

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.355 van 2 mei 2018
in de zaak A. 217.799/XII-8055**

In zake: 1. José LAGOS CASTILLO
2. de CVBA JEMA
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 bij agentschap Wegen en Verkeer
Koning Albert II-laan 20/4
1000 Brussel

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 december 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing genomen door de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer van 12 oktober 2015 waarbij in graad van beroep aan José Lagos Castillo een administratieve geldboete van 4.800 euro wordt opgelegd en de cvba Jema burgerlijk aansprakelijk wordt gesteld voor de betaling van deze geldboete.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 januari 2018.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens De Brucker, die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Auditeur Thomas Maes 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 12 januari 2015 wordt een vrachtwagen met oplegger, die bestuurd wordt door José Lagos Castillo, de eerste verzoekende partij, die rijdt voor rekening van de cvba Jema, de tweede verzoekende partij, door de federale politie gecontroleerd op de autoweg E40, richting Oostende, te Wetteren. Bij de controle wordt vastgesteld dat het voertuig op de eerste as van de trekker overladen werd met 1.290 kg, hetzij 18,2 %, op de tweede as van de trekker overladen werd met 4.839 kg, hetzij 40,3 %. De maximaal toegelaten massa van de oplegger werd overschreden met 5.222 kg, hetzij 13,4 % en de maximaal toegelaten massa van de sleep met 7.242 kg, hetzij 16,5 %. Er wordt proces-verbaal opgesteld wegens inbreuk op artikel 3, eerste en tweede lid, van het decreet van 3 mei 2013 ‘betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval

van bijzonder wegtransport' (hierna: het decreet bijzonder wegtransport) en de artikelen 18, §§ 1 en 2, en 21, § 1, 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'.

3.2. Op 10 februari 2015 beslist de procureur des Konings te Dendermonde dat geen strafvervolging wordt ingesteld.

3.3. Op 16 april 2015 beslist de wegeninspecteur-controleur om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 4.800 euro op te leggen. De tweede verzoekende partij wordt burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete.

3.4. Op 23 april 2015 tekenen de verzoekende partijen bezwaar aan tegen die beslissing.

Op 8 juni 2015 vindt een hoorzitting plaats. De tweede verzoekende partij legt naar aanleiding daarvan conclusies neer.

Op 19 juni 2015 bevestigt de wegeninspecteur-controleur de beslissing om aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete van 4.800 euro op te leggen en de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk te stellen.

3.5. Op 7 juli 2015 stellen de verzoekende partijen tegen die beslissing beroep in bij de Vlaamse regering.

Op 15 september 2015 vindt een hoorzitting plaats. De tweede verzoekende partij legt naar aanleiding van de hoorzitting schriftelijke conclusies neer.

Op 12 oktober 2015 beslist de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer aan de eerste verzoekende partij een administratieve geldboete op te leggen van 4.800 euro. De tweede verzoekende partij wordt burgerrechtelijk aansprakelijk gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing wordt op 13 oktober 2015 met een aangetekende brief aan de raadslieden van de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 19, §§ 2 en 3, van het decreet bijzonder wegtransport.

Zij wijzen erop dat deze bepalingen vervalttermijnen bevatten voor het opleggen van de administratieve geldboete na “verzet” en in beroep. Volgens de verzoekende partijen werden die termijnen niet gerespecteerd.

5. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hun betoog.

6. In de laatste memorie “volharden [de verzoekende partijen] in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

7. Het middel is niet ontvankelijk nu het is beperkt tot de blote bewering dat de termijnen niet werden gerespecteerd, en er aldus niet op concrete wijze wordt aangegeven op welke wijze de vervaltermijnen, opgelegd door artikel 19, §§ 2 en 3, van het decreet bijzonder wegtransport, zouden zijn geschonden. Bovendien hebben de verzoekende partijen op geen enkele wijze gereageerd op de omstandige toelichting van de verwerende partij in de memorie van antwoord waarin concreet wordt uiteengezet op welke wijze de door het voormelde artikel 19, §§ 2 en 3, opgelegde vervaltermijnen wel werden gerespecteerd.

8. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 6 van het verdrag van 4 november 1950 ‘tot bescherming van de rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden’ (hierna: EVRM).

