

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 220.210 van 6 juli 2012
in de zaak A. 200.211/IX-7137**

In zake : 1. Alain DE FRAEYE
 2. de GCV ALJOTRANS
 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 29 april 2011, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van 2 maart 2011 van de Vlaamse minister van
Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Alain De Fraeye een administratieve
geldboete wordt opgelegd van 2.750 euro wegens beschadiging van het wegdek
door overlading van een voertuig en de GCV Aljotrans burgerrechtelijk
aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van die boete.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord
ingediend.

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

De verzoekende partijen hebben 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 9 april 2010 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door de eerste verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E17 te Kruishoutem. Bij weging wordt vastgesteld dat het voertuig op de tweede as van de trekker met 2.443 kg overladen is. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 (hierna: Aslastendecreet).

3.2. Op 23 april 2010 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Oudenaarde 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. Op 7 mei 2010 wordt meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 1 juli 2010 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2.750 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.4. Op 15 juli 2010 tekenen de verzoekende partijen verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 5 oktober 2010 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen dienen ook een schriftelijke conclusie in.

3.6. Op 3 november 2010 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2.750 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 25 november 2010 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 5 januari 2011 heeft een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen dienen bovendien een schriftelijke conclusie in.

3.9. Op 2 maart 2011 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 2.750 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 60, §§ 2 en 3, van het Aslastendecreet, waarin vervalltermijnen voor het opleggen van de administratieve geldboete worden voorgeschreven. Volgens de verzoekende partijen werden die termijnen niet gerespecteerd.

a. Ontvankelijkheid van het middel

5.1. De verwerende partij voert als exceptie aan dat het middel niet ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet, omdat het onderdeel van het middel, afgeleid uit de schending van artikel 60, § 2, laatste lid, van het Aslastendecreet niet gericht is tegen de bestreden beslissing.

Beoordeling

5.2. Het verval van de mogelijkheid om in eerste aanleg een administratieve geldboete op te leggen heeft tot gevolg dat ook in graad van beroep

geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. Die onregelmatigheid kan wel degelijk tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

Bijgevolg wordt de exceptie verworpen.

b. Gegrondheid van het middel

6.1. Ten gronde betoogt de verwerende partij dat de beslissing op verzet van 3 november 2010 van de wegeninspecteur-controleur op dezelfde datum naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen aangetekend met ontvangstbewijs werd verstuurd, zodat zij geacht wordt ontvangen te zijn op 4 november 2010, wat door de verzoekende partijen niet wordt betwist. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, voorgeschreven termijn van dertig dagen, nu de hoorzitting doorging op 5 oktober 2010.

Vervolgens werd op 25 november 2010 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing van 2 maart 2011 werd op 2 maart 2011 op dezelfde wijze verstuurd naar de gekozen woonplaats en daar ontvangen op 3 maart 2011 wat blijkt uit het ontvangstbewijs van de aangetekende zending neergelegd ter zitting. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 3, voorgeschreven termijn van vier maanden.

Beoordeling

6.2. Overeenkomstig artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet kan binnen de dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de wegeninspecteur-controleur tot het opleggen van een administratieve geldboete verzet worden aangetekend tegen die beslissing. Als tijdig verzet werd aangetekend, worden de overtreder en in voorkomend geval de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting.

Aangaande de beslissing van de wegeninspecteur-controleur na verzet, bepaalt artikel 60, § 2, laatste lid, het volgende:

“Na de hoorzitting, ongeacht of de overtreder, de onderneming of de vertegenwoordigende raadsman die al dan niet heeft bijgewoond, neemt de wegeninspecteur-controleur de zaak onmiddellijk in beraad. De beslissing wordt met redenen omkleed. De wegeninspecteur-controleur deelt, met een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs, zijn beslissing mee aan de overtreder en in voorkomend geval de onderneming binnen dertig dagen na de hoorzitting. Zo niet vervalt de administratieve geldboete stilzwijgend.”

