RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 225.083 van 14 oktober 2013
in de zaak A. 204.590/IX-7635

In zake : 1. Detlef BENNER
2. de BVBA BROEDERS TRANSPORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
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 10 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 8 februari 2012 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Detlef Benner een administratieve geldboete wordt opgelegd van 2750 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de bvba Broeders Transport 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 laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 september 2013.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emmanuel Jacubowitz, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partijen, en adjunct van de directeur-jurist Veerle Vanempten, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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 22 februari 2011 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door eerste verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autoweg E314 te Zonhoven. Bij weging wordt vastgesteld dat het voertuig overladen is. Op de tweede as van de trekker bedraagt de overlading 2113 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 afgekort: Aslastendecreet).

3.2. Op 18 maart 2011 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Hasselt 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 28 maart 2011 wordt meegedeeld dat het parket geen vervolging zal instellen.

3.3. Op 9 juni 2011 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2750 euro op te leggen en tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.4. Op 23 juni 2011 tekenen verzoekende partijen verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 20 september 2011 heeft een hoorzitting plaats. Namens verzoekende partijen wordt een schriftelijke conclusie ingediend.

3.6. Op 17 oktober 2011 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2750 euro op te leggen en tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan verzoekende partijen ter kennis gebracht.

3.7. Met een aangetekende brief van 20 oktober 2011 stellen verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 13 december 2011 heeft een hoorzitting plaats. Verzoekende partijen dienen bovendien een schriftelijke conclusie in.

3.9. Op 8 februari 2012 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 2750 euro en tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Die beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief aan verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

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

5. Verwerende partij antwoordt dat het middel niet ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet, aangezien een middel slechts ontvankelijk is indien het gericht is tegen de bestreden beslissing.

Ten gronde betoogt verwerende partij dat de wegeninspecteur-controleur na de eerste hoorzitting die heeft plaatsgevonden op 20 september 2011 zijn beslissing op 17 oktober 2011 aan de gekozen woonplaats van verzoekende partijen heeft verstuurd en dat die beslissing zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen werd op 18 oktober 2011. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen.

Vervolgens werd op 20 oktober 2011 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing werd op 8 februari 2012 verstuurd aan de gekozen woonplaats en zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen op 9 februari 2012. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van vier maanden.

6. In hun laatste memorie stellen verzoekende partijen nog dat de beweerde inhoud van het begeleidend schrijven bij de aangetekende zendingen geen bewijs vormt van de verzending van de beslissingen zelf.

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

7. Verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het middel op in de mate erin de schending van artikel 60, § 2, laatste lid, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd, omdat dit onderdeel van het middel gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet en dus niet tegen de bestreden beslissing.

8. 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. Een gebeurlijke laattijdige mededeling van de beslissing op verzet kan dus wel degelijk tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing leiden.

De exceptie wordt verworpen.

b. gegrondheid van het middel in de mate erin de schending van artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd

9. Overeenkomstig artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet mag binnen 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, van het Aslastendecreet 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 en, in voorkomend geval, de onderneming mee te delen.

10. Bij het aantekenen van het verzet evenals in de conclusie die namens verzoekende partijen tijdens de hoorzitting op 20 september 2011 werd ingediend, hebben verzoekende partijen woonplaatskeuze gedaan bij hun raadsman.

Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt -stuk 8- blijkt dat acht beslissingen van de wegeninspecteur-controleur, waaronder zijn beslissing ingevolge het verzet van verzoekende partijen, op 17 oktober 2011 "aangetekend met ontvangstmelding" aan de gekozen woonplaats

van verzoekende partijen zijn verzonden. Uit het "bericht van ontvangst" blijkt dat die aangetekende zending op 18 oktober 2011 op de gekozen woonplaats werd ontvangen. Dit is binnen de door artikel 60, § 2, laatste lid, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen na de hoorzitting.

Noch het begeleidend schrijven, noch het "bericht van ontvangst" zijn door verzoekende partijen van valsheid beticht. In hun laatste memorie stellen verzoekende partijen wel dat de inhoud van het begeleidend schrijven niet het bewijs vormt van de verzending van de beslissing zelf, maar indien de beslissing daadwerkelijk in de aangetekende zending ontbrak, hadden verzoekende partijen de nodige diligentie aan de dag moeten leggen om verwerende partij daarvan onmiddellijk in kennis te stellen. Verzoekende partijen maken overigens niet aannemelijk hoe zij van de beslissing van de wegeninspecteur-controleur kennis konden krijgen, indien ze in de aangetekende zending van 17 oktober 2011 ontbrak. Zij hebben trouwens tijdig beroep tegen deze beslissing aangetekend.

