

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.528 van 22 januari 2026
in de zaak A. 243.041/IX-10.555**

In zake: A.A.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Leen Vanbrabant
kantoor houdend te 1000 Brussel
Jan Jacobsplein 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE DILBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jonas De Wit en Matthias Boydens
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenskomende partij:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Sam Vandoorne
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2024, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing van de Burgemeester van de Gemeente Dilbeek
van 16 augustus 2024 houdende de weigering tot omwisseling van het niet-
Europees rijbewijs van [verzoeker] voor wat betreft de categorie A”.

Ook vordert de verzoekende partij een schadevergoeding tot

herstel.

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.

De Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij, de verwerende partij en verzoekster in tussenkomst hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2025.

Staatsraad Jim Deridder heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Leen Vanbrabant, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Matthias Boydens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Frederic Eggermont 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. Verzoeker is houder van een Marokkaans rijbewijs.

Op 11 december 2023 richt hij zich tot de diensten van de verwerende partij met de vraag om zijn Marokkaans rijbewijs om te wisselen naar een Belgisch rijbewijs.

3.2. Ter zake bevraagd door de diensten van de verwerende partij, deelt de FOD Mobiliteit en Vervoer op 28 maart 2024 onder meer het volgende mee:

“U mag enkel rekening houden met zijn Marokkaans rijbewijs en met de gegevens/informatie die op dit Marokkaans rijbewijs zelf worden vermeld. Andere documenten/attesten komen hiervoor niet in aanmerking.

[Verzoeker] beschikt over een Marokkaans rijbewijs dat werd afgeleverd op 29 december 2009. Dit wordt vermeld op de voorzijde van het Marokkaans rijbewijs.

Enkel de categorieën die vóór deze datum of op deze datum werden behaald, komen in aanmerking voor omwisseling naar een Belgisch rijbewijs. In het geval van [verzoeker] gaat het dus enkel om de categorie B die hier omwisselbaar is.

De categorieën die na de afgiftedatum van het Marokkaans rijbewijs werden behaald, komen niet in aanmerking voor omwisseling naar een Belgisch rijbewijs. Het gaat dan om de categorieën A1 en A die hier dus niet omwisselbaar zijn.”

3.3. Met een e-mail van 29 maart 2024 deelt de verwerende partij aan verzoeker mee dat voor een Belgisch rijbewijs categorie B van het Marokkaanse rijbewijs kan worden overgenomen, maar de categorieën A en A1 niet. Aan verzoeker wordt gevraagd of een Belgisch rijbewijs met enkel categorie B moet worden opgemaakt, dan wel of hij eerst de vereiste examens voor de categorieën A en A1 zal afleggen.

Er volgt dan briefwisseling tussen verzoekers raadsman en de FOD Mobiliteit en Vervoer.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 19 augustus 2024 bezorgt de verwerende partij aan verzoeker een gemotiveerde beslissing, die luidt als volgt:

“Op 11.12.2024 heeft u bij ons de omwisseling gevraagd van uw Marokkaans rijbewijs met nummer: 18/045282 afgegeven op 29 december 2019.

Via dit schrijven willen wij u laten weten dat wij uw Marokkaans rijbewijs mogen omwisselen naar een Belgisch rijbewijs, maar enkel met de vermelding van de categorie B. De categorieën A en A1 die u behaald heeft in Marokko op 21 juni 2021 mogen wij niet overnemen op het Belgisch rijbewijs. De reden hiervoor is dat deze categorieën behaald werden na de afgiftedatum van het rijbewijs en dat in strijd is met het Verdrag van Wenen van 8 november 1968 inzake het wegverkeer waarnaar de wet van 16 maart 1968 verwijst voor de vrijstelling van de theoretische en praktische examens bedoeld in artikel 27 van Koninklijk Besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs.

Artikel 41 van dit Verdrag bepaalt: ‘3. De Verdragsluitende Partijen verbinden zich de nodige maatregelen te nemen om te voorkomen dat de nationale en internationale rijbewijzen, als bedoeld in paragraaf 1, onder a), b) en c) van dit artikel, op hun grondgebied worden afgegeven zonder een redelijke waarborg ten aanzien van de rijvaardigheid en lichamelijke geschiktheid van de bestuurder.’

Dit artikel bepaalt dat het rijbewijs alleen kan worden afgeleverd na verificatie van de rijvaardigheid en lichamelijke geschiktheid, dewelke de noodzakelijke voorwaarde is voor het verkrijgen van een categorie. Met andere woorden, het in 2009 afgegeven Marokkaans rijbewijs kan niet garanderen dat categorieën die na die datum zijn afgeleverd (zoals de afleverdata op de achterzijde aantonen) voldoen aan deze bepaling.

Aangezien Marokko partij is bij het Verdrag van Wenen, en aangezien dit model in bankkaartformaat daar naar de geest mee in overeenstemming is, verwijzen we er krachtens dit artikel naar. Dit verdrag is door België geratificeerd op 16 november 1988 en ook Marokko is partij sinds 29 december 1982.

De enige categorie die objectief rechtsgeldig werd toegekend op datum van 16 juni 2016 overeenkomstig deze bepaling en dewelke garant staat voor de naleving van de verificatie van kennis en vaardigheden, is daarom de categorie B. Dit is de enige categorie waarin het Verdrag voorziet en de enige die werd afgeleverd op moment van afgifte van het rijbewijs.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Tussenkomen

4. Verzoekster in tussenkomen wenst tussen te komen in het geding omdat de interpretatie over de toepassing van de wet die zij aan de verwerende

partij heeft meegedeeld door verzoeker in vraag wordt gesteld. Zij heeft er bijgevolg belang bij dat het beroep wordt verworpen.

Het verzoek tot tussenkomst moet worden ingewilligd.

V. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

5. De tussenkomende partij werpt op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is om van het beroep kennis te nemen en doet ter zake het volgende gelden:

“Op grond van het KB Rijbewijzen en de Wegverkeerwet heeft verzoekende partij recht op de afgifte/omwisseling van een rijbewijs indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan.

Verwerende partij heeft daarbij geen discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Indien aan de voorwaarde is voldaan dan moet verwerende partij het rijbewijs afgeven. Verwerende partij is samen met tussenkomende partij evenwel van oordeel dat niet aan de voorwaarden is voldaan om over te gaan tot omwisseling van het Marokkaanse rijbewijs naar een Belgisch nationaal rijbewijs. Het feit dat verzoekende partij het hiermee niet eens is en de betwisting die gevoerd wordt betrekking heeft op een interpretatie van de wettelijke criteria, maakt niet dat zij een discretionaire bevoegdheid heeft. Het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van voorliggend vernietigingsberoep betreft een geschil over subjectieve rechten.

In het licht hiervan dient te worden besloten dat uw Raad zonder rechtsmacht is om te oordelen over het ingestelde beroep op grond van de artikelen 144, eerste lid en 145 van de gecoördineerde Grondwet.”

6. In zijn memorie van wederantwoord weerspreekt verzoeker dat standpunt. Hij betoogt, weliswaar in zijn repliek wat het enige middel betreft:

“Tot slot werpt de tussenkomende partij op dat Uw Raad geen rechtsmacht heeft, nu het hier een gebonden bevoegdheid zou betreffen;

Dit klopt niet geheel; In het KB zelf wordt aan de overheid enige marge toegekend, meer nog, een bepaalde discretionaire bevoegdheid verleend;

Sinds de inwerkingtreding van het KB van 11 januari 2019 is artikel 27 gewijzigd, waarbij expliciet wordt bepaald dat in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de datum van eerste afgifte, de vervanging of de vernieuwing van het voorgelegde document om na te gaan

of de voorwaarden zijn vervuld; Ditzelfde lid wordt eveneens aangehaald in de kwestieuze bepaling over de categorieën;

Op die manier kan de datum die het meest gunstig is voor de aanvrager worden gehanteerd bij de toetsing aan de reglementaire voorwaarden; De overheid beschikt zodoende over enige marge bij de keuze welke datum in aanmerking wordt genomen; De regelgever heeft aldus een eigen beoordelingsruimte ingebouwd, los van de vraag of het Verdrag in dergelijke mogelijkheid voorziet. (zie: Vraag om uitleg van de heer Raskin, Hand. Kamer 2021-2022, 29 juni 2022, COM 843, blz. 67.)

Verder weigert de overheid de omwisseling voor categorie A en erkent zij enkel categorie B, omdat dit de enige categorie zou zijn waarin het Verdrag voorziet en de enige die werd afgeleverd op het moment van de afgifte van het rijbewijs;

Verwerende partij baseert zich verder voor de eigen appreciatie van de wetgeving op een Omzendbrief hetgeen nogmaals onderstreept dat verduidelijking nodig is en de wet dus nader dient te worden ingevuld of verder toegelicht;

Kennelijk heeft de overheid bij de omzetting van dit Verdrag een onjuiste interpretatie gegeven aan de inhoud ervan en heeft zij op dit gebied haar beleidsruimte die aan haar werd toegekend door het Verdrag onjuist gevat;

Het geschil betreft dan ook niet louter de interpretatie van het KB betreffende rijbewijzen, maar eveneens de overeenstemming van dit KB met het Verdrag van Wenen;

Over dit rechtspunt lijkt het althans dat Uw Raad wel over de nodige rechtsmacht beschikt.”

Beoordeling

7. 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 een 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 of 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 of de betrokkene wel of niet voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich al dan niet kan beroepen op een welbepaald recht.

8. 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.

9. 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.”

Artikel 27, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’ (hierna: het koninklijk besluit van 23 maart 1998), waarvan verzoeker eveneens de schending aanvoert, bevat de door de Koning ter uitvoering van het vóórmelde artikel 23, § 2, van de wegverkeerswet opgelegde voorwaarden:

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

[...]

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.”

10. Uit de hiervóór *sub* 9 aangehaalde wettelijke en reglementaire bepalingen volgt dat verzoeker een Belgisch rijbewijs moest krijgen op voorwaarde dat hij voldoet aan de gestelde voorwaarden.

11. 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 houdt, anders dan verzoeker betoogt, geen discretionaire bevoegdheid in.

Daaruit leidt de Raad van State af, zoals recent nog is geoordeeld in arrest nr. 262.214 van 3 februari 2025, 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.

12. De exceptie, die desnoods ambtshalve moet worden opgeworpen, is gegrond. De Raad van State heeft geen rechtsmacht om kennis te nemen van het beroep.

VI. Schadevergoeding tot herstel

13. Aangezien de Raad van State zonder rechtsmacht is, kan hij wat de bestreden beslissing betreft geen onwettigheid vaststellen en moet het verzoek tot schadevergoeding tot herstel worden afgewezen.

BESLISSING

1. Het verzoek tot tussenkomst van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep tot nietigverklaring.

3. De Raad van State verwerpt het verzoek tot het verkrijgen van een schadevergoeding tot herstel.

4. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De onverschuldigde kosten in verband met het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro, dienen te worden terugbetaald aan de verzoekende partij.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig januari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren