



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.430/3
van 21 juni 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging
van diverse besluiten over de rijopleiding en de rijexamens’

Op 20 mei 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse besluiten over de rijopleiding en de rijexamens’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 juni 2021.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe diverse besluiten inzake de rijopleiding en de rijexamens te wijzigen, ten einde de rijexamens te moderniseren.

Zo wordt de mogelijkheid tot vrijstelling van scholing opgeheven voor de houders van niet-erkende buitenlandse rijbewijzen en de houders van erkende buitenlandse rijbewijzen die niet voldoen aan de andere voorwaarden voor de vrijstelling voor het theoretisch en praktisch examen (artikel 2 van het ontwerp).

Voorts wordt de duur bepaald van het praktisch onderricht verstrekt door rij scholen voor de kandidaat die twee keer niet geslaagd is voor het praktische examen voor categorie B en voor de houder van een voorlopig rijbewijs B waarvan de geldigheid is verstreken (artikel 3) en worden een aantal regelingen hieraan aangepast (artikelen 21 en 22).

De wijze waarop examencentra informatie moeten meedelen aan het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (hierna: het departement) wordt geregeld (artikelen 4, 26 en 41).

Er wordt voorzien in de mogelijkheid voor examinatoren die het basisopleidingsprogramma B volgen, om ook examens voor het behalen van het rijbewijs AM af te nemen (artikel 5).

Kandidaten die het Nederlands niet machtig zijn kunnen het theoretisch examen en de gevaarherkenningstest tijdens het praktische examen afleggen met behulp van een audiovertaling (artikelen 1, 6, 3°, 5° en 6°, 12, 3°, 25 en 28, 1°) en kunnen bij het afleggen van de mondelinge proef worden bijgestaan door een tolk voor de talen Frans, Duits of Engels (artikel 28, 2°).

De examencentra en de instellingen die het terugkommoment aanbieden, dienen te voorzien in redelijke aanpassingen voor kandidaten en deelnemers met een beperking, waaronder een beëdigd doventolk voor dove of slechthorende kandidaten (artikelen 6, 4°, 12, 2°, 28, 3° en 7°, en 39).

De voorwaarden om toegelaten te worden tot de rijexamens, waaronder de minimumleeftijd voor het praktijkexamen en de voor te leggen documenten, worden bepaald (artikelen 6, 1° en 2°, 7, 8 tot 11, 24, 27 en 29 tot 32).

Er wordt in een sanctiemechanisme voorzien in geval van onregelmatigheden (artikelen 1, 6, 7°, 12, 1°, 13, 25, 33) en de bevoegdheid van de beroepscommissie wordt uitgebreid tot beroepen in verband met het uitstel en de uitsluiting wegens een onregelmatigheid (artikelen 14 tot 16, 34 en 35).

Ook wordt de regeling van retributies aangepast aan de hiervoor vermelde wijzigingen (artikelen 17, 18, 36 en 38) en wordt in een regeling voorzien van de verwerking van persoonsgegevens door de examencentra en het departement (artikelen 19 en 37).

Ten slotte wordt bepaald dat de verplichting om het terugkommoment te volgen van toepassing is op personen die, met bijstand van een rijkschool, vanaf 1 augustus 2021 geslaagd zijn voor het praktische examen en die op het moment waarop ze het praktische examen afleggen, ingeschreven zijn in het bevolkings-, vreemdelingen- of wachtregister van een Vlaamse gemeente en geen houder zijn van een geldig voorlopig rijbewijs (artikel 40).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 augustus 2021, met uitzondering van de bepalingen betreffende de audiovertaling, die in werking treden op een door de Vlaamse minister bevoegd voor de weginfrastructuur en het wegenbeleid vast te stellen datum en uiterlijk op 1 januari 2023 (artikel 42).

BEVOEGDHEID

3.1. Artikel 2 van het ontwerp strekt tot vervanging van artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’, naar luid waarvan de houders van een Europees of een buitenlands nationaal rijbewijs dat afgegeven is voor ten minste dezelfde categorie van voertuigen of voor een categorie die gelijkwaardig is aan die waarvoor de geldigverklaring gevraagd wordt, worden vrijgesteld van de scholing die een kandidaat voor een rijbewijs moet doorlopen. Uit het ontworpen artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vloeit voort dat die vrijstelling enkel geldt indien dat rijbewijs voldoet aan de voorwaarden vermeld in artikel 27, 2°, van hetzelfde besluit.

3.2. Naar luid van artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten wat het verkeersveiligheidsbeleid betreft bevoegd voor:

“de reglementering inzake de scholing en examens betreffende de kennis en de vaardigheid die nodig zijn voor het besturen van voertuigen van elke categorie, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rijsscholen en examencentra en met inbegrip van het toezicht op de rijgeschiktheid van de bestuurders en de kandidaat-bestuurders die lijden aan een vermindering van hun functionele vaardigheden, met uitzondering van de federale bevoegdheid inzake het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen, met dien verstande dat de inwoners van een gewest vrij zijn om een rijsschool te kiezen die, of examen af te leggen in een centrum dat in een ander gewest is gelegen en met dien verstande dat een in een bepaald gewest erkende rijsschool eveneens in de andere gewesten werkzaam mag zijn.”

In de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt omtrent die bepaling het volgende gesteld:

“8. Overheveling van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten

Deze overdracht volgt de logica van het voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ dat eerder in de Senaat werd ingediend (*Parl. St.*, Senaat, zitting 2007-2008, nr. 4-602/1) en waarover de Raad van State een advies heeft uitgebracht op 10 april 2008 (advies nr. 44.234/AV). In tegenstelling tot het voornoemde voorstel voorziet het huidige voorstel echter in de overdracht van de rijopleiding, de rij scholen en de examencentra naar de gewesten, en niet naar de gemeenschappen, overeenkomstig het Institutioneel Akkoord voor de Zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011.

Dit voorstel van bijzondere wet voorziet dan ook in de toewijzing van de bevoegdheid met betrekking tot de reglementering inzake de scholing en examens met het oog op het verkrijgen van het rijbewijs, met inbegrip van de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen en examencentra, aan de gewesten. Zo kan elk gewest, binnen het Europees regelgevend kader, een optimaal verkeersveiligheidsbeleid voeren.

Artikel 23 van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer bepaalt dat het Belgisch rijbewijs wordt afgegeven indien de verzoeker voldoet aan bepaalde voorwaarden, waaronder geslaagd zijn voor een theoretisch en praktisch examen. Artikel 23 bepaalt eveneens dat de Koning de nadere regels voor het onderricht bepaalt, dat wordt gevolgd ter voorbereiding op het examen. Het is deze laatste bevoegdheid die hier wordt bedoeld. Het bepalen van de kennis en de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van voertuigen blijft dus een federale bevoegdheid. Daarentegen wordt de wijze waarop deze kennis en vaardigheden worden verworven en nagegaan een gewestbevoegdheid.

De bevoegdheid met betrekking tot het rijbewijs zelf blijft een federale bevoegdheid.

In het kader van de bevoegdheidsoverdracht :

- mag een rij school die erkend is in een gewest eveneens in de andere gewesten werkzaam zijn;
- doet de regionalisering van de rijopleiding geen afbreuk aan de initiatieven voor rijbewijslessen op school;
- kan elke burger een rijopleiding in een rij school van het gewest van zijn keuze volgen, ongeacht zijn verblijfplaats;
- kan elke burger zijn examen in een examencentrum van het gewest van zijn keuze afleggen, ongeacht zijn verblijfplaats.

Het spreekt voor zich dat wanneer specifieke bevoegdheden met betrekking tot de scholing, de examens en de rij scholen aan de gewesten worden overgedragen, de overige aspecten met betrekking tot de voorwaarden voor het uitkeren van een rijbewijs en voor het besturen van voertuigen tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid blijven horen.