Er wordt dan ook aangenomen dat de beslissing van de wegeninspecteur-controleur tijdig aan verzoekende partijen is meegedeeld.

Het middel is dan ook niet gegrond, in de mate erin de schending van artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd.

c. gegrondheid van het middel in de mate erin de schending van artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd

11. Overeenkomstig artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet mag de overtreder en in voorkomend geval de onderneming binnen 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, van het Aslastendecreet 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."

12. Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt -stuk 12- blijkt dat 26 beslissingen van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken, waaronder haar beslissing ingevolge het beroep van verzoekende partijen, op 8 februari 2012 "aangetekend met ontvangstmelding" aan de gekozen woonplaats van verzoekende partijen zijn verzonden. Uit het "bericht van ontvangst" blijkt dat die aangetekende zending op 9 februari 2012 op de gekozen woonplaats werd ontvangen. Dit is binnen de door artikel 60, § 3, laatste lid, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van vier maanden na het instellen van het administratief beroep.

Noch het begeleidend schrijven, noch het "bericht van ontvangst" zijn door verzoekende partijen van valsheid beticht. In hun laatste memorie stellen verzoekende partijen wel dat de inhoud van het begeleidend schrijven niet het bewijs vormt van de verzending van de beslissing zelf, maar indien de beslissing daadwerkelijk in de aangetekende zending ontbrak, hadden verzoekende partijen de nodige diligentie aan de dag moeten leggen om verwerende partij daarvan onmiddellijk in kennis te stellen. Verzoekende partijen maken overigens niet aannemelijk hoe zij van de thans bestreden beslissing kennis konden krijgen, indien ze in de aangetekende zending van 8 februari 2012 ontbrak. Zij hebben trouwens tijdig een annulatieberoep tegen deze beslissing ingesteld.

Er wordt dan ook aangenomen dat de beslissing van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken tijdig aan verzoekende partijen is meegedeeld.

Het middel is dan ook niet gegrond, in de mate erin de schending van artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet wordt aangevoerd.

13. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

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

Verzoekende partijen voeren aan 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 verzoekende partijen voldoet de bestreden beslissing op verschillende punten niet aan de vereisten van artikel 6 van het EVRM.

Verzoekende partijen zijn vooreerst van oordeel dat de bestreden beslissing artikel 6, § 3, (c), *juncto* artikel 6, § 1, van het EVRM schendt, doordat 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 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 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. 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 verzoekende partijen af dat wanneer de chauffeur zich niet door een advocaat kon laten bijstaan en niet aan de cautieplicht is voldaan, geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. Verzoekende partijen zijn bovendien van mening dat de argumenten die in de bestreden beslissing worden aangevoerd om de argumentatie van 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 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 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.

Vervolgens voeren verzoekende partijen aan dat artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat hen het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie wordt ontzegd. Uit een arrest van 11 juni 1986 van het Hof van Cassatie moet volgens verzoekende partijen 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 (Cass., 11 juni 1986, Pas., 1986, I, 1245). 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 instantie. Ten slotte kan ook de Raad van State niet als een volwaardige rechtsmacht 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 verzoekende partijen een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

Verzoekende partijen zijn voorts van oordeel dat artikel 6, § 1, van het EVRM eveneens geschonden wordt doordat de administratieve procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete niet openbaar is.

Ten slotte stellen 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 verzoekende partijen wordt in de bestreden beslissing naast de kwestie geantwoord dat niet gevraagd werd om een getuige te horen. Aangezien er desbetreffend niets in het Aslastendecreet geregeld is, is het immers volgens verzoekende partijen niet mogelijk om getuigen te horen.

15. Wat de aangevoerde schending van artikel 6, § 3, (c), van het EVRM wegens het ontbreken van de bijstand door een advocaat betreft, antwoordt verwerende partij dat de omstandigheden in de voorliggende zaak verschillen van die in de zaken die door verzoekende partijen worden aangehaald, aangezien 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. 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 strafvervolging 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. 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 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.

Vervolgens meent verwerende partij dat aan 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 verzoekende partijen over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege.

