

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIV^e KAMER

A R R E S T

**nr. 229.199 van 18 november 2014
in de zaak A. 210.433/XIV-35.907**

In zake : 1. Robert BENS
 2. de BVBA BEVATRANS
 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 30 september 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 5 augustus 2013 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan Robert Bens een administratieve geldboete wordt opgelegd van 4500 euro wegens beschadiging van het wegdek door overlading van een voertuig en de bvba Bevatrans burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van deze administratieve geldboete.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een administratief dossier en 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 7 november 2014.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva Van Nuffel, 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 17 juli 2012 wordt een vrachtwagen met oplegger, bestuurd door R.B., werknemer van de tweede verzoekende partij, door de wegeninspectie gecontroleerd op de autosnelweg E17 te Kortrijk. Op de tweede as van de trekker van het geleed voertuig bedraagt de overlading 3981 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 22 oktober 2012 wordt het proces-verbaal bezorgd aan de procureur des Konings te Kortrijk, afdeling politieparket, 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. Het parket deelt binnen die termijn geen beslissing mee.

3.3. Op 16 januari 2013 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan eerste verzoeker een administratieve geldboete van 4500 euro op te leggen, waarbij de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld 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 28 januari 2013 tekenen de verzoekende partijen verzet aan tegen die beslissing.

3.5. Op 12 februari 2013 worden de verzoekende partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 20 maart 2013. De verzoekende partijen verschijnen niet, maar dienen wel schriftelijke “besluiten in verzet” in.

3.6. Op 27 maart 2013 bevestigt de wegeninspecteur-controleur zijn beslissing om aan eerste verzoeker een administratieve geldboete van 4500 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 raadsman van de verzoekende partijen toegezonden, bij wie woonplaatskeuze werd gedaan.

3.7. Op 15 april 2013 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

3.8. Op 28 mei 2013 gaat een hoorzitting door. De verzoekende partijen dienen bovendien schriftelijke “besluiten in beroep” in.

3.9. Op 5 augustus 2013 beslist de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken aan eerste verzoeker een administratieve geldboete op te

leggen van 4500 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete. Die beslissing wordt op 7 augustus 2013 met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de raadsman van de verzoekende partijen toegezonden, bij wie woonplaatskeuze werd gedaan.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

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 hoorzitting die heeft plaatsgevonden op 20 maart 2013, waarop de verzoekende partijen niet aanwezig waren, zijn beslissing op 27 maart 2013 naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen heeft verstuurd en dat die beslissing zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen werd op 28 maart 2013. De beslissing werd aldus genomen binnen de door artikel 60, § 2, van het aslastendecreet voorgeschreven termijn van dertig dagen.

Vervolgens werd op 15 april 2013 tegen deze beslissing beroep aangetekend. De bestreden beslissing werd op 7 augustus 2013 verstuurd naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen en zoals blijkt uit de antwoordkaart daar ontvangen op 8 augustus 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:

“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, 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 verzet van de verzoekende partijen op 27 maart 2013 “aangetekend met ontvangstmelding” naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen heeft verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat die aangetekende zending op 28 maart 2013 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 20 maart 2013.

Het middel mist bijgevolg feitelijke grondslag voor zover de schending van artikel 60, § 2, laatste lid, 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:

“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 7 augustus 2013 “aangetekend tegen ontvangstmelding” naar de gekozen woonplaats van de verzoekende partijen werd verzonden. Uit het bericht van ontvangst blijkt dat voormelde brief op 8 augustus 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 15 april 2013.

Bijgevolg mist het middel eveneens feitelijke grondslag voor zover de schending van artikel 60, § 3, laatste lid, 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 stellen 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 (hierna: 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, zijnde eerste verzoeker, kon geen afstand doen van zijn recht op bijstand van een advocaat, zonder vooraf

over zijn rechten te zijn geïnformeerd. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat de rechtspraak van het EHRM bindend is en rechtstreekse werking heeft. In een arrest van 13 oktober 2009 in de zaak *Dayanan t. Turkije* is het 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 indien 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, zijnde eerste verzoeker, 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 een beroep te doen op juridische bijstand onjuist, omdat niet aan de cautieplicht was voldaan en de chauffeur bijgevolg niet met kennis van zaken een verklaring kon afleggen. Ten slotte wijzen de verzoekende partijen ook het argument af dat de beslissing niet op de verklaringen van de chauffeur gebaseerd was, aangezien de vraag of die verklaringen bij de bestreden beslissing hebben doorgewogen in het licht van het arrest *Dayanan* naast de kwestie is, wanneer blijkt dat het recht op bijstand van een advocaat en de cautieplicht geschonden werden.

