RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 234.999 van 9 juni 2016
in de zaak 211.179/XII-7991

In zake: de NV EUROPEAN FOOD TRANSPORT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Frederik Vanden Bogaerde en Jasper Bolle
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Kolenkaai 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
woonplaats kiezend te 1000 Brussel
Koning Albert II-laan 20//4
Agentschap Wegen en Verkeer T.a.v. Veerle Vanempten

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld 17 december 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 28 oktober 2013 van de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken waarbij aan de nv European Food Transport 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 memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

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

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 maart 2016 om 10.00 uur.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Eva Van Nuffel, die *loco* advocaat Frederik Vanden Bogaerde verschijnt voor de verzoekende partij, 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 14 januari 2013 wordt een vrachtwagen met oplegger die bestuurd werd door een werknemer van de verzoekende partij door de wegen-inspectie gecontroleerd op de autoweg E17 te Waregem. Bij de controle wordt vastgesteld dat de eerste as van de trekker van het voertuig met 1910 kg overladen is. 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 23 januari 2013 wordt het proces-verbaal overgemaakt aan de procureur des Konings te Brugge met het verzoek om overeenkomstig

artikel 59 van het Aslastendecreet binnen een termijn van 90 dagen (eventueel verlengbaar met 30 dagen) mee te delen welk gevolg aan de zaak zal worden gegeven. Op 11 februari 2013 wordt meegedeeld dat het parket geen strafvervolging zal instellen.

3.3. Op 18 april 2013 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 25 april 2013 tekent de verzoekende partij tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur verzet aan.

Op 29 april 2013 wordt de verzoekende partij uitgenodigd voor een hoorzitting op 12 juni 2013. De verzoekende partij is niet aanwezig of vertegenwoordigd op de hoorzitting, maar dient wel haar “besluiten in verzet” in.

Op 4 juli 2013 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.

3.5. Op 15 juli 2013 stelt de verzoekende partij tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken.

Op 27 augustus 2013 vindt een hoorzitting plaats. De verzoekende partij dient bovendien schriftelijke “besluiten in beroep” in.

Op 28 oktober 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 29 oktober 2013 met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partij toegezonden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel: artikel 60, § 2 en § 3, Aslastendecreet

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

Beoordeling

6. In het auditoraatsverslag komt de auditeur-verslaggever op grond van een onderzoek van de gegevens vermeld in de stukken van het administratief dossier tot de conclusie dat het middel zowel wat de aangevoerde schending van artikel 60, § 2, als wat de aangevoerde schending van artikel 60, § 3, van het Aslastendecreet betreft, feitelijke grondslag mist.

In haar laatste memorie brengt de verzoekende partij geen enkel gegeven bij ter weerlegging van deze conclusies van het auditoraatsverslag. Zij beperkt er zich in tegendeel zonder meer toe te stellen dat zij “volhardt in het eerste middel”.

De Raad van State treedt de conclusies van het auditoraatsverslag bij. Uit de gegevens vermeld in de stukken van het administratief dossier blijkt dat het middel feitelijke grondslag mist.

7. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van 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 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) – meer bepaald 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 wordt gemaakt 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.

Het niet laten bijstaan door een advocaat en de schending van de cautieplicht, hebben volgens de verzoekende partij niet enkel tot gevolg dat de verklaringen van zowel de chauffeur als de onderneming dienen te worden

verwijderd, doch bovendien dat er simpelweg geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. Dit gevolg leidt de verzoekende partij af uit een arrest van het EHRM van 13 oktober 2009 in de zaak Dayanan t. Turkije. In die zaak is het EHRM 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.

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. Feit is immers dat iemand die niet zo maar mag vertrekken, *de facto* van zijn vrijheid is beroofd en dat de chauffeur wel degelijk werd verhoord. De rechtspraak van het EHRM maakt bovendien 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 wijst de verzoekende partij ook het argument af dat de beslissing niet op de verklaringen van de chauffeur gegrond 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 werden geschonden.

Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat artikel 6, § 1, EVRM werd geschonden, doordat hun 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 rechts-macht in de zin van artikel 6 EVRM worden beschouwd, aangezien hij enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt en geen volle rechtsmacht heeft.

De verzoekende partij is voorts van oordeel dat artikel 6, § 1, EVRM eveneens werd geschonden doordat de administratieve procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete niet openbaar is. Noch de behandeling van de zaak op de hoorzitting, noch de uitspraak geschieden openbaar.

