

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.056 van 17 januari 2017
in de zaak A. 215.268/XII-8019**

In zake: 1. Johan DUBOIS
2. BVBA VERVAEKE Koen
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 op 4 maart 2015, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing genomen door de Administrateur-Generaal Agentschap Wegen en Verkeer dd. 29 januari 2015 waarbij, in graad van beroep, aan eerste verzoeker een administratieve geldboete van 2.100,00 EUR wordt opgelegd en dit op basis van de artikelen 55bis e.v. van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 [...], waarvoor tweede verzoekster burgerrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld en dit op basis van de artikelen 55bis e.v. van het decreet van 19 december 1998 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999 en het Decreet van 3 mei 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur”.

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 18 oktober 2016.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Den Dievel, 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.

Auditeur Ines Martens 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 2014 wordt een vrachtwagen met oplegger, die bestuurd wordt door de eerste verzoekende partij, door de Wegeninspectie

gecontroleerd op de autoweg E17 te Waregem. Bij deze controle wordt vastgesteld dat de trekker overladen is. Op de eerste as van de trekker bedraagt de overlading 231kg, op de tweede as 2152 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 13 maart 2014 beslist de procureur des Konings te Kortrijk dat geen strafvervolging wordt ingesteld.

3.3. Op 26 mei 2014 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2100 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van de administratieve geldboete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen toegezonden.

3.4. Op 2 juni 2014 tekenen de verzoekende partijen “verzet” (lees: bezwaar) aan tegen die beslissing.

3.5. Op 3 juni 2014 worden de verzoekende partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 15 september 2014. De verzoekende partijen zijn niet aanwezig of vertegenwoordigd op de hoorzitting, maar dienen wel schriftelijke “besluiten in verzet” in.

3.6. Op 9 oktober 2014 beslist de wegeninspecteur-controleur aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 2100 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete. Deze beslissing wordt dezelfde dag met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen toegezonden.

3.7. Op 27 oktober 2014 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

3.8. Op 30 oktober 2014 worden de verzoekende partijen uitgenodigd voor een hoorzitting op 4 december 2014.

3.9. Op 29 januari 2015 beslist de administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 2100 euro en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van deze administratieve geldboete. Die beslissing wordt op 30 januari 2015 met een aangetekende brief met ontvangstmelding aan de verzoekende partijen toegezonden.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. In een eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 60, §§ 2 en 3, van het Aslastendecreet en van artikel 19, § 2 en 3, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: decreet Bijzonder Wegtransport), waarin vervaltermijnen voor het opleggen van de administratieve geldboete na ‘verzet’ en in beroep worden voorgeschreven. Volgens de verzoekende partijen werden die termijnen niet gerespecteerd. Er werd immers aan de verzoekende partijen geen oproeping toegezonden voor de hoorzitting in graad van beroep, zodat geen rechtsgeldige hoorzitting kon plaatsvinden en er binnen de door het decreet bepaalde termijn geen geldige beslissing werd genomen.

4.2. De memorie van wederantwoord en de laatste memorie beperken zich tot de mededeling dat de verzoekende partijen “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.3. In het auditorsverslag wordt het eerste middel beoordeeld als volgt:

“1. Ontvankelijkheid van het middel

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 bezwaar, omdat dit onderdeel van het middel niet gericht is tegen de bestreden beslissing.

De memorie van wederantwoord bevat op dit punt geen repliek. Dit is opvallend aangezien de verzoekende partijen met betrekking tot de excepties van onontvankelijkheid van sommige middelen meedeelt “dat deze excepties bij het betreffende middel zullen worden besproken”.

Verslaggever ziet geen reden om de exceptie van niet-ontvankelijkheid niet aan te nemen.

2. Gegrondheid van het middel in de mate dit gericht is tegen de beslissing in graad van beroep

Het Aslastendecreet werd opgeheven bij artikel 23 van het Decreet Bijzonder Wegtransport.

Artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘betreffende handhaving inzake de bescherming van de infrastructuur in geval van bijzonder wegtransport’ (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013) bepaalt dat het Decreet Bijzonder Wegtransport in werking treedt op 1 maart 2014.

De bepalingen van het Aslastendecreet waarvan de schending wordt aangevoerd, waren derhalve opgeheven toen de bestreden beslissing in graad van beroep genomen werd.

Volgens de verzoekende partijen zou de termijnregeling bepaald in artikel 19, § 3, van het Decreet Bijzonder Wegtransport niet zijn nageleefd, omdat zij niet werden uitgenodigd voor de hoorzitting in beroep.

Artikel 19, § 3, zesde lid, van het Decreet Bijzonder Wegtransport bepaalt:

‘De beslissing van de Vlaamse Regering of van de ambtenaar die aangewezen is overeenkomstig paragraaf 4, moet binnen een termijn van vier maanden nadat de Vlaamse regering of de ambtenaar die aangewezen is overeenkomstig paragraaf 4, het beroep ontvangen heeft, ter kennis worden gebracht van de overtreder en, in voorkomend geval, van de onderneming. Zo niet vervalt de administratieve geldboete stilzwijgend en wordt de geconsigneerde administratieve geldboete, in voorkomend geval, teruggestort. Als de overtreder of de onderneming geen woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft, wordt die termijn verlengd tot vijf maanden.’

De vervaltermijn van vier maanden voor het nemen van de beslissing in beroep wordt dus berekend vanaf de ontvangst van het beroep. De vraag of de betrokkenen al dan niet werden opgeroepen voor de hoorzitting heeft geen weerslag op die termijn. Er valt dan ook niet te begrijpen in welk opzicht het eventueel verzuim om de verzoekende partijen op te roepen voor een hoorzitting tot het besluit kan leiden dat de vervaltermijn niet werd nageleefd.

Uit het administratief dossier blijkt overigens dat de uitnodiging voor de hoorzitting op 30 oktober 2014 naar de door de verzoekende partijen gekozen woonplaats werd toegezonden en De Post bevestigd heeft dat de aangetekende zending op 3 november 2014 door de bestemmingen werd ontvangen.

Het eerste middel dient te worden verworpen.”

4.4. In hun laatste memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoeksters volharden in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partijen, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partijen volharden in het middel.

4.5. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het eerste middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.6. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van 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 (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 hadden de verbalisanten de vrachtwagenbestuurder voor het verhoor moeten informeren over zijn recht om te zwijgen en zijn recht op bijstand van een advocaat (“cautieplicht”).

De verdachte kan geen afstand doen van zijn recht op bijstand van een advocaat, zonder vooraf over zijn rechten te zijn geïnformeerd. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat de rechtspraak van het EHRM bindend is en rechtstreekse werking heeft. In een arrest van 13 oktober 2009 in de zaak *Dayanan t/ Turkije* is het Europees Hof trouwens nog een stap verder gegaan, aangezien het Hof daarin tot een schending van artikel 6, § 3, (c) juncto artikel 6, § 1, EVRM besloot wegens afwezigheid van de toegang tot een