Zij stellen dat de administratieve geldboete die wordt opgelegd wegens inbreuken op het decreet van 19 december 1998 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1999’ (hierna: 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 in de eerste plaats van mening dat de bestreden beslissing artikel 6, § 3, (c), *juncto* artikel 6, § 1, EVRM schendt, doordat de vrachtwagenbestuurder zich bij het verhoor door de federale politie niet kon laten bijstaan door een advocaat. 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/Turkije – leiden de verzoekende partijen af

dat de verdachte vanaf het eerste verhoor moet worden bijgestaan door een advocaat en de rechten van verdediging onherstelbaar geschaad worden wanneer in een strafprocedure wordt gebruikgemaakt van incriminerende verklaringen die zonder de bijstand van een advocaat werden afgelegd. Bovendien had de federale politie 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/Turkije* is het EHRM 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 vrachtwagenbestuurder 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 bestuurlijke 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 werd geschonden, 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 worden gewaarborgd niet alleen gelden bij het opleggen van de strafsanctie, maar ook tijdens het onderzoek. De wegensinspecteurs kunnen echter niet als onpartijdig en onafhankelijk worden beschouwd. Bovendien zijn ook de wegensinspecteur-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 mening dat artikel 6, § 1, EVRM wordt geschonden doordat de bestuurlijke procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete niet openbaar is.

Ten slotte stellen de verzoekende partijen 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 partijen wordt in de bestreden beslissing naast de kwestie geantwoord dat niet werd gevraagd om een getuige te horen. Aangezien er daaromtrent niets in het aslastendecreet is geregeld, is het immers volgens de verzoekende partijen niet mogelijk om getuigen te horen.

10. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen niets meer toe aan hun betoog.

11. In de laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen nog dat er een recht op bijstand bestaat voor alle misdrijven waarvoor een vrijheidsbenemende straf kan worden opgelegd ook al werden de personen niet van hun vrijheid beroofd. Gezien de hoogte van de geldboete in vergelijking tot het inkomen van de vrachtwagenbestuurder, menen zij dat de in deze zaak opgelegde administratieve geldboete wel degelijk een vrijheidsbenemende straf is. In die omstandigheden mocht het recht op bijstand van een advocaat, minstens de mogelijkheid tot het hebben van een voorafgaand vertrouwelijk telefonisch overleg, volgens haar niet worden onthouden. Zij verwijzen naar de richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 ‘betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming’, die werd omgezet in nationaal recht via de wet van 21 november 2016 ‘betreffende bepaalde rechten van personen die worden verhoord’.

Beoordeling

12. De verzoekende partijen doen in dit middel samengevat de volgende grieven gelden, die zij menen te kunnen inpassen in een miskenning van diverse aspecten van artikel 6 EVRM:

- de vrachtwagenbestuurder kon zich bij het eerste verhoor niet laten bijstaan door een advocaat (art. 6, § 3, (c), EVRM *juncto* art. 6, § 1, EVRM);
- er wordt de verzoekende partijen het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie ontzegd zowel in de bestuurlijke procedure als nadien bij de Raad van State (art. 6, § 1, EVRM);
- de bestuurlijke procedure bij het opleggen van de administratieve geldboete is niet openbaar (art. 6, § 1, EVRM);
- bij de procedure tot het opleggen van de administratieve geldboete bestaat geen mogelijkheid om getuigen te ondervragen (art. 6, § 3, (d), EVRM).

Elk van de door de verzoekende partijen in deze zaak aangevoerde grieven werd reeds in meerdere arresten door de Raad van State beoordeeld en verworpen. De Raad van State ziet in de huidige zaak geen grond om tot een ander besluit te komen. Er wordt dan ook geoordeeld zoals volgt.

13. Wat de eerste grief met betrekking tot het recht van de vrachtwagenbestuurder op bijstand van een advocaat bij het eerste zo beweerde “verhoor” tijdens de wegcontrole betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat dit recht niet bij gelijk welke verzameling van inlichtingen en bewijs-elementen die op het bestaan van een misdrijf zouden kunnen wijzen, ontstaat, maar slechts bij het effectieve verhoor van een verdachte (EHRM 27 november 2008, nr. 36391/02, *Salduz/Turkije*, § 52, EHRM 13 oktober 2009, nr. 7377/03, *Dayanan/Turkije*, EHRM 18 februari 2010, nr. 39660/02, *Zaichenko/Rusland*, §§ 47 en 49; zie ook GwH 14 februari 2013, nr. 7/2013, overw. B.5.5 en Cass. 23 november 2010, *RW* 2011-12, 308-314, concl. P. Duinslaeger).

Uit het aanvankelijk proces-verbaal van 12 januari 2015, opgesteld door de federale politie, 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, KMO, Middenstand en Energie, gecontroleerde asweger. De overlading *an sich* wordt door de verzoekende partijen niet betwist. De federale politie vermeldde tevens de identiteit van de vennootschap die burgerlijk aansprakelijk is voor de overlading, zijnde de tweede verzoekende partij, en de identiteit van de bestuurder, de eerste verzoekende partij, die de werknemer is van de tweede verzoekende partij.

