgever om een regeling uit te werken waarbij, benevens natuurlijke personen, ook rechtspersonen gesanctioneerd kunnen worden wegens het overtreden van de bepalingen van het Aslastendecreet. Het Aslastendecreet zelf voorziet in het voormelde artikel 55bis, 5°, zoals gewijzigd bij artikel 144 van het decreet van 12 december 2008, uitdrukkelijk dat een rechtspersoon een ‘overtreder’ kan zijn in de zin van het Aslastendecreet. De sanctionering berust, anders dan de verzoekende partij voorhoudt, dan ook niet op artikel 5 van het Strafwetboek, maar op het Aslastendecreet zelf.

37. De fysieke onmogelijkheid voor een rechtspersoon om zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden staat er niet aan in de weg dat aan een rechtspersoon een administratieve geldboete wegens een inbreuk op artikel 56 van het Aslastendecreet wordt opgelegd. Immers worden de aan de chauffeur ten laste gelegde feiten aan de rechtspersoon toegerekend. Te dezen wordt niet betwist dat de chauffeur van het overladen voertuig op het ogenblik van de feiten ‘handelde in naam en voor rekening van de rechtspersoon’.

38. Evident kan een overtreding ook aan een rechtspersoon slechts worden toegerekend indien zowel het materieel als het moreel bestanddeel van het misdrijf in zijn hoofde bewezen wordt. Wel heeft het Hof van Cassatie (...) aangenomen dat de schuld kan afgeleid worden uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt (arrest nr. P.01.1149.N van 8 oktober 2002).

Wat de inbreuk bedoeld in artikel 56 van het Aslastendecreet betreft, is niet vereist dat zij wetens en willens werd begaan, de schuld voor de inbreuk kan onder meer bestaan uit onachtzaamheid. Wat betekent dat moet nagegaan worden of aan de betrokkene een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid kan verweten worden”.

Wat het moreel bestanddeel van het misdrijf betreft, bevat de bestreden beslissing de volgende motivering:

“Het moreel element bestaat bij overladingsmisdrijven, in hoofde van de rechtspersoon, ondermeer uit het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken;

Op de rechtspersoon rust de wettelijke plicht de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur in zijn dienst, geen hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg bezigt dat overladen is;

Gelet op het rechtstreeks verband tussen beschadiging van het wegdek enerzijds en de overlading anderzijds kan worden gesteld dat het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken, eveneens voor gevolg heeft dat er een inbreuk wordt gepleegd op artikel 56 van het decreet;

Uit het dossier blijkt dat de chauffeur geen middelen ter beschikking had om de massa van zijn voertuig te controleren, noch maakt de overtreder op enige andere wijze aannemelijk dat er afdoende maatregelen genomen waren om een inbreuk op het decreet te vermijden;

De schuld van de overtreder in casu vloeit dan ook voort uit zijn kennis van de opdracht van zijn chauffeur om een hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg te brengen.

Het opzet in hoofde van de overtreder is bewezen”.

Uit het voorgaande blijkt dat het moreel bestanddeel van het misdrijf aanwezig wordt geacht omwille van de omstandigheid dat de verzoekende

partij niet de nodige maatregelen heeft genomen om de inbreuk te voorkomen. Van een normale, voorzichtige rechtspersoon mag inderdaad worden verwacht dat hij de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat zijn chauffeur geen inbreuken op het Aslastendecreet begaat. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat zij de nodige maatregelen heeft genomen om inbreuken op het Aslastendecreet te vermijden.

Wat het materieel bestanddeel van de inbreuk betreft is de inbreuk bewezen indien de overschrijding van de maximaal toegelaten massa onder de assen is aangetoond, (Cass., 21 september 2004, VAV, 2005/2, 123-124), wat te dezen door de verzoekende partij niet wordt betwist.

Nu de verzoekende partij geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk heeft gemaakt, heeft de verwerende partij wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is.

32. Het derde 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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 6 juli 2012,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche