

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.152 van 22 april 2014
in de zaak A. 206.945/IX-7852**

In zake : 1. Jozef SCHONKEREN
 2. de NV V.N.W. 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 22 oktober 2012, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 27 augustus 2012 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Jozef Schonkeren een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1650 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de nv V.N.W. 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 overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 maart 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Rikkert Schoofs, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partijen en Veerle Vanempten, adjunct van de directeur, 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 21 oktober 2011 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door Jozef Schonkeren, werknemer van de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E17 te Kruishoutem. Bij weging wordt vastgesteld dat de tweede as van de trekker met 1949 kg overladen is. Er wordt een proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (hierna: het Aslastendecreet).

3.2. De procureur des Konings te Oudenaarde beslist geen strafvervolgning in te stellen.

3.3. Op 26 januari 2012 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1650 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen toegezonden.

3.4. Op 22 februari 2012 tekenen de verzoekende partijen verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 18 april 2012 heeft een hoorzitting plaats en maken de verzoekende partijen hun “besluiten in verzet” over.

3.6. Op 11 mei 2012 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1650 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding naar de verzoekende partijen verstuurd.

3.7. Met een aangetekende brief van 5 juni 2012 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 1 augustus 2012 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen dienen bovendien schriftelijke “besluiten in beroep” in.

3.9. Op 27 augustus 2012 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de eerste verzoekende partij een administratieve

geldboete op te leggen van 1650 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Die beslissing wordt op 28 augustus 2012 met een aangetekende brief met ontvangstmelding naar de verzoekende partijen verstuurd.

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 na verzet en in beroep worden voorgeschreven. Volgens de verzoekende partijen werden die termijnen niet gerespecteerd.

5. De 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 de verwerende partij dat de wegeninspecteur-controleur na de eerste hoorzitting die heeft plaatsgevonden op 18 april 2012 zijn beslissing op 11 mei 2012 naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen heeft verstuurd en dat die beslissing zoals blijkt uit de antwoordkaart, daar ontvangen werd op 12 mei 2012. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen.

Vervolgens werd op 5 juni 2012 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing werd op 28 augustus 2012 verstuurd naar de

gekozen woonplaats en zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen op 29 augustus 2012. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van vier maanden.

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

6. De verwerende partij werpt als exceptie op dat het middel niet ontvankelijk is in de mate dat de schending wordt aangevoerd van artikel 60, § 2, laatste lid, van het Aslastendecreet, omdat dit onderdeel van het middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing, maar tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet.

Het onderdeel is echter wel ontvankelijk omdat het verval van de mogelijkheid om in eerste aanleg een administratieve geldboete op te leggen tot gevolg heeft 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.

7. De exceptie wordt verworpen.

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

8. 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.

Betreffende 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 straffe 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.

Bij het aantekenen van het verzet op 22 februari 2012, hebben de verzoekende partijen woonplaatskeuze gedaan bij hun raadsman.

Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt, blijkt dat de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing na het verzet van de verzoekende partijen op 11 mei 2012 “aangetekend met ontvangstmelding” naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen heeft verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat die aangetekende zending op 16 mei 2012 op de gekozen woonplaats werd ontvangen, zijnde binnen de door artikel 60, § 2, laatste lid, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen na de hoorzitting, die plaatsvond op 18 april 2012.

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

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

10. 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.

Betreffende 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.”

11. Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt, blijkt dat de bestreden beslissing op 28 augustus 2012 “aangetekend tegen ontvangstmelding” naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat voormelde brief op 29 augustus 2012 op de gekozen woonplaats werd ontvangen, zijnde binnen de door artikel 60, § 3, laatste lid, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van vier maanden na het instellen van het administratief beroep op 5 juni 2012.

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

12. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

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

De 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 EVRM. Volgens de verzoekende partijen voldoet de bestreden beslissing op verschillende punten niet aan de vereisten van artikel 6 EVRM.