Wat betreft de grief dat de administratieve procedure niet openbaar wordt gevoerd, antwoordt 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 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 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 ondervragen, niet gegrond is. Volgens verwerende partij is er trouwens geen beletsel dat tijdens de hoorzitting getuigen worden gehoord.

16. In hun memorie van wederantwoord houden verzoekende partijen staande dat artikel 6, § 3, (c), *juncto* artikel 6, § 1, van het EVRM geschonden werd, doordat eerste verzoekende partij zich bij het verhoor niet door een raadsman kon laten bijstaan. Hoewel eerste verzoekende partij formeel niet gearresteerd werd, is er volgens 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 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.

Verzoekende partijen stellen ten slotte vast dat 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 ook niet in de mogelijkheid om getuigen te ondervragen.

Beoordeling

17. Aangenomen wordt 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 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 verzoekende partijen niet het geval was. Dit tweede onderdeel van het tweede middel wordt hierna in eerste instantie onderzocht.

18. 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.

19. Het 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, 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).

20. Tegen de beslissing van de minister kunnen 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 worden onderzocht of de Raad van State een rechtscollege is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6, § 1, van het EVRM.

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

Weliswaar mag 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.

22. Op grond van die vaststellingen is de Raad van State van oordeel dat hij als rechter met volle rechtsmacht, in de zin van artikel 6 van het EVRM, 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).

23. Verzoekende partijen vragen dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld, die zij evenwel niet formuleren. Gelet onder meer op voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, is er geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen.

24. Verzoekende partijen voeren 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. Daargelaten de vraag of deze grief geformuleerd in de memorie van wederantwoord ontvankelijk is, houdt het door artikel 6, § 1, van het EVRM gewaarborgde recht van toegang tot een rechter 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 verzoekende partijen 75 euro. Dergelijke vergoeding kan in redelijkheid niet als een financiële drempel worden gezien die verzoekende partijen zal verhinderen hun rechten te doen gelden. Voormelde vergoeding is ook niet buiten verhouding tot het nagestreefde doel: namelijk 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 verzoekende partijen in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, zijn bijgevolg ongegrond.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

25. Verzoekende partijen voeren in een eerste middelonderdeel van het tweede 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 tweede verzoekende partij zich *in casu* wel kan beroepen op de miskenning van een recht in hoofde, niet van haarzelf, maar van haar chauffeur, moet in verband met het recht op bijstand erop worden gewezen dat het slechts kan ontstaan bij het effectieve verhoor van een verdachte, en niet bij gelijk welke verzameling van inlichtingen en bewijselementen die op het bestaan van een misdrijf zouden kunnen wijzen.

26. 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 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), wat *in casu* het geval is (zie ook GwH, 14 februari 2013, nr.7/2013, B.8.2.).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft de rechtspraak van het EHRM als volgt geduid (RvS, alg. verg. afd. Wetgeving, advies 49.413/AV van 19 april 2011, *Parl. St.* Kamer 2010-2011, nr. 53-1279/2, p. 13, nr. 13 e.v.):

> "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 wanneer volgens het nationaal recht bewijswaarde kan worden gehecht aan de verklaringen die de verdachte in de eerste stadia van het proces aflegt; de reden voor de toepassing van de waarborg in stadia voorafgaand aan het proces zijn enerzijds het belang van de bewijsgaring tijdens het voorafgaand onderzoek en anderzijds de bijzondere kwetsbaarheid waarin de verdachte zich aan het begin van de procedure bevindt."

27. 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 volledige 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 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, blz. 308-314, met conclusie van advocaat-generaal P. Duinslaeger).

De Raad van State valt die rechtspraak bij.

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

Uit het aanvankelijke proces-verbaal van 22 februari 2011, opgesteld door de wegeninspecteurs van het agentschap Wegen en Verkeer, blijkt dat zij de overlading van het voertuig, hebben vastgesteld middels een door de metrologische dienst van de FOD Economie gecontroleerde asweger. De overlading wordt door verzoekende partijen niet betwist. De inspecteurs vermeldden tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk was voor de overlading, zijnde tweede verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder die de werknemer was van 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, de eindbestemming van de goederen en de identiteit van zijn opdrachtgever. 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 overtreding niet".

De laatstgenoemde vermelding is een belastende verklaring, maar zij werd door de chauffeur genuanceerd en gerelativeerd, in die zin dat hij verklaarde dat hem geen middelen ter beschikking werden gesteld om onmiddellijk het gewicht van de lading na te gaan en dat hij niet op de hoogte was van de overlading.

