

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.214 van 3 februari 2025
in de zaak A. 243.297/IX-10.570**

In zake : J.B.
X
X

tegen :

de GEMEENTE BOUTERSEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Arne Van Meerbeeck
kantoor houdend te 3000 Leuven
Justus Lipsiusstraat 24

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 oktober 2024, strekt tot de nietigverklaring van “la décision ISPRB/3370/EDU/2024/071”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van 13 januari 2025 welke zitting is uitgesteld naar de terechtzitting die heeft plaatsgevonden op 20 januari 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker en advocaat Arne Van Meerbeeck, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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. Verzoeker is houder van een Zwitsers rijbewijs.

Begin 2024 doet verzoeker aangifte van verlies van dat rijbewijs, en start hij bij de verwerende partij de procedure voor de vervanging ervan. De omwisseling naar een Belgisch rijbewijs wordt toegekend.

Met een brief van 19 augustus 2024 deelt de verwerende partij aan verzoeker mee dat het Zwitsers rijbewijs niet mocht worden omgewisseld naar een Belgisch, dat het toegekende Belgische rijbewijs buiten omloop werd gesteld en dat verzoeker zijn Zwitsers rijbewijs kan terugkrijgen.

IV. Precisering van het voorwerp van het beroep en aanwijzing van de verwerende partij

4. Verzoeker omschrijft het voorwerp van zijn beroep als de beslissing “ISPRB/3370/EDU/2024/071”, zonder nadere precisering wat de datum of de auteur ervan betreft.

Hij wijst voorts zowel de gemeente Boutersem als de FOD Mobiliteit en Vervoer aan als verwerende partij.

5. Wat het precieze voorwerp van het beroep betreft, kan het volgende worden vastgesteld.

Verzoeker legt enerzijds een brief voor van 19 augustus 2024 van “de gemachtigde medewerker” van de gemeente Boutersem aan verzoeker, waarin wordt meegedeeld:

“Na inspectie door de controleur werd opgemerkt dat uw rijbewijs niet mocht omgewisseld worden. Gezien het Zwitsers rijbewijs werd afgeleverd terwijl u hier reeds woonde. Het rijbewijs werd op haar bevel buiten omloop gesteld, u mag uw Zwitsers rijbewijs wel terug krijgen.”

Anderzijds is het enige aan de Raad van State voorgelegde stuk waarop de *sub* 4 aangehaalde referentie voorkomt, een e-mail van 23 augustus 2024. Aangezien het gaat om een bericht uitgaande van verzoeker en gericht aan de FOD Mobiliteit en Vervoer, kan dit bericht onmogelijk het voorwerp van verzoekers beroep zijn. Of de FOD Mobiliteit en Vervoer vóór die datum aan verzoeker een ‘beslissing’ heeft meegedeeld, kan de Raad van State uit de hem voorgelegde stukken niet opmaken. Het enige stuk dat, wat de FOD Mobiliteit en Vervoer betreft, als een beslissing zou kunnen worden aangemerkt, is een e-mail aan verzoeker van 27 augustus 2024 waarin deze dienst meedeelt dat haar “standpunt ongewijzigd [blijft]”.

6. Ter terechtzitting uit verzoeker zijn verbazing over het feit dat de FOD Mobiliteit en Vervoer niet (mede) als verwerende partij is aangewezen, waaruit de Raad van State begrijpt dat die dienst, volgens verzoeker, ten aanzien van hem een grievende administratieve rechtshandeling heeft gesteld.

7. De artikelen 7, 17 en 27, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ bepalen, voor zover hier relevant:

“Artikel 7

Het voorlopige rijbewijs model 3 stemt overeen met het model van bijlage 2. Het voorlopige rijbewijs wordt afgegeven:

1° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 1° en 3°, b) en c), door de burgemeester van de gemeente of door diens gemachtigde waar de aanvrager

ingeschreven of vermeld is in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister;

2° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 2° door de burgemeester of diens gemachtigde, van de gemeente waar de Belgische onderwijsinstelling zich bevindt waar de aanvrager is ingeschreven;

3° aan de personen bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, a), door de Minister van Buitenlandse Zaken of zijn gemachtigde;

4° [...]"

Artikel 17

§ 1. Het rijbewijs komt overeen met het model van bijlage 1.

Het rijbewijs wordt uitgereikt door de overheid bedoeld in artikel 7, tegen afgifte van een degelijk ingevulde aanvraag om een rijbewijs. Het model van de aanvraag om een rijbewijs wordt bepaald door de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer. Deze aanvraag bevat de toestemming van de aanvrager voor het gebruik van zijn foto en het elektronisch beeld van zijn handtekening uit het Rijksregister van de natuurlijke personen, zoals bedoeld in artikel 6bis, § 1, 1°, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, voor de vervaardiging van het rijbewijs.