De wegeninspecteur-controleur dient zijn beslissing derhalve, op straf van verval, binnen dertig dagen na de hoorzitting met een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs aan de overtreder te versturen en, in voorkomend geval, aan de onderneming mee te delen.

In de conclusie op verzet die door de verzoekende partijen werd neergelegd, deden de verzoekende partijen woonplaatskeuze bij hun raadsman.

Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt, blijkt dat drie beslissingen van de wegeninspecteur-controleur, waaronder zijn beslissing ingevolge het verzet van de verzoekende partijen, op 3 november 2010 “aangetekend met ontvangstmelding” aan de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werden verzonden. Het bestaan van de antwoordkaart waaruit de ontvangst blijkt aan de gekozen woonplaats van een omslag op 4 november 2010, wordt door de verzoekende partijen niet betwist. Aldus wordt aangenomen dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in voorliggend dossier, binnen dertig dagen na de hoorzitting, die plaatsvond op 5 oktober 2010, aangetekend tegen ontvangstbewijs aan de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd medegedeeld.

Het middel mist derhalve feitelijke grondslag voor zover de schending van artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd.

6.3. Overeenkomstig artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet kan de overtreder en in voorkomend geval de onderneming binnen de dertig dagen na de ontvangst van de beslissing die door de wegeninspecteur-controleur na verzet werd genomen in beroep gaan bij de Vlaamse regering. Als tijdig beroep werd aangetekend, worden de overtreder en in voorkomend geval de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting.

Aangaande de kennisgeving van de beslissing in beroep bepaalt artikel 60, § 3, laatste lid, 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 de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt, blijkt dat de bestreden beslissing, op 2 maart 2011 “aangetekend met ontvangstmelding” aan de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd verzonden. Het bestaan van de antwoordkaart, waaruit de ontvangst blijkt aan de gekozen woonplaats van een omslag op 3 maart 2011, wordt door de verzoekende partijen niet betwist en blijkt uit het bericht van ontvangst dat ter zitting werd neergelegd. Aldus wordt aangenomen dat de bestreden beslissing, binnen vier maanden na het instellen van het administratief beroep op 25 november 2010, aangetekend tegen ontvangstbewijs aan de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd medegedeeld.

Bijgevolg mist het middel evenzeer feitelijke grondslag voor zover de schending van artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd.

7. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM).

De verzoekende partijen gaan er vanuit 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 partijen voldoet de bestreden beslissing op verschillende punten niet aan de vereisten van artikel 6 van het EVRM.

De verzoekende partijen zijn vooreerst van oordeel dat de bestreden beslissing artikel 6, § 3, (c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM schendt, doordat de eerste verzoekende partij zich bij het verhoor door de wegeninspecteurs 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* - leiden de verzoekende partijen 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 eerste verzoekende partij voor het verhoor moeten informeren over haar recht om te zwijgen en haar 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 partijen wijzen er voorts 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 verder gegaan, 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 leiden de verzoekende partijen 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 partijen zijn bovendien van mening dat de argumenten die in de bestreden beslissing worden aangevoerd om de argumentatie van de verzoekende partijen 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 een 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 wijzen de verzoekende partijen 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.

Bovendien voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat hen 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, 1985), moet volgens de verzoekende partijen worden afgeleid dat de rechten die door artikel 6 van het EVRM gewaarborgd worden niet alleen gelden bij het opleggen van de strafsancie, 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 partijen een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

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

Ten slotte stellen de verzoekende partijen 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 partijen 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 partijen niet mogelijk om getuigen te horen.