Ten slotte stelt de verzoekende partij dat artikel 6, § 3, d, EVRM werd geschonden, 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, namelijk dat er niet werd gevraagd om een getuige te horen. Aangezien er desbetreffend niets in het Aslastendecreet is geregeld, is het immers volgens de verzoekende partij *de jure* niet mogelijk om getuigen te horen.

9. 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 niet op gelijk welk moment, en naar zijn eigen keuze, elke verdere medewerking met de verbaliserende autoriteiten kon onderbreken om een raadsman te consulteren. De verwerende partij gaat volgens de verzoekende partij voorbij aan de evolutie in de interpretatie van het begrip arrestatie en verhoor, zoals begrepen door het EHRM. Hoewel de chauffeur formeel niet werd gearresteerd, werd de chauffeur onmiskenbaar gekrenkt in zijn vrijheid van komen en gaan. Dit blijkt zelfs met zoveel woorden uit de bestreden beslissing, aangezien daarin wordt gesteld dat de chauffeur niet de vrijheid had om te vertrekken. In die omstandigheden is er minstens sprake van een feitelijke

vrijheidsberoving, en diende vanaf dat ogenblik de effectieve toegang tot een raadsman te worden gegarandeerd, en dit zelfs buiten enige vorm van verhoor.

Wat de grief betreft dat zij geen toegang heeft tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, 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. Zij herhaalt dat het Aslastendecreet niet voorziet in de mogelijkheid om getuigen te ondervragen.

10. De verzoekende partij volhardt zonder meer in dit middel in de laatste memorie.

Beoordeling

11. De opgelegde administratieve geldboete heeft een “strafrechtelijk” karakter 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 de daarin gegarandeerde proceswaarborgen 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.

12. In dit geval is een administratieve geldboete opgelegd door de wegeninspecteur-controleur en 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.

13. Artikel 6 EVRM vereist evenwel niet dat de administratieve instanties die de boete hebben opgelegd of die kennis hebben genomen 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).

14. 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. Om de hierna uiteengezette redenen werd reeds meermaals aanvaard dat de Raad van State een rechtscollege is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6, § 1, EVRM.

15. Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals te dezen, oefent hij immers 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.

16. Bijgevolg kan de verzoekende partij niet worden bijgevallen dat "ook de Raad van State niet als een volwaardige rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM" kan worden beschouwd. Dat de controle die de Raad van State uitoefent, beantwoordt aan de vereisten van de toetsing met volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM werd overigens bevestigd door het Grondwettelijk Hof (zie onder meer het arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016, B.40.1 en B.40.2) en het Hof van Cassatie (Cass. 15 oktober 2009, *Arr.Cass.* 2009, 584).

17. De verzoekende partij vraagt dat aan het Grondwettelijk Hof een "prejudiciële vraag" zou worden gesteld, die zij evenwel niet formuleert. Gelet onder meer op voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, is er geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen.

18. De verzoekende partij voert voorts 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 wordt vertraagd 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 partij in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, missen bijgevolg grond.

19. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

20. De verzoekende partij voert 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 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 14 januari 2013 inlichtingen verzameld betreffende onder meer de aard van het

transport en de identiteit van de vrachtwagenbestuurder. Zij hebben daarbij 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).

21. In het voormelde 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 worden gebruikt bij een veroordeling (EHRM 27 november 2008, Salduz t. Turkije, nr. 36391/02, § 52). Volgens het arrest Dayanan geldt het recht op bijstand vanaf het moment dat een verdachte wordt aangehouden, zelfs als blijkt dat de verdachte geen enkele verklaring heeft afgelegd (EHRM 13 oktober 2009, Dayanan t. Turkije, nr. 7377/03, § 1).

De verzoekende partij gaat er echter onterecht van uit dat elke ondervraging van een persoon, vanaf het moment dat die “niet zomaar mag vertrekken” kan worden beschouwd als een “verhoor” dat de toepassing van het recht op bijstand door een advocaat met zich mee moet brengen. In het arrest Zaichenko, dat meer relevant is voor huidige zaak dan de zaak Dayanan, besloot het Hof immers in een zaak aangaande een persoon die zonder bijstand van een advocaat tijdens een wegcontrole werd verhoord tot de niet-schending van artikel 6.3.c) EVRM. Volgens het Hof wezen de omstandigheden van de zaak niet op een noemenswaardige beperking van de vrijheid van handelen van de betrokken persoon van die aard dat de bijstand van een advocaat vanaf dat ogenblik vereist zou zijn (EHRM 18 februari 2010, Zaichenko t. Rusland, nr. 39660/02, §§ 47 en 48). Het Hof wijst ook op de eerder beperkte rol van de verbalisanten, en stelt uitdrukkelijk vast dat het strafonderzoek pas geopend werd

na de toezending van het verslag of het proces-verbaal van de verbalisanten aan de bevoegde overheid (§ 49) (zie ook GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013. B.8.2).