[...]

§ 2. Indien de aanvrager, overeenkomstig artikel 27, 2°, een Europees rijbewijs of een buitenlands rijbewijs voorlegt, bedoeld in artikel 23, § 2, 1° van de wet, ondertekent hij een verklaring waarbij bevestigd wordt dat het rijbewijs authentiek en nog geldig is; het rijbewijs wordt afgegeven aan de overheid bedoeld in artikel 7.

Indien het een Europees rijbewijs betreft, wordt het teruggezonden naar de overheid die het heeft uitgereikt, met vermelding van de redenen voor die terugzending. Indien het om een buitenlands rijbewijs gaat, wordt dat rijbewijs bewaard door de in artikel 7 genoemde overheid en aan de houder teruggegeven wanneer deze niet meer voldoet aan de voorwaarden die in artikel 3, § 1, voor het verkrijgen van een rijbewijs gesteld worden, tegen teruggave van het Belgische rijbewijs.

Artikel 27

De kandidaat voor het rijbewijs is vrijgesteld van de theoretische en de praktische examens, indien hij aan een van de volgende voorwaarden voldoet:

1° [...]

2° houder zijn van een Europees rijbewijs of van een buitenlands rijbewijs bedoeld in artikel 23 § 2, 1° van de wet; deze vrijstelling geldt slechts voor dezelfde categorie of voor een gelijkwaardige categorie als deze waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd.

Voor de buitenlandse rijbewijzen moet er daarenboven voldaan worden aan de volgende voorwaarden:

- a) het rijbewijs moet afgegeven zijn door het land waar de houder zijn gewone verblijfplaats had op het ogenblik van de afgifte van het rijbewijs;
- b) het rijbewijs moet afgegeven zijn vóór de inschrijving in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Belgische gemeente.

Om de vervulling van de voorwaarden bedoeld in a) en b) na te gaan, wordt in voorkomend geval de datum van de eerste afgifte, de vervanging of de hernieuwing van het voorgelegde document in aanmerking genomen.

De bepalingen voorgeschreven in a) en b) zijn niet van toepassing op de personen die het bewijs leveren dat zij, op het ogenblik van de afgifte van het rijbewijs, als student ten minste zes maanden ingeschreven waren in het land dat het rijbewijs heeft afgegeven en op de personen bedoeld in het artikel 3, § 1, 3°;

Voor vreemde rijbewijzen worden de geldige categorieën, verkregen ten laatste op de datum die in aanmerking komt overeenkomstig het tweede en derde lid, in aanmerking genomen.

Een Europees rijbewijs, afgegeven ter inwisseling van een buitenlands rijbewijs afgegeven door een Staat waarvan de rijbewijzen niet erkend zijn overeenkomstig artikel 23, § 2, 1°, van de wet, komt niet in aanmerking voor de toepassing van deze bepaling.”

Uit deze bepalingen volgt dat – uitgezonderd het hier niet van toepassing zijnde geval bedoeld in artikel 7, tweede lid, 3° van het besluit – de burgemeester of zijn gemachtigde is belast met de afgifte van het voorlopig rijbewijs en het rijbewijs, evenals met de controle of aan de voorwaarden voor de afgifte of het uitreiken van een rijbewijs is voldaan.

8. Als werkelijk voorwerp van verzoekers beroep moet derhalve worden aangewezen, de beslissing van de gemachtigde medewerker van de gemeente Boutersem van 19 augustus 2024 waarbij het aan verzoeker uitgereikte Belgische rijbewijs buiten omloop wordt gesteld.

9. Daaruit volgt dat terecht enkel de gemeente Boutersem als verwerende partij is aangewezen.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

10. In het auditoraatsverslag wordt besloten tot de onontvankelijkheid van het voorliggende beroep op grond van een ambtshalve opgeworpen exceptie van gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State om over dit beroep uitspraak te doen.

11. De Raad van State valt de ambtshalve opgeworpen exceptie bij om de hierna vermelde redenen.

Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep strekt tot de erkenning van een subjectief recht, waaromtrent het bestuur geen discretionaire, maar slechts een gebonden bevoegdheid bezit.

Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van gebrek aan rechtsmacht van de Raad van State, is vereist dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de uitvoering waarvan die partij belang heeft. Om zich ten aanzien van de bestuurlijke overheid op een subjectief recht te kunnen beroepen, is het, zoals gezegd, noodzakelijk dat de bevoegdheid van de overheid volledig gebonden is. Bij een gebonden bevoegdheid kan de administratieve overheid enkel vaststellen dat de wettelijke voorwaarden al dan niet vervuld zijn en beschikt zij over geen enkele beoordelingsbevoegdheid.