De verzoekende partijen zijn vooreerst van oordeel dat de bestreden beslissing artikel 6, § 3, c, *juncto* artikel 6, § 1, EVRM schendt, doordat de chauffeur 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 chauffeur voor het verhoor moeten informeren over zijn recht om te zwijgen en zijn recht op bijstand van een advocaat (“cautieplicht”). De verdachte kan 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 EHRM trouwens nog een stap verder gegaan, aangezien het EHRM daarin tot een schending van artikel 6, § 3, c, *juncto* artikel 6, § 1, 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 is voldaan, geen administratieve geldboete kan 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 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.

Vervolgens voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 6, § 1, 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 de verzoekende partijen worden afgeleid dat de rechten die door artikel 6 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 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, EVRM eveneens geschonden wordt doordat de administratieve procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete niet openbaar is.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat artikel 6, § 3, d, 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 dat 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.

14. In hun memorie van wederantwoord houden de verzoekende partijen staande dat artikel 6, § 3, c, *juncto* artikel 6, § 1, 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 de eerste verzoekende partij 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 hoger beroep aan te tekenen en dat aldus een financiële drempel wordt opgeworpen. Bovendien vertraagt de administratieve fase de mogelijkheid om een beroep te doen op een onpartijdige en onafhankelijke instantie, waardoor de bescherming die artikel 6 EVRM biedt, wordt uitgehouden.

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 ook niet in de mogelijkheid om getuigen te ondervragen.

Beoordeling

15. Aangenomen wordt dat de opgelegde administratieve boete een “strafrechtelijk” karakter heeft, in de zin van artikel 6 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. Een 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. Dit tweede onderdeel van het tweede middel wordt hierna in eerste instantie onderzocht.

16. 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, EVRM.

17. Artikel 6 EVRM bepaalt evenwel niet dat de administratieve instanties die de boete hebben opgelegd of die kennis hebben genomen van het verzet of het beroep daartegen, aan de vereisten van artikel 6, § 1, 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, § 46).

18. Tegen de beslissing van de minister kunnen de verzoekende partijen overeenkomstig artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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, EVRM.

19. Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals *in casu*, oefent hij het volgende wettigheidsstoezicht 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 die 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.

20. 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 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 en B.8) en het Hof van Cassatie (Cass. 15 oktober 2009, *Arr. Cass.* 2009, 584).

21. De 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.

22. De 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, 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 betrokkene een vergoeding voor dossierkosten heeft 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 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 de verzoekende partijen in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, zijn bijgevolg ongegrond.

23. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

24. De verzoekende partijen voeren in een eerste middelonderdeel van het tweede middel aan dat artikel 6, § 3, c, *juncto* artikel 6, § 1, 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 miskennis 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.

25. 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, § 52). Volgens het arrest Dayanan geldt het recht op bijstand ook wanneer een verdachte wordt aangehouden (EHRM 13 oktober 2009, Dayanan t. Turkije, § 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*, §§ 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 (Adv.RvS 49.413/AV van 19 april 2011, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1279/2, 11):

“dit recht [moet] niet enkel in het stadium van het proces voor het vonnisgerecht [...] worden gewaarborgd, maar reeds [...] vanaf de eerste verhoren door de politie, althans indien volgens het toepasselijke nationaal recht bewijswaarde kan worden gehecht aan de verklaringen die de verdachte in die eerste stadia aflegt. De redenen voor de toepassing van de bedoelde waarborg in de 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.”

26. 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 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, *RW* 2011-2012, 308-314, met conclusie van advocaat-generaal P. Duinslaeger).

De Raad van State valt die rechtspraak bij.