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

Uit het aanvankelijke proces-verbaal van 14 januari 2013, opgesteld door de wegeninspecteurs van het agentschap Wegen en Verkeer, blijkt dat laatstgenoemden de overlading van het voertuig hebben vastgesteld met een door de metrologische dienst gecontroleerde asweger. De overlading wordt door de verzoekende partij 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 de 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 eindbestemming van de goederen, de eigenaar 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 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 en de vrachtwagenbestuurder hiermee onmiddellijk werd geconfronteerd. Bovendien blijkt uit het aanvankelijke proces-verbaal van 14 januari 2013 dat een afschrift van dit proces-verbaal aan de vrachtwagen-bestuurder 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 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 de verzoekende partij trouwens effectief heeft gedaan, zowel tijdens de administratieve fase van de procedure als voor de Raad van State. Immers zowel tijdens de verzetprocedure als tijdens 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 overigens dat de vrachtwagenbestuurder zich op enig moment in een kwetsbare positie bevond. Bijgevolg kan niet worden aangenomen dat aan hem bij het afleggen van zijn schriftelijke verklaring bij de wegcontrole, reeds toegang diende te worden verleend tot een advocaat noch informatie diende te worden verleend op zijn recht op stilzwijgen en zijn recht op bijstand van een advocaat.

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

23. 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 minister kunnen worden beschouwd als onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instanties, of dat de procedure niet in het openbaar werd gevoerd, wordt herhaald 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, weze vastgesteld dat bij de Raad van State de openbare behandeling gegarandeerd is.

Bovendien is er reeds op gewezen dat de verzoekende partij tijdens de administratieve procedure na verzet en na beroep op een hoorzitting werd uitgenodigd, waar zij zich ook mondeling tegen de beschuldigingen kon verweren. Het EHRM heeft er reeds op gewezen dat de verplichting om een openbare zitting te houden niet absoluut is en dat artikel 6 EVRM niet noodzakelijk het houden van een dergelijke zitting in alle procedures vereist. In de zaak Suhadolc v. Slovénie, nr. 57655/08 van 17 mei 2011 heeft het Hof geoordeeld dat de afwezigheid van een mondelinge en openbare zitting in een zaak van snelheidsovertreding en rijden in een toestand van dronkenschap waarbij de elementen ten laste van de beschuldigde werden verkregen met behulp van technische apparaten, geen schending van artikel 6 EVRM oplevert.

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 14 januari 2013 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.

24. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

25. 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.

26. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie volhardt de verzoekende partij in het middel.

Beoordeling

27. 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.

28. 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. Het begrip zich met een voertuig op de openbare weg bevinden slaat ook op het gebruik ervan door de rechtspersoon, die het voertuig tot realisatie van zijn handelsactiviteiten laadt of laat laden (Cass. 18 februari 1997, AR P.96.0269.N). 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".

29. Ook aan een rechtspersoon kan een overtreding slechts worden toegerekend indien zowel het materieel als het moreel bestanddeel van het misdrijf in zijnen hoofde bewezen wordt. Het Hof van Cassatie heeft gewezen dat de schuld kan worden afgeleid uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schuld-uitsluitingsgrond aannemelijk maakt (Cass. 8 oktober 2002, A.R. P.01.1149.N).

In hoofde van rechtspersonen, bestaat het moreel element bij overladingsmisdrijven, in het nalaten om maatregelen te nemen die de naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa's van voertuigen mogelijk

maken (Cass. 28 september 1999, AR P.97.0347.N).

De Raad van State valt voormelde rechtspraak bij.

30. Wat de inbreuk bedoeld in artikel 56 van het Aslastendecreet betreft, is dan ook 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 kan worden verweten.

31. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij van oordeel is dat het moreel bestanddeel van het misdrijf aanwezig is omwille van de omstandigheid dat uit het dossier blijkt dat de verzoekende partij geen afdoende maatregelen heeft genomen om overladingen te vermijden. Van een normale, zorgvuldige en voorzichtige rechtspersoon mag immers worden verwacht dat hij de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat de chauffeur in zijn dienst geen aan hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg bezigt, dat overladen is.

