RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 228.656 van 6 oktober 2014
in de zaak A. 208.902/XIV-35.718

In zake : de BVBA VUYLSTEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frederik Vanden Bogaerde
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering
dat woonplaats kiest bij
het agentschap Wegen en Verkeer
gevestigd te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20, bus 4

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 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 de BVBA Vuylsteke een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1800 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier en een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anthony Poppe, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partij, en adjunct van de directeur 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 20 januari 2012 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door J. L., werknemer van de verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E40 te Jabbeke. Bij weging wordt vastgesteld dat de oplegger op de eerste as met 1241 kg overladen is, op de tweede as met 1328 kg en op de derde as met 1511 kg. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk

op artikel 56 van het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (hierna: aslastendecreet).

3.2. Op 7 februari 2012 wordt het proces-verbaal bezorgd aan de procureur des Konings te Brugge, afdeling politierechtbank, met het verzoek om overeenkomstig artikel 59 van het aslastendecreet binnen een termijn van negentig dagen (eventueel verlengbaar met dertig dagen) mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Op 10 april 2012 wordt meegedeeld dat geen strafvervolging wordt ingesteld.

3.3. Op 29 juni 2012 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1800 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij toegezonden.

3.4. Op 10 juli 2012 tekent de verzoekende partij verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 25 september 2012 gaat een hoorzitting door en maakt de verzoekende partij haar “besluiten in verzet” over.

3.6. Op 19 oktober 2012 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 1800 euro op te leggen. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij toegezonden.

3.7. Met een aangetekende brief van 13 november 2012 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 11 januari 2013 gaat een hoorzitting door. De verzoekende partij dient bovendien schriftelijke “besluiten in beroep” in.

3.9. Op 7 maart 2013 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 1800 euro. Die beslissing wordt op 8 maart 2013 (postdatum) met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij toegezonden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij 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 de verzoekende partij 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 25 september 2012, zijn beslissing op 19 oktober 2012 naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partij heeft verstuurd en dat die beslissing zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen werd op 22 oktober 2012. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, van het aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen.

Vervolgens werd op 13 november 2012 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing werd op 8 maart 2013 verstuurd aan

de gekozen woonplaats van de verzoekende partij 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.

6. In haar memorie van wederantwoord volhardt de verzoekende partij in het middel.

Beoordeling

a. Ontvankelijkheid van het middel

7. De verwerende partij voert als exceptie aan dat het middel niet ontvankelijk is voor zover het gericht is tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur in graad van verzet omdat dit onderdeel van het middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing.

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.

De exceptie wordt verworpen.

b. Gegrondheid van het middel in de mate de schending van artikel 60, § 2 van het aslastendecreet wordt aangevoerd

8. Overeenkomstig artikel 60, § 2, van het aslastendecreet kan binnen de dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de wegeninspecteur-controleur tot het opleggen van een administratieve geldboete

verzet worden aangetekend tegen die beslissing. Als tijdig verzet werd aangetekend, worden de overtreder en in voorkomend geval de onderneming uitgenodigd op een hoorzitting.

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.

9. Bij het aantekenen van het verzet, heeft de verzoekende partij woonplaatskeuze gedaan bij haar raadsman.

Uit de begeleidende brief die zich in het administratief dossier bevindt, blijkt dat de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing na verzet van de verzoekende partij op 19 oktober 2012 "aangetekend met ontvangstmelding" naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partij heeft verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat die aangetekende zending op 22 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, op 25 september 2012.

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 de schending van artikel 60, § 3, van het aslastendecreet wordt aangevoerd

10. Overeenkomstig artikel 60, § 3, van het aslastendecreet kan 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 partij 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 13 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 voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM).