advocaat bij het verhoor, hoewel de betrokkene geen voor hem belastende verklaringen had afgelegd. Uit dit arrest leiden de verzoekende partijen af dat wanneer de vrachtwagenbestuurder zich niet door een advocaat kon laten bijstaan en niet aan de cautieplicht is voldaan, geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. De verzoekende partijen zijn bovendien van mening dat de argumenten die in de bestreden beslissing worden aangevoerd om de argumentatie van de verzoekende partijen te verwerpen niet overtuigend zijn. In de bestreden beslissing wordt immers ten onrechte gesteld dat de chauffeur niet gearresteerd was of formeel verhoord werd. De rechtspraak van het EHRM maakt immers geen onderscheid tussen verschillende categorieën van verhoor en de vrachtwagenbestuurder 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 vrachtwagenbestuurder de mogelijkheid had om beroep te doen op juridische bijstand onjuist, omdat niet aan de cautieplicht was voldaan en de vrachtwagenbestuurder 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 vrachtwagenbestuurder gesteund 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 voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 6, § 1, EVRM geschonden werd, doordat hen het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie wordt ontzegd. Uit een arrest van 11 juni 1986 van het Hof van Cassatie moet volgens de verzoekende partijen worden afgeleid dat de rechten die door artikel 6 EVRM gewaarborgd worden niet alleen gelden bij het opleggen van de strafsanctie, maar ook tijdens het onderzoek (Cass. 11 juni 1986, Pas. 1986, I, 1245). De wegeninspecteurs kunnen echter niet als onpartijdig en onafhankelijk worden beschouwd. Bovendien zijn ook de wegeninspecteur-controleur en de minister geen onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie. Ten slotte kan ook de Raad van State niet als een

volwaardige rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM worden beschouwd, aangezien deze enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt en geen volle rechtsmacht heeft. Zo hierover twijfel bestaat, dient volgens de verzoekende partijen een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te worden gesteld.

De verzoekende partijen zijn voorts van oordeel dat artikel 6, § 1, EVRM eveneens geschonden wordt doordat de administratieve procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete niet openbaar is.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen dat artikel 6, § 3, (d) EVRM geschonden werd, doordat bij de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete geen mogelijkheid bestaat om getuigen te ondervragen. Volgens de verzoekende partijen wordt in de bestreden beslissing naast de kwestie geantwoord dat niet gevraagd werd om een getuige te horen. Aangezien er daaromtrent niets in het Aslastendecreet geregeld is, is het immers volgens de verzoekende partijen niet mogelijk om getuigen te horen.

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

Wat de grief betreft dat zij geen toegang hebben tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, merken de verzoekende partijen op dat op grond van artikel 60, § 4, van het Aslastendecreet een vergoeding moet worden betaald om tot het hoger beroep te worden toegelaten en dat aldus een financiële drempel wordt opgeworpen. Bovendien vertraagt de administratieve fase de mogelijkheid om 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

4.7. In het auditoraatsverslag wordt het tweede middel beoordeeld als volgt:

“1. In tal van arresten, onder meer in het arrest nr. 225.508 van 18 november, Strijbos en NV VNW Transport, heeft de Raad van State betreffende het recht op toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie als volgt geoordeeld:

‘17. Aangenomen wordt dat de opgelegde administratieve boete een ‘strafrechtelijk’ karakter heeft, in de zin van artikel 6 van het EVRM. Dit betekent dat die verdragsbepaling toepasselijk is op de procedure waarbij de gegrondheid van de tegen de eerste verzoekende partij ingestelde vervolging werd vastgesteld en de boete werd opgelegd. 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.

18. In dit geval is een administratieve boete opgelegd door de wegeninspecteur-controleur, is het verzet daartegen verworpen door dezelfde wegeninspecteur-controleur, en is het beroep tegen die laatste beslissing verworpen door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken. Geen van deze overheden is een rechterlijke instantie, in de zin van artikel 6, § 1, van het EVRM.

19. Artikel 6 van het 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 de vereisten van artikel 6, § 1, van het 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).

20. Tegen de beslissing van de minister kunnen de verzoekende partijen overeenkomstig artikel 14 van de Raad van State-wet, 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, van het EVRM.

21. Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals in casu, oefent hij het volgende wettigheidscontrole 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 diens beslissing vernietigt, het bestuur verplicht is zich te conformeren aan het vernietigingsarrest en, indien het een nieuwe beslissing neemt, het de motieven van het vernietigingsarrest niet mag miskennen.

22. 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 van het EVRM, over de zaak uitspraak doet. Dat standpunt is overigens bevestigd door het Grondwettelijk Hof (zie onder meer GwH, 18 november 2010, nr. 130/2010; 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.10.1; 18 mei 2011, nr. 78/2011, B.6.2; B.8) en het Hof van Cassatie (Cass., 15 oktober 2009, Arr. Cass., 2009, nr. 584).

23. De verzoekende partijen vragen dat een prejudiciële vraag zou worden gesteld, die zij evenwel niet formuleren. Gelet onder meer op voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, is er geen aanleiding om een prejudiciële vraag te stellen.

24. De verzoekende partijen voeren aan dat hun recht om zich tot een rechter te wenden belemmerd wordt door de financiële drempel bepaald in artikel 60, § 4, laatste lid, van het

Aslastendecreet, en dat de mogelijkheid tot uitoefening van dat recht bovendien vertraagd wordt door de verplichting om vooraf een administratief beroep in te stellen. Daargelaten de vraag of deze grief geformuleerd in de memorie van wederantwoord ontvankelijk is, houdt het door artikel 6, § 1, van het EVRM gewaarborgde recht van toegang tot de rechter niet in dat een verzoekende partij aan geen enkele voorwaarde om in rechte te treden onderworpen mag worden. Een financiële drempel is op zich niet onverenigbaar met dat recht. Blijkens artikel 60, § 4, laatste lid, van het Aslastendecreet [thans artikel 19, § 4, tweede lid van het Decreet Bijzonder Wegtransport] is het beroep bij de Vlaamse regering slechts ontvankelijk als blijkt dat de betrokkenen een vergoeding voor dossierkosten hebben betaald. Deze vergoeding bedroeg voor de verzoekende partijen 75 euro [thans artikel 9, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013]. Dergelijke vergoeding kan in redelijkheid niet als een financiële drempel worden gezien die de verzoekende partijen zal verhinderen hun rechten te doen gelden. Voormelde vergoeding is ook niet buiten verhouding tot het nagestreefde doel: namelijk een vergoeding voor dossierkosten. Het recht op toegang tot de rechter wordt bijgevolg geenszins belemmerd.

In het Aslastendecreet [thans het Decreet Bijzonder Wegtransport] wordt voorts in voldoende waarborgen voorzien opdat de administratieve procedure met bekwame spoed zou worden afgehandeld en het recht op toegang tot de rechter nietodeloos wordt belemmerd. Wanneer tegen de aanvankelijke beslissing van de wegeninspecteur-controleur verzet wordt aangetekend en vervolgens tegen de beslissing van de wegeninspecteur-controleur beroep bij de Vlaamse regering wordt ingesteld, wordt de beslissing waarbij de administratieve geldboete werd opgelegd geschorst. De administratieve geldboete vervalt indien de beslissing van de wegeninspecteur-controleur niet binnen dertig dagen na de hoorzitting aan de overtreder wordt meegedeeld. Hetzelfde geldt indien de beslissing van de bevoegde minister niet binnen vier maanden na het instellen van het beroep aan de overtreder wordt meegedeeld.

De argumenten van de verzoekende partijen in verband met het belemmeren van het recht om zich tot een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie te wenden, zijn bijgevolg ongegrond.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.'

Aangezien het tweede onderdeel van het middel in de onderhavige zaak in identieke bewoordingen is geformuleerd kan het volstaan naar de voormelde overwegingen van het arrest nr. 225.508 te verwijzen.

2. In verband met het recht op bijstand door een advocaat oordeelde de Raad van State in het voormeld arrest nr. 225.508 van 18 november 2013 als volgt:

‘25. De verzoekende partijen voeren in een eerste middelonderdeel van het tweede middel aan dat artikel 6, § 3, c), juncto artikel 6, § 1, van het EVRM is geschonden, doordat de bestuurder zich bij zijn verhoor niet heeft kunnen laten bijstaan door een advocaat.