32. 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, AR P.04.0717 N; Cass. 15 mei 2012, AR P.12.0010.N), wat te dezen het geval is en door de verzoekende partij niet wordt betwist.

Zoals hiervoor uit de door de Raad van State bijgevallen rechtspraak van het Hof van Cassatie is gebleken, brengt deze materiële vaststelling het feitelijk vermoeden met zich mee dat de overtreder nalatig is geweest, tenzij de overtreder met een zekere graad van geloofwaardigheid kan aantonen dat hij wel de voor hem geldende algemene zorgvuldigheidsplicht heeft nageleefd. Dat er geen wettelijke of reglementaire verplichting bestaat voor de (rechts)persoon in naam en voor rekening waarvan de chauffeur handelt om deze

weegmiddelen ter beschikking te stellen, is dan ook niet relevant. Nu de verzoekende partij geen grond van rechtvaardiging of enige andere schuld-uitsluitingsgrond aannemelijk heeft gemaakt, heeft de verwerende partij wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is.

33. Het derde middel is niet gegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

34. In een vierde middel voert de verzoekende partij aan dat artikel 56 van het Aslastendecreet het legaliteitsbeginsel in strafzaken en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Daarnaast voert zij aan dat de bestreden beslissing artikel 56 van het Aslastendecreet schendt.

De verzoekende partij is van oordeel dat artikel 56 van het Aslastendecreet het legaliteitsbeginsel in strafzaken schendt doordat uit de tekst van die bepaling niet blijkt wat onder het begrip “bij goedkeuring vastgestelde maximum” moet worden verstaan en de rechtsonderhorige niet kan weten waarop dit begrip slaat.

Vervolgens is de verzoekende partij van oordeel dat er ten nadele van de Belgische voertuigen en hun bestuurders een discriminatie bestaat, aangezien het mogelijk is dat in België buitenlandse voertuigen rijden met hogere asgewichten dan die waarvoor zij in het land van herkomst ingeschreven zijn.

De verzoekende partij is ten slotte van mening dat de wegeninspecteurs het bij goedkeuring vastgestelde maximum niet op correcte wijze hebben nagekeken, aangezien uit het proces-verbaal blijkt dat zij dat gegeven hebben overgenomen van de technische fiche van het voertuig, het

identificatieverslag, het identificatieplaatje of het inschrijvingsbewijs, terwijl het correcte document, namelijk het proces-verbaal van goedkeuring, nergens vermeld wordt en de verbalisanten dat document niet hebben nagekeken.

Beoordeling

Wat betreft de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken

35. De Raad van State is niet bevoegd om artikel 56 van het Aslastendecreet te toetsen aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken. De naleving van het wettigheidsbeginsel in strafzaken kan wel worden beoordeeld door het Grondwettelijk Hof. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken wordt immers gewaarborgd door artikel 12, tweede lid, van de Grondwet. De verzoekende partijen vragen niet dat in verband met dit onderdeel van het middel een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof.

Wat betreft de discriminatie ten aanzien van bestuurders van buitenlandse voertuigen

36. In zover de verzoekende partij aanklaagt dat de bestuurders van in België ingeschreven voertuigen gediscrimineerd worden ten opzichte van de bestuurders van buitenlandse voertuigen, dient te worden opgemerkt dat voor beide het verbod geldt om het wegdek te beschadigen door zich met een voertuig op de openbare weg te bevinden waarvan de massa op de grond onder één van assen het bij goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan vijf procent overschrijdt.

Artikel 32*bis* 1.4. van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 ‘houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen’ (hierna koninklijk besluit Technische Eisen) bepaalt de maximaal toegelaten massa en asdruk voor voertuigen.

Wat de in het buitenland ingeschreven voertuigen betreft, bepaalt artikel 2, § 4, van het koninklijk besluit Technische Eisen:

> "§4. De in het buitenland ingeschreven motorvoertuigen moeten, om in België tot het verkeer op de openbare weg te worden toegelaten, voldoen aan de technische eisen opgenomen in de Internationale conventie inzake het wegverkeer.
> Dit geldt eveneens voor de buitenlandse aanhangwagens die erdoor getrokken worden of die getrokken worden door een in België ingeschreven motorvoertuig.
> Op gebied van massa's en afmetingen moeten deze voertuigen voldoen aan de bepalingen van artikel 32bis."