Het voorlopig rijbewijs, het rijbewijs met punten en de regels inzake verval blijven tot de federale bevoegdheid behoren.

Wat betreft artikel 23, § 1, 2° en 4°, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer, heeft de aan de gewesten over te dragen bevoegdheid betrekking op datgene wat deze bepalingen opdragen aan de Koning.

Deze bepalingen stellen als voorwaarde voor het Belgisch rijbewijs :

‘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; [...]

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.’

Onder de gewestbevoegdheid ressorteert voortaan ook artikel 23*bis* van dezelfde gecoördineerde wetten. Deze bepaling is thans echter nog niet in werking getreden, en heeft betrekking op het volgen van lessen in het kader van het nog niet in werking getreden rijbewijs met punten (‘Art. 23*bis*. De houder van een Belgisch rijbewijs volgt lessen bij een centrum voor voortgezette rijopleiding volgens de nadere regels en in de gevallen door de Koning bepaald. Deze lessen beogen met name de bestuurders aan te zetten tot een niet-agressief en preventief rijgedrag en tot een betere controle van het voertuig, zodat ze geen gevaarlijke situaties creëren; ze moeten gevolgd worden in een centrum voor voortgezette rijopleiding, dat beantwoordt aan door de Koning bepaalde voorwaarden.’).

Aangezien aldus verduidelijkt wordt dat de federale overheid bevoegd blijft om ‘de kennis en de vaardigheden te bepalen die nodig zijn voor het besturen’, staat vast dat artikel 23, § 1, 1°, en artikel 38, § 3, (die als voorwaarde bepalen dat bepaalde verklaringen, onderzoeken en examens dienen te worden afgelegd in het kader van verval van recht tot sturen), en artikel 23, § 1, 3°, van dezelfde gecoördineerde wetten (geneeskundig onderzoek) onder de federale bevoegdheid blijven.

Artikel 23, § 2, van de gecoördineerde wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer regelt de gevallen van vrijstelling van examens. Artikel 23, § 2, luidt als volgt :

‘Art. 23. § 2. 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 aangegeven;

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.’

Binnen dit artikel dient een onderscheid te worden gemaakt. De vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1°) hangt samen met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en blijft dus federaal.

De vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2°) hangt samen met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die, op grond van artikel 25 van dit voorstel van bijzondere wet, aan de gewesten toekomt (artikel 6, § 1, XII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

De vrijstellingen bedoeld in de artikelen 27 tot 29 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs zijn gelinkt aan de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs en blijven een federale bevoegdheid.

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat met de termen ‘de organisatie en erkenningsvoorwaarden van rij scholen’ in de nieuw voorgestelde bepaling de regels worden bedoeld die de Koning op heden vaststelt zoals voorzien in artikel 23, § 3, van de voormelde wet : ‘§ 3. De Koning bepaalt de voorwaarden waaraan de scholen voor het besturen van motorvoertuigen moeten voldoen met het oog op het vervullen van de taken die Hij vaststelt.’”¹

3.3.1 Uit de aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat “[d]e vrijstelling voor de houders van buitenlandse rijbewijzen (artikel 23, § 2, 1° [van de wet van 16 maart 1968]) [samenhangt] met de federale bevoegdheid inzake het rijbewijs, en (...) dus federaal [blijft]” terwijl “[d]e vrijstelling voor de houders van een getuigschrift na een gelijkwaardig geoordeeld examen (artikel 23, § 2, 2°) [samenhangt] met de bevoegdheid voor de scholing en de examens die (...) aan de gewesten toekomt”.

3.3.2. Hieruit vloeit voort dat het Vlaamse Gewest niet, door het schrappen van de scholingsvrijstelling, kandidaten voor het rijbewijs die “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” voorleggen en die op grond hiervan en met toepassing van de regels die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren vrijgesteld zijn van het theoretisch en het praktisch rijexamen, kan verplichten een scholing te doorlopen.²

3.4. Dit lijkt evenwel niet de draagwijdte te zijn van de ontworpen regeling. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp³ wordt met het ontworpen artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 beoogd dat de houders van niet erkende buitenlandse rijbewijzen of de houders van erkende buitenlandse rijbewijzen die niet voldoen aan de andere voorwaarden voor de vrijstelling voor het theoretisch en praktisch examen, niet (langer) vrijgesteld zijn van scholing.