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

Uit het aanvankelijke proces-verbaal van 21 oktober 2011, opgesteld door de wegeninspecteurs van het agentschap Wegen en Verkeer, blijkt dat laatstgenoemden de overlading van het voertuig hebben vastgesteld met een door de metrologische dienst gecontroleerde asweger. De overlading wordt door de verzoekende partijen niet betwist. De inspecteurs vermeldten tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk is voor de overlading, zijnde de tweede verzoekende partij, alsook de identiteit van de bestuurder, die de werknemer 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, de eindbestemming van de goederen en de identiteit van de opdrachtgever en 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 overtreding niet.”

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt 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.

Bovendien maakt 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 vrachtwagenbestuurder een verklaring aflegt, geen schending uit van artikel 6 EVRM, vermits uit het aanvankelijke proces-verbaal van 21 oktober 2011 blijkt dat het afschrift van dit proces-verbaal aan de vrachtwagenbestuurder werd toegestuurd 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 had om een advocaat te raadplegen na ontvangst van voornoemde documenten, waarna zij overleg konden plegen om hun respectievelijke verdediging zowel schriftelijk, als mondeling in de beste omstandigheden grondig voor te bereiden, wat zij trouwens effectief hebben gedaan.

Ook tijdens de verzetprocedure konden de verzoekende partijen zich laten bijstaan door een advocaat van hun keuze en werden besluiten neergelegd voor de verzoekende partijen.

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.

28. Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

29. In zoverre de verzoekende partijen in het derde onderdeel van het middel aanvoeren dat artikel 6, § 1, 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 16-20. 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 de verzoekende partijen ten slotte aanvoeren dat artikel 6, § 3, d, 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 21 oktober 2011 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat de eerste verzoekende partij heeft verzocht om het horen van een getuige, laat staan dat een dergelijk verzoek verworpen zou zijn.

31. Het derde onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

32. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

33. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6.2 EVRM en machtsoverschrijding “ingevolge juridisch onaanvaardbare motivatie”.

Zij betogen dat de asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld niet werd geijkt en derhalve niet voldoet aan de wet van 16 juni 1970 ‘betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen’, zodat de vraag rijst of dergelijke asdrukweger mag worden aangewend bij de controle op de naleving van het Aslastendecreet.

De verzoekende partijen laten gelden dat de gehanteerde asdrukwegers niet-automatische weegtoestellen zijn, die bij gebrek aan ijking niet wettig kunnen worden gebruikt om controles uit te voeren op de naleving van het Aslastendecreet. Luidens artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 ‘houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen’ wordt onder een niet-automatisch weegwerktuig een weegwerktuig verstaan waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is. Daar de asdrukwegers die door het Vlaamse Gewest worden gebruikt de tussenkomst van een operator vereisen, kan volgens de verzoekende partijen niet betwist worden dat de asdrukwegers niet-automatische weegtoestellen zijn, die geijkt dienen te worden om controles op de naleving van het Aslastendecreet te kunnen uitvoeren. Het te wegen voertuig dient immers te worden bestuurd en met constante snelheid over de asdrukweger te rijden, op grond van de aanwijzingen van de wegeninspecteur, die het toestel dient aan te zetten en de nodige gegevens over het voertuig in de computer dient in te voeren. Laatstgenoemde beschikt daartoe over een lijvige handleiding die overbodig zou zijn indien alles automatisch zou gebeuren.

De verzoekende partijen betogen voorts dat, zelfs indien de asdrukwegers van het Vlaamse Gewest automatische weegtoestellen zouden zijn, dit niet impliceert dat zij niet moeten worden geijkt, nu zij worden aangewend om heffingen en restituties te berekenen. Een administratieve geldboete die wordt opgelegd op grond van het Aslastendecreet is volgens de verzoekende partijen een heffing op wegdekbeschadiging, zodat de asdrukwegers die bij dergelijke procedure gebruikt worden, geijkt moeten zijn.