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 de Raad enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt en geen volle rechtsmacht heeft.

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 omdat niet gevraagd werd om een getuige te horen. Aangezien er desbetreffend niets in het aslastendecreet geregeld is, is het immers volgens de verzoekende partijen niet mogelijk om getuigen te horen.

14. In haar memorie van wederantwoord houden de verzoekende partijen 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 partijen toch minstens sprake van een feitelijke vrijheidsberoving, zodat hen 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, ontwikkeld in hun memorie van wederantwoord, merken de verzoekende partijen op dat op grond van artikel 60, § 4, van het aslastendecreet een vergoeding moet worden betaald om tot het hoger beroep te worden toegelaten en dat aldus een financiële drempel wordt opgeworpen. Bovendien vertraagt de administratieve fase de mogelijkheid om 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

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 verzoeker ingestelde vervolging werd vastgesteld en de boete werd opgelegd. Eén van die voorschriften is dat eenieder recht heeft op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, wat volgens de verzoekende partijen niet het geval was. 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 T.D. en S.E., 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 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 te dezen, 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 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, 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 of vertraagd. Indien 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 partijen in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, missen bijgevolg feitelijke grondslag.

22. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

23. De verzoekende partijen voeren in het eerste middelonderdeel aan dat artikel 6, § 3, c, *juncto* artikel 6, § 1, EVRM is geschonden, doordat de vrachtwagenbestuurder zich bij zijn verhoor niet heeft kunnen laten bijstaan door een advocaat.

Daargelaten de vraag of de tweede verzoekende partij zich te dezen 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. Te dezen hebben de wegeninspecteurs bij de redactie van het aanvankelijke proces-verbaal op 17 juli 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).

24. 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 te dezen 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).

25. 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 verdachte 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 geredimeerd. 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.

26. In de voorliggende zaak wordt bijgevolg rekening gehouden met de volgende feiten en omstandigheden.

Uit het aanvankelijke proces-verbaal van 17 juli 2012, opgesteld door de wegeninspecteurs bij de wegeninspectie, blijkt dat zij de overlading van het voertuig van de tweede 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, gelet op de overlading vastgesteld door de asweger. De inspecteurs vermeldten tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk is voor de overlading, zijnde de tweede verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder die de werknemer was van de tweede 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 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. Tevens kon de vrachtwagenbestuurder, zo hij dit wenste, op zijn verklaringen terugkomen of deze nuanceren tijdens de administratieve procedures en eventueel tijdens de procedure voor de Raad van State, wat hij niet heeft gedaan.

Bijgevolg houdt de afwezigheid van een advocaat op het tijdstip van de vaststellingen bij weging van het geled 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 en de vrachtwagenbestuurder hiermee onmiddellijk werd geconfronteerd. Bovendien blijkt uit het aanvankelijke proces-verbaal van 17 juli 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 tweede verzoekende partij.

Dit betekent concreet dat zowel de vrachtwagenbestuurder als de tweede verzoekende partij de mogelijkheid hadden 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, zowel tijdens de administratieve fase van de procedure als voor de Raad van State. Immers zowel tijdens de verzetprocedure als tijdens de beroepsprocedure konden de verzoekende partijen zich laten bijstaan door een advocaat van hun keuze en werden schriftelijke besluiten neergelegd voor de verzoekende partijen.

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.

27. 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 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 partijen niet aantonen 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 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 17 juli 2012 van de wegeninspecteurs, de persoon die verhoord wordt, om een getuigenverhoor kan vragen. Uit het dossier blijkt niet dat de bestuurder of de tweede 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.

28. Het tweede 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 achttien november tweeduizend veertien, door de Raad van State, XI^{ve} kamer, samengesteld uit:

Daniël Moons,

waarnemend kamervoorzitter,
staatsraad,

bijgestaan door

Johan Pas,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Daniël Moons