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 133 e.v.

² Adv.RvS 63.215/4 van 23 april 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 24 mei 2018 ‘modifiant divers arrêtés portant sur l’enseignement à la conduite et les examens relatifs à la connaissance et à l’aptitude qui sont nécessaires pour conduire des véhicules’, opmerking 2.2.

³ VR 2021 0503 DOC.0219/1BIS (zie <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/604257F83391400008000452>).

De gemachtigde voegde daar nog het volgende aan toe:

“De vrijstelling van scholing en de vrijstelling van examens zijn opgenomen in respectievelijk artikel 5, §2, en artikel 27 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998:

- Vrijstelling van scholing: overeenkomstig artikel 5, §2 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 zijn alle houders van een Europese of een buitenlands nationaal rijbewijs dat afgegeven is voor tenminste dezelfde categorie van voertuigen of voor een categorie die gelijkwaardig is aan die waarvoor de geldigverklaring gevraagd wordt, vrijgesteld van scholing.

Dat betekent dat niet alleen de houders van een erkend buitenlands rijbewijs maar ook de houders van niet-erkende buitenlandse rijbewijzen op dit moment onder deze vrijstelling vallen.

- Vrijstelling van examens: overeenkomstig artikel 27, 2° van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 zijn enkel de houders van een Europees rijbewijs of van een erkend buitenlands rijbewijs die bijkomend aan welbepaalde voorwaarden voldoen, vrijgesteld van de theoretische en de praktische examens.

Met artikel 2 van voorliggend ontwerp van besluit worden voormelde vrijstellingen op elkaar afgestemd en wordt de vrijstelling van scholing beperkt tot de categorieën van personen die ook vrijgesteld zijn van de theoretische en praktische examens. Dit houdt in dat vanaf de inwerkingtreding van het ontwerp van besluit de volgende categorieën van personen dus niet langer vrijgesteld zullen zijn van scholing:

- de houders van niet-erkende buitenlandse rijbewijzen;
- de houders van erkende buitenlandse rijbewijs die niet voldoen aan de voorwaarden, vermeld in artikel 27, 2°.”

3.5. Uit het ontworpen artikel 5, § 2, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vloeit inderdaad voort dat de vrijstelling waarin die bepaling voorziet enkel van toepassing is voor zover is voldaan aan de voorwaarden bepaald in artikel 27, 2°, van hetzelfde besluit.

Bijgevolg leidt de ontworpen regeling er niet toe dat een kandidaat voor het rijbewijs die vrijgesteld is van het theoretisch en praktisch rijexamen, alsnog verplicht zou zijn een scholing te doorlopen. Zoals hiervoor uiteengezet is die regeling ertoe beperkt te vermijden dat een kandidaat voor het rijbewijs die *niet* vrijgesteld is van het theoretisch en praktisch rijexamen, wel zou vrijgesteld zijn van de verplichte scholing.

Gelet hierop kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoort.

VORMVEREISTEN

4. Zoals vermeld bevat het ontwerp bepalingen (artikelen 19 en 37) die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het voorontwerp op 6 april 2021 advies nr. 2021/26 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de

Gegevensbeschermingsautoriteit’ heeft geleid,⁴ is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)⁵ heeft vastgesteld.⁶ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

RECHTSGROND

5.1. Volgens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de artikelen 1, eerste en tweede lid, 23, § 1, 2° en 4°, § 3, eerste lid, 1°, 2°, 3°, en 5°, en § 4, 27, eerste lid, en 27/1, eerste lid, 6° en 9°, van de wet ‘betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968’ (hierna: de wegverkeerswet), in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969 ‘betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg’, en in de artikelen 4, eerste lid, 6 en 13, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018 ‘houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B’.