In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen aan dat het onredelijk zou zijn om niet-geijkte asdrukwegers te gebruiken. Zij merken op dat het gebruik van geijkte toestellen wel vereist is in het economisch verkeer, zodat niet valt in te zien waarom een ijking niet noodzakelijk zou zijn wanneer hetzelfde toestel voor gerechtelijke doeleinden wordt gebruikt. Op grond van het adagium “*in dubio pro reo*” kunnen in het strafrecht immers enkel de strengste standaarden gehanteerd worden. Dit is onder meer het geval voor toestellen die gebruikt worden bij snelheidscontroles en alcoholcontroles, zodat het, volgens de verzoekende partijen, dan ook niet meer dan logisch is dat voor de asdrukwegers die gebruikt worden voor de vaststellingen in het kader van het Aslastendecreet eveneens de strengste standaarden worden opgelegd, zonder een onderscheid te maken tussen automatische en niet-automatische weegtoestellen. Volgens de verzoekende partijen is elke redelijkheid zoek wanneer inzake ijking een discriminatoir onderscheid wordt gemaakt tussen wegingen in het economisch verkeer en wegingen voor gerechtelijke doeleinden enerzijds en wegingen met automatische weegtoestellen en wegingen met niet-automatische weegtoestellen anderzijds.

Beoordeling

34. De Raad van State heeft, onder meer in arrest nr. 220.212 van 6 juli 2012, Hubert en de bvba Bimatra en in talloze andere zaken over een identiek middel als volgt geoordeeld:

“30.1. In zoverre in het middel de schending wordt aangevoerd van artikel 6.2. van het EVRM stelt de Raad van State ambtshalve vast dat de verzoekende partijen niet uiteenzetten, waarin de schending van het vermoeden van onschuld te dezer zou bestaan. In zoverre is het middel niet ontvankelijk.

Voor het overige is het middel, waarmee in essentie wordt aangevoerd dat de bestreden beslissing feitelijke grondslag mist, ontvankelijk.

30.2. Artikel 12 van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen luidt als volgt:

- ‘§ 1. Metingen in het economisch verkeer die ten doel hebben de hoeveelheid van enig goed of de hoegrootheid van een dienst te bepalen, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.
- § 2. Metingen die worden uitgevoerd ter berekening van heffingen en restituties, moeten met geijkte meetwerktuigen worden verricht.
- § 3. De Koning kan de toepassing van § 1 verruimen tot andere metingen in het economisch verkeer.
- § 4. De Koning kan het gebruik van geijkte meetwerktuigen opleggen voor metingen buiten het economisch verkeer’.

De verzoekende partijen kunnen niet worden bijgevalen waar zij aanvoeren dat een administratieve geldboete die wordt opgelegd in het kader van het Aslastendecreet een ‘heffing of restitutie’ is in de zin van artikel 12, § 2, van de voormelde wet van 16 juni 1970.

Een heffing in de zin van artikel 12, § 2, van voornoemde wet wordt opgelegd door de overheid, wanneer zij op basis van wetgeving in materiële zin een geldsom int, naar aanleiding van het uitvoeren of laten uitvoeren van bepaalde metingen. Er is sprake van restitutie(s) wanneer de terugbetaling van een bedrag of van bedragen door de overheid wordt beoogd. (zie o.m. R.v.St., 30 oktober 2011, nr. 215.515, BVBA Van Brabant en Co en 26 april 2011, nr. 212.764 G. Ducourant, NV Transport GDP).

Een administratieve geldboete opgelegd in het kader van het Aslastendecreet heeft een andere finaliteit: zij wordt opgelegd wanneer een inbreuk wordt gepleegd op artikel 56 van het Aslastendecreet.

Artikel 12, § 4, van de wet van 16 juni 1970 machtigt de Koning om het gebruik van geijkte meetwerktuigen op te leggen buiten het economisch verkeer.