Daargelaten de vraag of de tweede verzoekende partij zich in casu wel kan beroepen op de miskenning van een recht in hoofde, niet van haarzelf, maar van haar chauffeur, moet in verband met het recht op bijstand erop worden gewezen dat het slechts kan ontstaan bij het effectieve verhoor van een verdachte, en niet bij gelijk welke verzameling van inlichtingen en bewijselementen die op het bestaan van een misdrijf zouden kunnen wijzen.

26. In het Salduz-arrest heeft het EHRM de grenzen afgebakend waarbinnen het recht op bijstand van een advocaat geldt. Het geldt in beginsel vanaf de initiële ondervraging door de politie. Het recht van verdediging wordt onherstelbaar geschaad wanneer bezwarende verklaringen die tijdens het politieverhoor zijn afgelegd zonder dat de betrokkene toegang had tot een advocaat, als bewijs gebruikt worden bij een veroordeling (EHRM, 27 november 2008, Salduz t. Turkije, 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 dan weer dat volgens het arrest Zaichenko, een verhoor tijdens een wegcontrole niet als een vrijheidsberoving wordt gezien wanneer de rol van de verbalisanten vrij beperkt is en het strafonderzoek pas geopend werd na de toezending van het verslag of het proces-verbaal van de verbalisanten aan de bevoegde overheid (EHRM, 18 februari 2010, Zaichenko t. Rusland, 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 (RvS, alg. verg. afd. Wetgeving, advies 49.413/AV van 19 april 2011, Parl. St. Kamer 2010-2011, nr. 53-1279/2, p. 13, nr. 13 e.v.):

‘Het recht op een eerlijk proces moet niet enkel in het stadium van het proces voor de vonnisgerechten gewaarborgd worden, maar reeds vanaf de eerste verhoren door de politie, althans

wanneer volgens het nationaal recht bewijswaarde kan worden gehecht aan de verklaringen die de verdachte in de eerste stadia van het proces aflegt; de reden voor de toepassing van de waarborg in stadia voorafgaand aan het proces zijn enerzijds het belang van de bewijsgaring tijdens het voorafgaand onderzoek en anderzijds de bijzondere kwetsbaarheid waarin de verdachte zich aan het begin van de procedure bevindt.'

27. Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 23 november 2010 de beginselen die het EHRM geformuleerd heeft, naar het interne recht vertaald. Er is aangenomen dat het recht op bijstand inhoudt dat de verdachte, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, gedurende het volledige vooronderzoek toegang moet hebben tot een advocaat, dat het recht op een eerlijk proces geschaad is wanneer incriminerende verklaringen, die werden afgelegd tijdens een politieverhoor zonder mogelijkheid van bijstand van een advocaat, gebruikt worden voor een veroordeling, maar dat zulks niet absoluut geldt, aangezien het eerlijk karakter van het proces gewaarborgd blijft wanneer de rechter de verklaringen niet als doorslaggevend bewijs gebruikt, er kennelijk geen misbruik of dwang is gebruikt en beklaagde zich op het ogenblik van het verhoor en tijdens het onderzoek niet in een kwetsbare positie bevond of aan de kwetsbare positie op passende wijze is geredigeerd. 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, R.W. 2011-2012, blz. 308-314, met conclusie van advocaat-generaal P. Duinslaeger).

De Raad van State valt die rechtspraak bij.'

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

Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 14 januari 2014, opgesteld door de wegeninspecteurs van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat laatstgenoemden de overlading van het voertuig hebben vastgesteld met een door de metrologische dienst van de FOD Economie gecontroleerde asweger. De overlading wordt door de verzoekende partijen niet betwist. De inspecteurs vermeldde tevens de identiteit van de overtreder – de eerste verzoekende partij – en van de onderneming die burgerrechtelijk aansprakelijk is – de tweede verzoekende partij.