De Raad van State is zonder rechtsmacht als het gaat om een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene wel of niet voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

12. Er dient dan ook te worden onderzocht of de verwerende partij bij het nemen van de thans bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een gebonden

bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de wettelijk en reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, al dan niet zijn vervuld.

13. Op de afgifte van een Belgisch rijbewijs is, voor zover hier relevant, de volgende regelgeving van toepassing.

Artikel 23, § 1, van de wet van 16 maart 1968 ‘betreffende de politie over het wegverkeer’ (“wegverkeerswet”) luidt:

“Het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker aan de volgende voorwaarden voldoet :

1° een verklaring hebben ondertekend, waarin bevestigd wordt dat hij niet vervallen is van het recht om voertuigen te besturen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de verzoeker moet voldaan hebben aan het onderzoek, hem eventueel opgelegd krachtens artikel 38, § 3, voor het besturen van een voertuig van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd;

2° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten praktisch examen betreffende de kennis en vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd. De Koning bepaalt de nadere regelen inzake scholing;

3° een verklaring hebben ondertekend waarin bevestigd wordt dat hij niet lijdt aan een van de lichaamsgebreken en aandoeningen bepaald door de Koning. De Koning kan deze verklaring aanvullen met of vervangen door de verplichting om zich aan een geneeskundig onderzoek te onderwerpen.

4° geslaagd zijn voor een door de Koning in te richten examen over de kennis van de wetten en reglementen, het gedrag ter voorkoming van ongevallen, de voornaamste begrippen van mechaniek, alsook de eerste hulp bij ongevallen, betreffende het gebruik van de voertuigen van de categorie waarvoor het rijbewijs wordt aangevraagd; de Koning bepaalt de nadere regelen inzake het onderricht.”

Artikel 23, § 2, van diezelfde wet heeft betrekking op de uitzonderingen waarop verzoeker zich beroept:

“Van de examens, bedoeld bij § 1, 2°, 3° en 4°, is vrijgesteld de verzoeker die overlegt:

1° ofwel een geldig nationaal buitenlands rijbewijs dat is afgegeven overeenkomstig de voorwaarden die inzake internationaal wegverkeer van toepassing zijn of waarvan de geldigheid is erkend krachtens door de Koning afgesloten akkoorden. De Koning kan deze vrijstelling afhankelijk maken

van voorwaarden inzake het verblijf van de verzoeker in de Staat die het rijbewijs heeft afgegeven.

2° ofwel een getuigschrift dat is afgegeven door een overheidsorgaan dat door de Koning is aangewezen en waarin bevestigd wordt dat hij geslaagd is voor een gelijkwaardig geoordeeld examen”.

Het *sub* 7 aangehaalde artikel 27, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ bevat de door de Koning ter uitvoering van het vóórmelde artikel 23, § 2, van de wegverkeerswet opgelegde voorwaarden.

14. Uit de hiervóór *sub* 13 aangehaalde wettelijke bepalingen volgt dat verzoeker een Belgisch rijbewijs moest krijgen op voorwaarde dat hij voldoet aan de gestelde voorwaarden.

15. Dit geheel van wettelijke en reglementaire voorschriften laat aan het bestuur geen discretionaire bevoegdheid.

Voor de verificatie van de in artikel 27, 2°, tweede lid, a) en b), van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 genoemde voorwaarden moet het bestuur rekening houden met ofwel de datum van de eerste afgifte, ofwel de datum van vervanging of vernieuwing van het overgelegde document. Artikel 27, 2°, derde lid, van het meervermelde koninklijk besluit staat het bestuur enkel toe om de mogelijke data op een buitenlands rijbewijs in overweging te nemen, om op zijn minst over een zekere datum te beschikken voor de vereiste controles.

De beslissing inzake de in aanmerking genomen datum is, anders dan verzoeker ter terechtzitting betoogt, geen discretionaire bevoegdheid.

Daaruit leidt de Raad van State af, zoals reeds is geoordeeld in arrest nr. 249.071 van 26 november 2020, dat het uitreiken van een Belgisch rijbewijs van het Europese type in ruil voor een niet-Europees buitenlands rijbewijs, geschiedt onder strikt objectieve voorwaarden. Het betreft bijgevolg een verplichting aan de zijde van het bestuur. Voldoet verzoeker aan de voorwaarden voor de omwisseling van zijn niet-Europees rijbewijs in een Belgisch rijbewijs van

het Europese type, dan beschikt hij over een subjectief recht daartoe. Een geschil daarover behoort, in overeenstemming met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet, tot de rechtsmacht van de gewone hoven en rechtbanken.

16. De exceptie is gegrond. De Raad van State heeft geen rechtsmacht om kennis te nemen van het beroep.

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 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie februari tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Jim Deridder,	staatsraad, wnd. kamervoorzitter,
bijgestaan door	

Frank Bontinck,	griffier.
-----------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Jim Deridder