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

De verzoekende partij is 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 (hierna: EHRM) - inzonderheid het arrest van 27 november 2008 in de zaak Salduz t. Turkije - leidt de verzoekende partij af dat de verdachte vanaf het eerste verhoor moet worden bijgestaan door een raadsman en de rechten van de verdediging onherstelbaar geschaad worden wanneer in een strafprocedure gebruik gemaakt wordt van incriminerende verklaringen die zonder de bijstand van een advocaat werden afgelegd. Bovendien had de wegeninspectie de chauffeur voor het verhoor moeten informeren over zijn recht om te zwijgen en zijn recht op bijstand van een advocaat ("cautieplicht"). De verdachte kon geen afstand doen van zijn recht op bijstand van een advocaat, zonder vooraf over zijn rechten te zijn geïnformeerd. De verzoekende partij wijst er 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 leidt de verzoekende partij 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 partij is bovendien van mening dat de argumenten die in de bestreden beslissing worden aangevoerd om de argumentatie van de verzoekende partij te verwerpen niet overtuigend zijn. In de bestreden beslissing wordt immers ten onrechte gesteld dat de chauffeur niet gearresteerd, noch formeel verhoord werd. De rechtspraak van het EHRM maakt immers geen onderscheid tussen verschillende categorieën van verhoor en de chauffeur legde een verklaring af die in het kader van de strafprocedure en de administratieve procedure als bewijs kon worden gebruikt. Vervolgens is het argument dat de chauffeur de mogelijkheid had om beroep te doen op juridische bijstand onjuist, omdat niet aan de cautieplicht was voldaan en de chauffeur bijgevolg niet met kennis van zaken een verklaring kon afleggen. Ten slotte wijst de verzoekende partij ook het argument af dat de beslissing niet op de verklaringen van de chauffeur gebaseerd was, aangezien de vraag of die verklaringen bij de bestreden beslissing hebben doorgewogen in het licht van het arrest Dayanan naast de kwestie is, wanneer blijkt dat het recht op bijstand van een advocaat en de cautieplicht geschonden werden.

Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat artikel 6, § 1, EVRM geschonden werd, doordat haar 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 partij 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 partij een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

De verzoekende partij is 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 stelt de verzoekende partij 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 partij wordt in de bestreden beslissing naast de kwestie geantwoord omdat niet gevraagd werd om een getuige te horen. Aangezien er desbetreffend niets in het aslastendecreet geregeld is, is het immers volgens de verzoekende partij niet mogelijk om getuigen te horen.

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

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

De verzoekende partij stelt ten slotte vast dat de verwerende partij niet betwist dat de administratieve procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete, en in het bijzonder de behandeling van de zaak tijdens de hoorzitting, niet openbaar verloopt. Het aslastendecreet voorziet 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 verzoekende partij ingestelde vervolging werd vastgesteld en de boete werd opgelegd. Eén van die voorschriften is dat eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, wat volgens de verzoekende partij niet het geval was. Dit tweede onderdeel van het tweede middel wordt hierna in eerste instantie onderzocht.

16. In dit geval is een administratieve boete opgelegd door de wegeninspecteurs P.V.R. en T.D., is het verzet daartegen verworpen door wegeninspecteur-controleur P.B. 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 genomen hebben van het verzet of het beroep daartegen, aan alle 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, nr. 21539/07, § 46).

18. Tegen de beslissing van de minister kan de verzoekende partij 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 de betrokken beslissing vernietigt, het bestuur verplicht is zich te conformeren aan het vernietigingsarrest en het, indien het een nieuwe beslissing neemt, 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 werd 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 partij vraagt in het verzoekschrift dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld die zij evenwel niet formuleert.

Bijgevolg weet de Raad van State niet welke prejudiciële vraag de verzoekende partij aan het Grondwettelijk Hof wenst te stellen. De Raad is dan ook niet bij machte om een prejudiciële vraag te stellen op vraag van de verzoekende partij. In het licht van wat voorafgaat, ziet de Raad van State geen reden om ambtshalve een dergelijke vraag te formuleren.

22. De verzoekende partij voert aan dat haar recht om zich tot een rechter te wenden belemmerd wordt door de financiële drempel bepaald in artikel 60, § 4, laatste lid, van het aslastendecreet en dat de mogelijkheid tot uitoefening van dat recht bovendien vertraagd wordt door de verplichting om vooraf een administratief beroep in te stellen. Daargelaten de vraag of deze grief geformuleerd in de memorie van wederantwoord ontvankelijk is, kan het door artikel 6, § 1, EVRM gewaarborgde recht het voorwerp uitmaken van beperkingen, ook van financiële aard, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot een rechter. Op zich doet een vergoeding voor dossierkosten geen afbreuk aan dat recht. (GWH, 12 juli 2012, nr. 88/2012.B.4.1.).