In het proces-verbaal is een schriftelijke verklaring van de overtreder opgenomen betreffende de taal die hij verkoos, de aard van de vervoerde goederen, de plaats van het inladen, de eigenaar van de goederen en de eindbestemming van de goederen. Voor het overige verklaarde hij dat hij reed voor rekening van de tweede verzoekende partij. Hij bevestigde dat hem middelen ter beschikking waren gesteld om het gewicht van de lading na te gaan, doch hij verklaarde dat hij reed met een automatische liftas en hem niet was verteld dat hij deze handmatig kon laten zakken.

Uit de motieven van de bestreden beslissing blijkt dat het de materiële vaststellingen in verband met de overlading zijn en niet de verklaringen van de bestuurder die aan de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete ten grondslag liggen.

Bovendien houdt de afwezigheid van een advocaat op het tijdstip van de vaststellingen bij de weging van het voertuig door de asweger en op het moment dat de vrachtwagenbestuurder een verklaring aflegt, geen schending in van artikel 6 EVRM, vermits uit het aanvankelijk proces-verbaal van 14 januari 2014 blijkt dat het afschrift van dit proces-verbaal aan de verzoekende partijen werd toegestuurd samen met een vragenlijst voor de tweede verzoekende partij. Dit betekent concreet dat de verzoekende partijen de mogelijkheid hadden om een advocaat te raadplegen na ontvangst van voornoemde documenten, waarna zij overleg konden plegen om hun verdediging zowel schriftelijk, als mondeling in de beste omstandigheden grondig voor te bereiden.

Het eerste onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

3. In zoverre de verzoekende partijen in het derde onderdeel van het middel aanvoeren dat artikel 6, § 1, EVRM is geschonden, doordat noch de wegeninspecteurs, noch de wegeninspecteur-controleur, noch de Vlaamse minister beschouwd kunnen worden als onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instanties, of dat de procedure niet in het openbaar werd gevoerd, wordt 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. 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), van het 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 14 januari 2014, de persoon die verhoord wordt om een getuigenverhoor kan vragen.

Uit het administratief dossier blijkt niet dat de verzoekende partijen hebben verzocht om het horen van een getuige, laat staan dat dergelijk verzoek zou zijn verworpen. Het derde onderdeel van het middel kan niet worden aangenomen.

4. Het tweede middel is niet gegrond.”

4.8. In hun laatste memorie beperken de verzoekende partij er zich zonder meer toe te stellen “Verzoeksters volharden in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partijen, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partijen volharden in het middel.

4.9. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het tweede middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

4.10. In een derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 56 van het Aslastendecreet het legaliteitsbeginsel in strafzaken en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Daarnaast voeren zij aan dat de bestreden beslissing artikel 56 van het Aslastendecreet schendt.

De verzoekende partijen zijn 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 “het bij de goedkeuring vastgestelde maximum” moet worden verstaan en de rechtsonderhorige niet kan weten waarop dit begrip slaat.

Vervolgens zijn de verzoekende partijen 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 partijen zijn ten slotte van mening dat bij de controle het bij de goedkeuring vastgestelde maximum niet op correcte wijze werd nagekeken, aangezien uit het proces-verbaal blijkt dat dit gegeven werd 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.

De memorie van wederantwoord en de laatste memorie beperken zich tot de mededeling dat de verzoekende partijen “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.11. In het auditorsverslag wordt het derde middel beoordeeld als volgt:

“1. Wat betreft de schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken

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. Het Grondwettelijk Hof oordeelt daarover als volgt:

‘B.9.3. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is, waarborgt artikel 12, tweede lid, van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld

dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwettelijke en internationale bepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten welke handelingen en welke verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.’ [GwH nr. 163/2013 van 5 december 2013].