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

Bijgevolg houdt de afwezigheid van een advocaat op het tijdstip van de vaststellingen bij weging van het voertuig door de asweger, en op het

moment dat de bestuurder een verklaring aflegt geen schending in van artikel 6 van het EVRM. Bovendien blijkt uit het aanvankelijke proces-verbaal van 22 februari 2011 dat een afschrift van dit proces-verbaal aan de bestuurder werd toegestuurd samen met een vragenlijst bestemd voor de burgerlijk aansprakelijke partij, zijnde tweede verzoekende partij.

Dit betekent heel concreet dat zowel de bestuurder 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 respectieve verdediging zowel schriftelijk, als mondeling in de beste omstandigheden grondig voor te bereiden, wat zij trouwens effectief hebben gedaan.

Ook tijdens de verzetprocedure konden verzoekende partijen zich laten bijstaan door een advocaat van hun keuze en werd een schriftelijke conclusie neergelegd voor verzoekende partijen. Uit het beschikkend gedeelte van de beslissing op verzet van 17 oktober 2011 blijkt dat aan eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2750 euro werd opgelegd en dat tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk werd gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete. 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 bestuurder zich op geen enkel moment tijdens het verloop van de administratieve procedure in een kwetsbare positie bevond.

In die omstandigheden is de bestreden beslissing niet gesteund op een verklaring afgelegd met miskenning van het recht op bijstand van een advocaat.

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

29. In zoverre verzoekende partijen in het derde onderdeel van het middel aanvoeren dat artikel 6, § 1, van het EVRM is geschonden, doordat noch de wegeninspecteurs, noch de wegeninspecteur-controleur, noch de Vlaamse minister beschouwd kunnen worden als onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instanties, of dat de procedure niet in het openbaar werd gevoerd, wordt verwezen naar randnummers 19-22. Wat voorts de grief betreft dat de administratieve procedure niet in het openbaar werd gevoerd, zij vastgesteld dat bij de Raad van State de openbare behandeling gegarandeerd is.

30. In zoverre verzoekende partijen ten slotte 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 22 februari 2011 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat eerste verzoekende partij heeft verzocht om het horen van een getuige, laat staan dat een dergelijk verzoek verworpen zou zijn.

Het derde onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

31. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

32. In een derde middel voeren verzoekende partijen de schending aan van “de wettelijk voorziene weegtolerantie”. Zij laten gelden dat bij de

bepaling van de overlading geen rekening werd gehouden met artikel 32*bis*, 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' (hierna: het KB Technische Eisen). Ingevolge die bepaling moet bij het wegen van het gewicht onder de assen een meettolerantie van 5% worden toegepast, terwijl te dezen slechts een weegtolerantie van 3% werd toegepast. Een herberekening met de juiste meetcorrectie van 5% zou volgens verzoekende partijen tot gevolg hebben dat de asoverlading slechts 1917,50 kg bedroeg, zodat slechts een administratieve geldboete van 1650 euro kon worden opgelegd.

33. Verwerende partij antwoordt dat de meettolerantie waarin artikel 32*bis*, 1.4.3., van het KB Technische Eisen voorziet geen uitstaans heeft met de algemene metrologie en aldus niet onvoorwaardelijk op elke weging van toepassing is. Het KB Technische Eisen is genomen ter uitvoering van de wet van 21 juni 1985 'betreffende de technische eisen waaraan elk voertuig voor 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 worden nageleefd 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 32*bis* van het KB Technische Eisen, is de in dat artikel bepaalde tolerantie niet van toepassing op metingen in het kader van het Aslastendecreet.

Beoordeling

34. 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 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."

Het KB Technische Eisen bevat bepalingen waaraan voertuigen ten behoeve van de verkeersveiligheid moeten voldoen. Artikel 32*bis*, 1.4.3., van voormeld koninklijk besluit bevat bijgevolg geen algemeen voorschrift inzake metrologie.

Aangezien sinds de wijziging door voormeld decreet van 24 juni 2005 in artikel 56 van het Aslastendecreet niet meer naar die bepaling wordt verwezen, is de in artikel 32*bis*, 1.4.3., van het KB Technische Eisen bepaalde meettolerantie in de onderhavige zaak niet van toepassing. Dit wordt door verwerende partij in haar laatste memorie niet tegengesproken.

36. Het derde middel wordt verworpen.

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 14 oktober 2013, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**