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 wegeninspecteurs 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 stilzwijgend indien de beslissing van de wegeninspecteur-controleur niet binnen dertig dagen na de hoorzitting aan de overtreder wordt meegedeeld. Hetzelfde geldt indien de beslissing van de bevoegde minister niet binnen vier maanden na het instellen van het beroep aan de overtreder wordt meegedeeld.

De argumenten van de verzoekende partij in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, missen bijgevolg feitelijke grondslag.

23. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

24. De verzoekende partij voert in het eerste middelonderdeel 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 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. *In casu* hebben de wegeninspecteurs bij de redactie van het aanvankelijke proces-verbaal op 20 januari 2012 inlichtingen verzameld betreffende onder meer de aard van het transport en de identiteit van de vrachtwagenbestuurder. Zij hebben desbetreffend een schriftelijke vragenlijst laten invullen waarin eerder beperkte informatie werd gevraagd en waarbij vaststaat dat de vrachtwagenbestuurder op geen enkel ogenblik van zijn vrijheid werd beroofd en na de wegcontrole mocht beschikken en zijn rit met zijn geleed voertuig verder zetten (GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013. B.5.5).

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 geschonden 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 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 wordt 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:

> "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." (Adv. RvS 49.413/AV van 19 april 2011, *Parl.St.* Kamer 2010-11, nr. 53-1279/2, 11).

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 van de betrokkene niet als doorslaggevend bewijs gebruikt, er kennelijk geen misbruik of dwang is gebruikt en de beklaagde zich op het ogenblik van het verhoor en tijdens het onderzoek niet in een kwetsbare positie bevindt 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, *RW* 2011-2012, 308-314, met conclusie van advocaat- generaal P. Duinslaeger).

De Raad van State valt die rechtspraak bij en past ze op de huidige zaak toe.

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

Uit het aanvankelijke proces-verbaal van 20 januari 2012, opgesteld door de wegeninspecteurs bij de wegeninspectie, blijkt dat zij de overlading van het voertuig van de verzoekende partij hebben vastgesteld middels een door de metrologische dienst van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, gecontroleerde asweger. De overlading wordt door de chauffeur niet betwist. De inspecteurs vermeldden tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk is voor de overlading, zijnde de verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder die werknemer was van de verzoekende partij.

In voornoemd 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 en van de verlader. Voor het overige kruiste de bestuurder in voormeld proces-verbaal nog de volgende voorgedrukte vermeldingen aan:

> " : Er werden mij GEEN middelen ter beschikking gesteld om onmiddellijk het gewicht van de lading na te gaan.
> : Ik was NIET op de hoogte dat ik overladen was.
> : Ik betwist de overtreding niet."

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt bijgevolg 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 geleed voertuig door de asweger en op het moment dat de vrachtwagenbestuurder een verklaring aflegt, geen schending in van artikel 6 EVRM in essentie omdat de technische vaststellingen in verband met de overlading doorslaggevend waren om de administratieve geldboete op te leggen. Bovendien blijkt uit het aanvankelijke proces-verbaal van 20 januari 2012 dat een afschrift van dit proces-verbaal aan de vrachtwagenbestuurder werd toegestuurd samen met een vragenlijst bestemd voor de burgerlijk aansprakelijke partij, zijnde de verzoekende partij.

Dit betekent concreet dat zowel de vrachtwagenbestuurder als de verzoekende 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 en de beroepsprocedure kon de verzoekende partij zich laten bijstaan door een advocaat van haar keuze en werden schriftelijke besluiten neergelegd voor de verzoekende partij.

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

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

28. In zoverre de verzoekende partij in het derde onderdeel van het middel aanvoert 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 erop gewezen dat niet is vereist dat de beslissende instanties in een administratieve procedure moeten voldoen aan alle vereisten die gesteld worden aan een rechterlijke instantie, mits tegen hun beslissing beroep openstaat bij een rechterlijke instantie die wel aan die vereisten voldoet. De Raad van State is een rechterlijke instantie die aan de bedoelde vereisten voldoet en in dit verband wordt bovendien vastgesteld dat de verzoekende partij niet aantoont dat voornoemde instanties hebben doen blijken van partijdigheid en evenmin dat zij niet onafhankelijk zouden zijn opgetreden. 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.