De verzoekende partijen vragen niet dat in verband met dit onderdeel van het middel een prejudiciële vraag zou worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof. In hun uiteenzetting komen zij trouwens niet verder dan tot het formuleren van een aantal opmerkingen bij het artikel van K. Vanschoren, ‘Het Aslastendecreet – Materieel element van het misdrijf’, VAV 2006, afl. 3, 478, zonder die opmerkingen op pertinente wijze te betrekken op de bestreden beslissing. De verzoekende partijen geven overigens geen repliek op de exceptie van de verwerende partij dat dit onderdeel van het middel niet ontvankelijk is. Verslaggever is dan ook van oordeel dat er geen reden is tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

2. *Wat betreft de discriminatie ten aanzien van bestuurders van buitenlandse voertuigen*

In zover de verzoekende partijen aanklagen dat de bestuurders van in België ingeschreven voertuigen gediscrimineerd worden ten opzichte van de bestuurders van buitenlandse voertuigen, dient te worden opgemerkt dat voor beiden 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 de goedkeuring vastgestelde maximum met meer dan vijf procent overschrijdt.

Artikel 32bis 1.4. van het koninklijk besluit van 15 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan de autos, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen (afgekort: KB Technische Eisen) bepaalt de maximaal toegelaten massa en asdruk voor voertuigen.

Wat betreft de in het buitenland ingeschreven voertuigen bepaalt artikel 2, § 4, van het KB 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 betreft de maximaal toegelaten massa een onderscheid maakt naargelang het voertuig in België of in het buitenland ingeschreven is.

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

In het aanvankelijk proces-verbaal van 14 januari 2014 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 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 partijen tonen niet aan dat de verbalisanten door uit te gaan van één van die gegevens het bij de goedkeuring vastgestelde maximum van de massa onder de assen onjuist hebben bepaald. Zij leggen geen enkel document voor waaruit zou blijken dat het voertuig niet de maximale toegelaten massa heeft die bij het opstellen van het proces-verbaal door de verbalisanten in aanmerking werd genomen.

4. Het derde middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.”

4.12. In hun laatste memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoekers volharden in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partijen, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partijen volharden in het middel.

4.13. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het derde middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

D.Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

4.14. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden beslissing wat het moreel bestanddeel van de inbreuk betreft niet deugdelijk gemotiveerd is, maar in de motivering van de bestreden beslissing alleen stijlformules worden gehanteerd.

De memorie van wederantwoord en de laatste memorie beperken zich tot de mededeling dat de verzoekende partijen “volharden in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

4.15. In het auditoraatsverslag wordt het vierde middel beoordeeld als volgt:

“1. In verband met het moreel bestanddeel van een misdrijf heeft het Hof van Cassatie in een arrest van 8 oktober 2002 als volgt geoordeeld:

‘Overwegende dat wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, zoals hier bij verkeersovertredingen, de schuld bestaat uit het feit dat de dader de inbreuk wetens en willens heeft gepleegd, hetzij onachtzaam handelde, tenzij de wetgever deze laatste schuldvorm uitgesloten heeft wat hij niet deed bij verkeersovertredingen;

Dat in dit geval de rechter de schuld kan afleiden uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt.’ [Cass., 8 oktober 2002, A.R. P.01.1149.N. Zie eveneens Cass. 27 september 2005, waar het Hof van Cassatie stelde : ‘Overwegende dat het met de algemene beginselen van het strafrecht dat voor elk misdrijf een moreel element is vereist en de bewijslast daarvan rust op het openbaar ministerie, eventueel de burgerlijke partij, bestaanbaar is dat bij bepaalde misdrijven, omwille van de eigenheid van de strafbaar gestelde gedraging, het bewijs dat de dader het feit wetens en willens heeft gepleegd, voortvloeit uit de overtreding van het voorschrift zelf, met dien verstande evenwel dat de dader vrijuit gaat wanneer overmacht, onoverwinnelijke dwaling of een andere schulduitsluitingsgrond wordt aangetoond, minstens niet ongeloofwaardig is.’ (A.R. P.05.0371.N).]

