

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.381 van 14 mei 2014
in de zaak A. 208.830/IX-8008**

In zake : 1. Jeroen COURTENS
 2. de BVBA TRAVERPA
 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 2 mei 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 7 maart 2013 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Jeroen Courtens een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1200 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de bvba Traverpa 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 5 mei 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart Van Hyfte, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partijen, 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 15 maart 2012 wordt een vrachtauto, bestuurd door de eerste verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E40 te Wetteren. Bij weging wordt vastgesteld dat de eerste as van de vrachtauto met 1069 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 Dendermonde beslist geen strafvervolgung in te stellen.

3.3. Op 29 juni 2012 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1200 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. De verzoekende partijen tekenen verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 2 oktober 2012 heeft een hoorzitting plaats en maken de verzoekende partijen hun “besluiten in verzet” over.

3.6. Op 25 oktober 2012 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 1200 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 raadsman van de verzoekende partijen verstuurd, bij wie zij keuze van woonplaats deden.

3.7. Met een aangetekende brief van 14 november 2012 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 11 januari 2013 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partijen dienen bovendien schriftelijke “besluiten in beroep” in.

3.9. Op 7 maart 2013 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1200 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van die boete. Die beslissing wordt op 8 maart 2013 met een aangetekende brief met ontvangstmelding naar de raadsman van 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 2 oktober 2012 zijn beslissing op 25 oktober 2012 naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen heeft verstuurd en dat die beslissing zoals blijkt uit de antwoordkaart, daar ontvangen werd op 26 oktober 2012. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, van het Aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen.

Vervolgens werd op 14 november 2012 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing werd op 8 maart 2013 verstuurd naar de gekozen woonplaats en zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen op 11 maart 2013. 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 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 25 oktober 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 26 oktober 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 2 oktober 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 8 maart 2013 “aangetekend tegen ontvangstmelding” naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat voormelde brief op 11 maart 2013 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 14 november 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 wegininspecteurs kunnen echter niet als onpartijdig en onafhankelijk worden beschouwd. Bovendien zijn ook de wegininspecteur-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 verzoekschrift en 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 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 ook niet in de mogelijkheid om getuigen te ondervragen.

Beoordeling

Voorafgaandelijk:

Het tweede middel werd in talloze arresten van de Raad van State op identieke wijze beantwoord en het antwoord is bijgevolg vaste rechtspraak geworden, waarvan in huidige zaak niet wordt afgeweken gelet op het middel van de verzoekende partijen, dat identiek is aan het middel ontwikkeld in andere zaken, die aanleiding gaven tot een zelfde antwoord. De analyse van dit middel door de Raad spoort met de Europese en nationale rechtspraak van de hogere rechtscolleges zijnde het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie. Of een dergelijke houding van de verzoekende partijen verzoenbaar is met een loyale en efficiënte procesvoering is nog maar de vraag.

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 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 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. Aldus is de afwijzing van het verzoek om een prejudiciële vraag te stellen formeel- en materieel gemotiveerd.

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 nietodeloos 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 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.

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 geïd (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 15 maart 2012, 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 van de FOD Economie 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.

In het proces-verbaal legde de bestuurder van de vrachtauto 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 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 de verklaringen van de bestuurder, die aan de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ten grondslag liggen, nu hij op de hoogte was van het feit dat de vrachtauto overladen was.

Evenwel 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 15 maart 2012 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.

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 mei 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Daniël Moons