Het tweede onderdeel van het middel gaat er bijgevolg ten onrechte van uit dat artikel 56 van het Aslastendecreet wat de maximaal toegelaten massa betreft een onderscheid maakt naargelang het voertuig in België of in het buitenland ingeschreven is.

Wat betreft de vaststelling van het bij goedkeuring vastgestelde maximum van de massa onder de assen

37. Artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit Technische Eisen bepaalt dat de goedkeuring van een type van chassis of zelfdragende voertuigen wordt bekrachtigd met een genummerd proces-verbaal van goedkeuring (P.V.G.). Dit proces-verbaal bepaalt de maximale toegelaten massa van het voertuig en van de voertuigensleep alsook de maximale massa op de grond onder de as of assen en, wanneer het een oplegger betreft, de maximale massa onder het steunpunt. Het P.V.G. wordt door de constructeur aangevraagd en aan hem afgeleverd.

De gegevens die vermeld worden in het P.V.G. kunnen op verschillende plaatsen worden teruggevonden.

Zo moet de maximale toegelaten massa voor elk van de assen worden vermeld op de identificatieplaat van het voertuig, die op een gemakkelijk te bereiken plaats van het voertuig moet worden aangebracht.

Daarnaast vermelden de door de Minister van Verkeerswezen voor de automobielinspectie erkende organismen op het inschrijvingsbewijs of op het keuringsbewijs het hoogste toegelaten gewicht van het voertuig. Voor de voertuigen met een hoogste toegelaten gewicht van meer dan 2500 kg wordt tevens het hoogste gewicht op de grond onder de assen en, eventueel, het hoogste gewicht onder het steunpunt vermeld.

In het aanvankelijk proces-verbaal van 14 januari 2013 wordt onder het opschrift "inlichtingen met betrekking tot de weegbon" het volgende vermeld:

> " * De maximale toegelaten massa (cfr. eerste kolom van de weegbon) van de assen, van het voertuig en eventueel van de sleep, zijn overgenomen van de technische fiche, of van het identificatieverslag, of van het identificatieplaatje, of van het inschrijvingsbewijs van het voertuig.
> * De maximale toegelaten massa van de assen worden ingevoerd indien deze voorkomen op één van de vorige documenten of op het identificatieplaatje."

De verzoekende partij toont niet aan dat de wegeninspecteurs door uit te gaan van één van die gegevens het bij de goedkeuring vastgestelde maximum van de massa onder de assen onjuist hebben bepaald.

38. Het vierde middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

39. In een vijfde middel voert de verzoekende partij aan dat het moreel bestanddeel van de inbreuk niet deugdelijk gemotiveerd is. Volgens de verzoekende partij kan een rechtspersoon onmogelijk controle uitoefenen wanneer een deel van de lading werd gelost door de chauffeur en deze vervolgens

heeft nagelaten de lading te herschikken. Bovendien werd het voertuig geladen door een derde en dit buiten de onderneming van de verzoekende partij.

Beoordeling

40. Zoals bij de bespreking van het derde middel is uiteengezet, heeft de verwerende partij wat betreft het moreel bestanddeel van de inbreuk in de bestreden beslissing vastgesteld dat de verzoekende partij verplicht is “de nodige en gepaste maatregelen te nemen opdat de chauffeur in [haar] dienst, geen hem toevertrouwd voertuig in het verkeer op de openbare weg bezigt dat overladen is”. Het loutere feit dat het voertuig werd geladen door een derde, stelt de verzoekende partij niet vrij van die verplichting. Het Hof van Cassatie oordeelde specifiek wat overladingen betreft dat het niet relevant is wie het voertuig geladen heeft. De naleving van de geldende regelgeving inzake toegelaten massa’s van voertuigen vereisen, aldus het Hof, “dat eenieder die een voertuig gebruikt, zich ervan moet vergewissen dat het gewicht in beladen toestand ervan niet meer bedraagt dan het hoogst toegelaten gewicht, ook al heeft hij zelf het voertuig niet geladen” (Cass., 2 november 2004, Nr. 521 – A.R. P.04.0767.N). De Raad van State valt deze rechtspraak bij.

Die verplichting geldt ook ten aanzien van rechtspersonen, zoals hiervoor gezien. Aangezien de verzoekende partij geen afdoende maatregelen blijkt te hebben genomen om de overlading van het voertuig te vermijden, heeft de verwerende partij wettig kunnen oordelen dat het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is.

Het vijfde 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 een rolrecht van 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 9 juni 2016, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Silja Doms,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silja Doms **Dierk Verbiest**