Het Hof van Cassatie neemt derhalve aan dat wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, de rechter de schuld kan afleiden uit het materiële feit van de overtreding, voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt.

In een arrest van 2 november 2004 oordeelde het Hof van Cassatie met betrekking tot de misdrijven bedoeld in de artikelen 18, §§ 1 en 2, en 26 van het koninklijk besluit van 18 maart 1968 houdende algemeen reglement op de technische eisen waaraan auto’s, hun aanhangwagens, hun onderdelen en hun veiligheidstoebehoren moeten voldoen:

‘(...) dat die bepalingen inhouden 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; dat het verzuim daaraan te voldoen het opzet of de schuldige nalatigheid kan uitmaken vereist opdat het morele bestanddeel van het misdrijf zou bestaan.’ [A.R. P.04.0767.N.]

2. Wat het moreel bestanddeel van de inbreuk wordt in de bestreden beslissing het volgende gesteld:

‘Het misdrijf omschreven in artikel 56 van voornoemd decreet bestaat, net als alle andere misdrijven, uit een materieel en een moreel element;

Wanneer de wet van de delictsomschrijving geen schuldvorm vermeldt, zoals in casu het geval, bestaat de schuld uit het feit dat de dader de inbreuk wetens en willens heeft gepleegd, hetzij onachtzaam handelende, tenzij de wetgever deze laatste schuldvorm heeft uitgesloten, wat hij in casu niet deed;

De ondergrens inzake het moreel element bestaat bijgevolg uit onachtzaamheid;

De schuld kan afgeleid worden uit het materiële feit van de overtreding voor zover de overtreder geen grond van rechtvaardiging of enige andere schulduitsluitingsgrond aannemelijk maakt;

Uit het dossier blijkt op geen enkele wijze dat er een dergelijke rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgrond aanwezig is;

Het moreel element van het misdrijf is bewezen.’

De verzoekende partijen hebben noch tijdens de procedure in verzet noch in beroep een grond van rechtvaardiging of een schulduitsluitingsgrond voor de inbreuk op het Aslastendecreet aangevoerd. Het moreel bestanddeel van de inbreuk werd niet betwist.

De verwerende partij heeft dan ook uit het feit zelf van de overlading wettig het bewijs van de schuld van de eerste verzoekende partij kunnen afleiden. De verwerende partij heeft wettig geoordeeld dat niet alleen het materieel, maar ook het moreel bestanddeel van de inbreuk bewezen is.

Het vierde middel is niet gegrond.”

4.16. In hun laatste memorie beperken de verzoekende partijen er zich zonder meer toe te stellen: “Verzoekers volharden in het geformuleerde middel”. Ook ter terechtzitting heeft de raadsman van de verzoekende partijen, die hierop werd gewezen, zich beperkt tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partijen volharden in het middel.

4.17. De Raad valt in de gegeven omstandigheden de hiervoor geciteerde in het auditoraatsverslag gedane beoordeling van het vierde middel bij en verwerpt dit middel op grond van de motieven aangegeven in dat verslag.

V. De vraag tot het bevelen van een deskundig onderzoek

5.1. In de conclusie van het verzoekschrift vragen de verzoekende partijen “een deskundigenonderzoek te bevelen naar de diverse factoren die meespelen bij het ontstaan van wegdekbeschadiging door overlading”.

5.2. In het auditoraatsverslag wordt omtrent deze vraag gesteld:

“De verzoekende partijen verduidelijken niet en verslaggever begrijpt niet in welk opzicht dit onderzoek relevant kan zijn voor de beoordeling van de aangevoerde middelen.

Op de vraag tot het bevelen van een deskundig onderzoek kan dan ook niet worden ingegaan.”

5.3. In de laatste memorie noch ter terechtzitting wordt omtrent deze vraag tot het bevelen van een deskundigenonderzoek enige verduidelijking verstrekt.

De vraag tot het bevelen van een deskundigenonderzoek wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 17 januari 2017, 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