In zoverre de verzoekende partij ten slotte aanvoert dat artikel 6, § 3, d, EVRM is geschonden, doordat zij tijdens de administratieve procedure niet in de gelegenheid is gesteld om getuigen te ondervragen, wordt opgemerkt dat, zoals blijkt uit het proces-verbaal van 20 januari 2012 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt, om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat de bestuurder of de verzoekende partij heeft verzocht om het horen van een getuige, laat staan dat een dergelijk verzoek zou zijn verworpen.

Het derde onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

29. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

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

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

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

30.2. In de memorie van wederantwoord volhardt de verzoekende partij in het middel.

Beoordeling

31. Luidens artikel 55*bis*, 5°, van het aslastendecreet, zoals gewijzigd bij artikel 144 van het decreet van 12 december 2008, dient onder een "overtreder" te worden verstaan de "natuurlijke persoon of rechtspersoon die een inbreuk op artikel 56 begaat of in voorkomend geval als opdrachtgever of verlader optreedt".

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

> "Deze wijziging verbetert de definitie van 'overtreder' in die zin dat naast de natuurlijke persoon, die als materiële dader van het misdrijf wordt aanzien, ook eventueel de werkgever als rechtspersoon als overtreder kan bestraft worden. Overeenkomstig artikel 5 Sw. kunnen immers ook rechtspersonen strafrechterlijk verantwoordelijk gesteld worden voor misdrijven die hetzij een intrinsiek verband hebben met de verwezenlijking van hun doel of de waarneming van hun belangen, of die, naar blijkt uit de concrete omstandigheden, voor hun rekening zijn gepleegd.
>
> Tijdens de redactie van het wijzigingsdecreet van juni 2005 werd de definitie van overtreder, ten onrechte, beperkt tot natuurlijke personen. Vóór deze wijziging was het wel mogelijk om een administratieve geldboete op te leggen aan rechtspersonen. Het is nooit de bedoeling van de decreetgever geweest dit in te perken. Hierover is immers niets terug te vinden in de voorbereidende werken van het decreet van 24 juni 2005." (*Parl.St.* Vlaams Parlement 2007-08, nr. 1816/1, 38).

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

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

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

De Raad van State valt deze rechtspraak bij.

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

35. De bestreden beslissing bevat, wat het moreel bestanddeel van het misdrijf betreft, de volgende motivering:

> "Eenieder die een voertuig gebruikt, moet zich er van vergewissen dat de massa en de massa onder de assen niet meer bedraagt dan de maximaal toegelaten massa, ook al heeft hij zelf het voertuig niet geladen. Het verzuim daaraan te voldoen kan het opzet of de schuldige nalatigheid uitmaken vereist opdat het morele element van het misdrijf zou bestaan;
>
> Op de rechtspersoon rust de wettelijke plicht om de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur in zijn dienst, geen hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg bezigt dat overladen is. Het moreel element bestaat *in casu* dan ook uit het nalaten om maatregelen te nemen die de

naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk maken.

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

Behoudens wanneer de overtreder, met een zekere graad van geloofwaardigheid, de naleving van de voor hem geldende algemene zorgvuldigheidsplicht kan aantonen, door bijvoorbeeld met succes een grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aan te voeren, kan de schuld worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding;

Gelet op het feit dat enerzijds uit het dossier blijkt dat er geen middelen ter beschikking waren om de massa van het voertuig te controleren en anderzijds de overtreder niet op een andere wijze aantoont dat er desondanks toch afdoende maatregelen genomen waren om overladingen te vermijden moet worden geoordeeld dat appellante geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk [maakt];

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

Het opzet in hoofde van de overtreder is bewezen;"

36. Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de verwerende partij van oordeel is dat het moreel bestanddeel van het misdrijf aanwezig is omwille van de omstandigheid dat de verzoekende partij niet de nodige maatregelen heeft genomen om de inbreuk te voorkomen. Van een normale, voorzichtige rechtspersoon mag immers worden verwacht dat hij de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat zijn chauffeur geen inbreuken pleegt op het aslastendecreet. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat zij de nodige maatregelen heeft genomen om inbreuken op het aslastendecreet te vermijden.

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

Nu de verzoekende partij geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk heeft gemaakt, heeft de

verwerende partij wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is.

38. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes oktober tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,

bijgestaan door

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Joris Casneuf **Geert Debersaques**