Het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 houdende een nieuwe regeling betreffende de niet-automatische weegwerktuigen bepaalt dat de niet-automatische weegwerktuigen, waaronder deze ter bepaling van de massa voor het berekenen van een boete (artikel 1, § 2, a, 2°) of ter bepaling van de massa voor de toepassing van wetten en wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen (artikel 1, § 2, a, 3°), onderworpen zijn aan de algemene voorschriften betreffende de herijk en de technische controle van de meetwerktuigen alsmede aan de bijzondere voorschriften bepaald in dat besluit (artikel 4).

Te dezen rijst de vraag of de asdrukwegers die worden gebruikt om overtredingen op het Aslastendecreet vast te stellen al dan niet automatische weegwerktuigen zijn.

Luidens artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 wordt onder niet-automatisch weegwerktuig verstaan een weegwerktuig waarbij voor het wegen de tussenkomst van een operator noodzakelijk is.

Luidens de bijlage MI-006 van het koninklijk besluit van 13 juni 2006 betreffende meetinstrumenten is een automatisch weegwerktuig een instrument dat de massa van een product bepaalt zonder tussenkomst van een bedienaar en een vooraf bepaald programma van automatische processen volgt die kenmerkend zijn voor het instrument.

De asdrukweger waarmee de inbreuk werd vastgesteld, is van het merk Central Weighing Limited, type Supaweigh II en meet de massa onder de assen terwijl het voertuig met constante snelheid over de asdrukweger rijdt. Volgens de Internationale Aanbeveling R 134-1 'Automatic instruments for weighing road vehicles in motion and measuring axle loads' van 2006 van de Internationale Organisatie voor Wettelijke Metrologie is dergelijk meettoestel een automatisch weegwerktuig. De in die aanbeveling gehanteerde definitie van een automatisch weegwerktuig is identiek aan deze in het koninklijk besluit van 13 juni 2006 betreffende meetinstrumenten.

Het koninklijk besluit van 4 augustus 1992 is derhalve niet van toepassing op de door de Vlaamse overheid gebruikte asdrukweger.

Uit hetgeen voorafgaat volgt dat niet in een wettelijke regeling is voorzien inzake ijking van de asdrukwegers die worden gebruikt met het oog op de vaststelling van inbreuken op het Aslastendecreet.

Waar de verzoekende partijen in ondergeschikte orde laten gelden dat het onredelijk is om administratieve geldboeten op te leggen op grond van metingen die werden uitgevoerd met niet-geijkte asdrukwegers wordt in essentie de juistheid van de aan de bestreden beslissing ten grondslag liggende feiten aangevoerd.

Uit de verklaringen van de verwerende partij blijkt dat zij op vrijwillige wijze de asdrukwegers om de twee jaar onderwerpt aan een metrologische controle door de metrologische dienst van de FOD Economische Zaken, hetgeen de facto hetzelfde is als een ijking. Dit is, aldus de verwerende partij, ook de termijn waarbinnen de metrologische dienst een herijking aanraadt.

In dit verband brengen de verzoekende partijen geen concrete gegevens aan die eraan doen twijfelen dat een controle op vrijwillige basis uitgevoerd door voornoemde dienst, waarvan de bevoegdheid terzake niet in vraag wordt gesteld, minder zekerheid zou verschaffen omtrent de correctheid van de uitgevoerde weging door een bij wet voorziene ijking.

Indien zulks het geval is, bestaat er geen twijfel omtrent de juistheid van de vastgestelde overtredingen. Er valt immers niet in te zien waarom een ijking op vrijwillige basis minder zekerheid zou verschaffen omtrent de correctheid van de uitgevoerde wegingen dan een bij wet voorziene ijking.”

Te dezen blijkt uit het proces-verbaal van 21 oktober 2011 dat de asdrukweger door de metrologische dienst voor het laatst op zijn juistheid werd getest op 20 juni 2011, zijnde minder dan twee jaar voor de vaststelling van de

overlading. In die omstandigheden kan de juistheid van de uitgevoerde metingen niet worden betwist.

35. 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 22 april 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Daniël Moons