Er wordt niet betwist dat de vrachtwagenbestuurder op geen enkel ogenblik van zijn vrijheid werd beroofd en na de wegcontrole mocht beschikken en zijn rit met zijn voertuig kon verderzetten. Een afschrift van dit proces-verbaal en een vragenlijst werd aan de vrachtwagenbestuurder en aan de tweede verzoekende partij toegestuurd. Dit betekent concreet dat zowel de vrachtwagenbestuurder, de eerste verzoekende partij, als de burgerrechtelijk aansprakelijke partij, de tweede verzoekende partij, de mogelijkheid hadden om een advocaat te raadplegen na ontvangst van de voornoemde documenten. Zowel

tijdens de bezwaarprocedure als in het georganiseerd administratief beroep mochten de verzoekende partijen zich laten bijstaan door een advocaat van hun keuze, van welke bijstand zij ook blijken te hebben genoten.

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.

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 het loutere feit dat de vrachtwagenbestuurder bij de wegcontrole door de federale politie niet reeds de bijstand genoot van een advocaat, volstaat om te oordelen dat artikel 6, § 3, (c), EVRM, dat aan “eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld” het recht verleent “zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman”, zou zijn geschonden. Aangezien de tweede verzoekende partij burgerrechtelijk aansprakelijk is gesteld voor de betaling van de administratieve geldboete is het argument dat de opgelegde administratieve geldboete een vrijheidsbenemende straf is, gelet de hoogte van de geldboete in vergelijking tot het inkomen van de vrachtwagenbestuurder, om deze reden alleen reeds niet relevant.

De eerste grief wordt verworpen.

14. Ook wat de tweede grief met betrekking tot het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie betreft, heeft de Raad van State reeds in talrijke arresten geoordeeld dat artikel 6 EVRM niet vereist dat de administratieve instanties die de overlading vaststellen en de administratieve geldboete 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, nr. 21539/07, Steiniger/Oostenrijk, § 46). 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. Het standpunt dat de Raad van State een rechtscollege is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6, § 1, EVRM werd ook reeds in talrijke arresten van de Raad van State aangenomen en bevestigd door het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie (GwH 18 november 2010, nr. 130/2010; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, overw. B.10.1, GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, overw. B.40.1 en overw. B.40.2; Cass. 15 oktober 2009, *Arr.Cass.* 2009, nr. 584).

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

De tweede grief wordt verworpen.

15. Wat de derde grief betreft dat de bestuurlijke procedure niet openbaar is, kan worden volstaan met de vaststelling dat bij de Raad van State de openbare behandeling gegarandeerd is.

16. Ten slotte kan worden vastgesteld dat niet blijkt welk belang de verzoekende partijen hebben bij de vierde grief dat zij niet over de mogelijkheid zouden beschikken om getuigen te verhoren.

Uit het administratief dossier blijkt immers niet dat de vrachtwagenbestuurder of de tweede verzoekende partij zelf zou hebben verzocht om het horen van getuigen, laat staan dat een dergelijk verzoek door de verwerende partij zou zijn geweigerd. Bovendien sluit artikel 19 van het decreet bijzonder wegtransport niet uit dat in de bestuurlijke procedure getuigen zouden worden gehoord indien dit noodzakelijk zou blijken.

De derde en vierde grief worden verworpen.

17. Het tweede middel wordt in zijn geheel verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. De verzoekende partijen voeren in een derde middel aan dat het moreel bestanddeel van de inbreuk niet deugdelijk gemotiveerd is, nu in de motivering van de bestreden beslissing alleen een aantal stijlformules worden gehanteerd “dewelke niet voldoen aan de materiële motiveringsplicht, zoals opgelegd door de Wet Motivering Bestuurshandelingen”.

19. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen niets toe aan hun betoog.

20. In de laatste memorie “volharden” de verzoekende partijen “in het geformuleerde middel”.

Beoordeling

21. Het derde middel beperkt zich tot het inroepen van de “materiële motiveringsplicht” en de blote bewering – die dan weer klaarblijkelijk op een miskennis van de formelemotiveringsplicht berust – dat de motivering ter zake het moreel bestanddeel van de inbreuk louter uit “stijlformules” zou bestaan.

In dat licht kan worden volstaan met de vaststelling dat in de bestreden beslissing de door de verzoekende partijen in beroep aangedragen argumenten punt per punt worden besproken en weerlegd. Het middel bevat geen enkele inhoudelijke kritiek op de betrokken overwegingen, die door de verzoekende partijen ten onrechte als “stijlformules” worden afgedaan. De bestreden beslissing blijkt aldus wel degelijk te berusten op afdoende materiële motieven die op behoorlijke wijze uit het administratief dossier blijken en die het opleggen

van een administratieve geldboete naar behoren kunnen verantwoorden.

22. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt 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 2 mei 2018, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Dierk Verbiest