9. Wat de aangevoerde schending van artikel 6 § 3, (c) van het EVRM wegens het ontbreken van de bijstand door een advocaat betreft, antwoordt de verwerende partij dat de omstandigheden in de voorliggende zaak verschillen van die in de zaken die door de verzoekende partijen worden aangehaald, aangezien de eerste verzoekende partij niet gearresteerd werd en zij evenmin door de wegeninspecteurs verhoord werd. De overtreder werd overeenkomstig artikel 62 van het Aslastendecreet door de wegeninspecteurs tegengehouden voor een controle. De wegeninspecteurs hebben enkel de feiten vastgesteld en een proces-verbaal opgesteld. De verzoekende partijen kregen dit proces-verbaal toegestuurd en hadden de mogelijkheid om beroep te doen op juridische bijstand. Nadat de procureur des Konings beslist had geen strafvervolgning in te stellen, kreeg 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 partijen konden tegen deze beslissing verzet aantekenen, waarbij zij de mogelijkheid hadden 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 eerste verzoekende partij werden niet geschonden, aangezien zij niet gearresteerd werd en de vaststellingen gebeurden bij een controle op de openbare weg. Er moest dan ook niet voorzien worden in een onmiddellijke toegang tot een advocaat.

De verwerende partij voegt daaraan toe dat aan de verzoekende partijen 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 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 rechtbanken 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, beschikken de verzoekende partijen 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 voor 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 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.

10. In hun memorie van wederantwoord houden de verzoekende partijen voor dat artikel 6, § 3, (c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat de eerste verzoekende partij zich bij het verhoor niet door een raadsman kon laten bijstaan. Hoewel de eerste verzoekende partij formeel niet gearresteerd werd, is er volgens de verzoekende partijen 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 hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, merken de verzoekende partijen 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 partijen stellen 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

11. 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 van het EVRM. Dit betekent dat die verdragsbepaling toepasselijk is op de procedure waarbij de gegrondheid van de tegen de eerste 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 partijen niet het geval was.

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

12. 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 partijen niet aantonen en zelfs niet beweren dat de administratieve instanties in hun geval blijf zouden hebben gegeven van enige vorm van partijdigheid of vooringenomenheid.

13. 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).

14. Tegen de beslissing van de minister kunnen de verzoekende partijen 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.

15. 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.

16. 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).

17. De verzoekende partijen houden 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 formuleren. Gelet ook op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waaraan hierboven is gerefereerd, is er geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen.

18. De verzoekende partijen voeren in het kader van de aangevoerde schending van artikel 6, § 1, van het EVRM vervolgens aan dat hun 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.

19. 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 betrokkenen een vergoeding voor dossierkosten hebben betaald. Deze vergoeding bedroeg voor de verzoekende partijen 75 euro. Dergelijke vergoeding kan in redelijkheid niet als een financiële drempel worden gezien die de verzoekende partijen verhinderen hun 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 partijen in verband met het belemmeren van het recht om zich tot de Raad van State te wenden, zijn bijgevolg ongegrond.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

20. De verzoekende partijen voeren 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 tweede verzoekende partij zich in casu wel kan beroepen op de miskenning 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.

21. 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 geïnterpreteerd: “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 vóór 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).

22. 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 de 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 geremedieerd. 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.

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

- Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 9 april 2010, opgesteld door de wegeninspecteurs van het agentschap Wegen en Verkeer, blijkt dat laatstgenoemden de overlading van het voertuig van de tweede verzoekende partij, hebben vastgesteld middels een geijkte asweger. De overlading zelf, wordt door de verzoekende partijen niet betwist. De inspecteurs vermeldten tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk was voor de overlading, zijnde de tweede verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder die de medezaakvoerder was van de tweede 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 eerste verzoekende partij en de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ten grondslag liggen.

Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 9 april 2010 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 tweede 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.

24. Ook tijdens de verzetprocedure werden de verzoekende partijen bijgestaan door een advocaat van hun keuze en werd een schriftelijke nota neergelegd voor de verzoekende partijen. Uit het beschikkend gedeelte van de beslissing op verzet van 3 november 2010 blijkt dat de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk werd gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete van 2.750 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.

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

25. In zoverre de verzoekende partijen in het derde onderdeel van het middel aanvoeren 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 partijen verder aanvoeren dat artikel 6, § 3, (d), van het EVRM is geschonden, doordat zij tijdens de administratieve procedure niet in de gelegenheid zijn gesteld om getuigen te ondervragen, wordt opgemerkt dat, zoals blijkt uit het proces-verbaal van 9 april 2010 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat de verzoekende partijen hebben 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 voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 59, § 2, van het Aslastendecreet. Zij laten gelden dat bij de bepaling van de overlading geen rekening werd gehouden met artikel 32bis, 1.4.3. van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen. Ingevolge die bepaling moet bij het wegen van het gewicht onder de assen een meettolerantie van 5 % worden toegepast, terwijl te dezen evenwel slechts een weegtolerantie van 3 % werd toegepast.

29. De verwerende partij antwoordt dat de meettolerantie waarin artikel 32bis, 1.4.3. van het voornoemd koninklijk besluit voorziet geen uitstaans heeft met de algemene metrologie en aldus niet onvoorwaardelijk op elke weging van toepassing is. Voormeld koninklijk besluit is genomen in uitvoering van de wet van 21 juni 1985 betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor het vervoer te land, de onderdelen ervan, evenals het veiligheidstoebehoren moeten voldoen. Die wet had tot doel de Koning te machtigen alle nuttige maatregelen te treffen in verband met de technische eisen die door de constructeurs of de invoerders moeten nageleefd worden en die rechtstreeks raken aan de vrijheid van vestiging en handel. Die wet beoogde niet de Koning bevoegdheden op het gebied van metrologie toe te kennen. Aangezien het Aslastendecreet niet verwijst naar artikel 32bis, is de in dat artikel bepaalde tolerantie niet van toepassing op metingen in het kader van het Aslastendecreet.

Beoordeling

30. Vóór de wijziging door het decreet van 24 juni 2005 luidde artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet als volgt:

“Het is verboden het wegdek te beschadigen door een overschrijding van de maximale toegelaten massa's of massa's onder de assen zoals bepaald in de artikelen 18, §§ 1, 2 of 32bis van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto's, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen.”

Sinds de wijziging door het decreet van 24 juni 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005 luidt artikel 56, eerste lid, van het Aslastendecreet als volgt:

“Het is verboden het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van de assen het bij goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan vijf procent overschrijdt.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 24 juni 2005 heeft geleid, werd die bepaling als volgt verduidelijkt :

“De strafbaarstelling wordt aangepast ten opzichte van de vorige versie van het decreet zodat voortaan enkel overladingen per as strafbaar gesteld worden. Hiervoor wordt niet langer expliciet verwezen naar de federale technische eisen. Er wordt wel nog verwezen naar de bij goedkeuring vastgesteld maximum massa van de assen. Een overlading van 5 % op een as wordt getolereerd. Er kan pas een proces-verbaal opgesteld worden wanneer minstens één as meer dan 5 % overladen is. Uiteraard wordt rekening gehouden met de massa na correctie (i.e. na aftrek van de technische tolerantie van het meettoestel).” (Parl. St. Vlaams Parlement, 2004-2005, nr. 334/1, p.6).

Artikel 32bis, 1.4.3 van het voornoemd koninklijk besluit luidt :

“Voor het meten van de massa's van voertuigen in gebruik mag een meettolerantie van 2 % toegestaan worden op de maximale massa en van 5 % op de verdeling van de massa's op de assen.”

Voormeld koninklijk besluit bevat bepalingen waaraan voertuigen ten behoeve van de verkeersveiligheid moeten voldoen. Artikel 32bis, 1.4.3 bevat bijgevolg geen algemeen voorschrift inzake metrologie.

Aangezien sinds de wijziging door het decreet van 24 juni 2005 in artikel 56 van het Aslastendecreet niet meer naar die bepaling wordt verwezen, is de in artikel 32bis, 1.4.3, van dit koninklijk besluit bepaalde meettolerantie in de onderhavige zaak niet van toepassing.

31. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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