5.2. Gevraagd welke bepalingen van het ontwerp rechtsgrond vinden in welke bepalingen vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef, heeft de gemachtigde de volgende rechtsgrondentabel bezorgd:

Artikel 1	Definities in het licht van de volgende artikelen
Artikel 2	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 3	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 4	Artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968

⁴ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁵ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’

⁶ Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, valt daar ook onder.

Artikel 5	Artikel 23, §3, eerste lid, 3° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 6	Artikel 23, §1, 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 7	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 8	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 9	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 10	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 11	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 12	Artikel 23, §1, 2° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 + inclusie
Artikel 13	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° en 5° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 + artikel 87 BWHI
Artikel 14	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 5°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (deze laatste is wel een beetje ongemakkelijk: “commissie die oordeelt over een beroep dat wordt ingediend naar aanleiding van hetniet-slagen voor een examen”, maar lijkt ok)
Artikel 15	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 5°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 16	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 5°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 17	Artikel 1, tweede lid, artikel 27, eerste lid juncto artikel 27/1, eerste lid, 9° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 18	Artikel 1, tweede lid, artikel 27, eerste lid juncto artikel 27/1, eerste lid, 6° en 9° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968

Artikel 19	Artikel 23, §4 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 20	Artikel 23, §3, eerste lid, 1° en 5° juncto artikel 23, §4 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 + 87 BWHI
Artikel 21	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 22	Artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 23	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 24	Artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 25	Definities in het licht van de volgende artikelen
Artikel 26	Artikel 1, eerste lid juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 27	Artikel 1, eerste lid juncto artikel 23, §1, 2° en 4° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 (en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg)
Artikel 28	Artikel 1, eerste lid, artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg
Artikel 29	Artikel 1, eerste lid van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg
Artikel 30	Artikel 1, eerste lid van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg

Artikel 31	Artikel 1, eerste lid juncto artikel 23, §1, 4° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg
Artikel 32	Artikel 1, eerste lid juncto artikel 23, §1, 2° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968 en artikel 1, eerste lid van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over zee, over de weg, de spoorweg of de waterweg
Artikel 33	Artikel 1, eerste lid, artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 1° en 5° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 34	Artikel 1, eerste lid, artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 5° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 35	Artikel 1, eerste lid, artikel 23, §1, 2° en 4° juncto artikel 23, §3, eerste lid, 5°, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 36	Artikel 1, eerste lid, 23, §3, eerste lid, 1° juncto artikel 27/1, eerste lid, 6° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 37	Artikel 1, eerste lid, artikel 23, §3, eerste lid, 1° en 5° juncto artikel 23, §4 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 38	Artikel 1, eerste lid, artikelen 23, §3, eerste lid, 1° en 5° juncto artikel 23, §4 van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 39	Artikel 4, eerste lid juncto artikel 6 van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B
Artikel 40	Artikel 13, tweede lid, van het decreet van 9 maart 2018 houdende het terugkommoment in het kader van de rijopleiding categorie B
Artikel 41	Artikel 23, §3, eerste lid, 1° van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968
Artikel 42	Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 43	Uitvoeringsbepaling

5.3.1. Hiermee kan worden ingestemd onder voorbehoud van het volgende.

5.3.2. Voor de bepalingen van het ontwerp die ertoe strekken taken op te leggen aan het departement (artikelen 4, 13, 20, 26, 33, 35, 37 en 41) kan bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

5.3.3. Vermits het ontworpen artikel 26bis, § 1, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betrekking heeft op de examinatoren, moet voor artikel 5 van het ontwerp ook rechtsgrond worden gezocht in artikel 23, § 3, eerste lid, 1° van de wegverkeerswet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de voorwaarden en nadere regels kan bepalen voor de instellingen *en hun personeelsleden* die instaan voor het afnemen van examens om een rijbewijs of een bewijs van vakbekwaamheid te behalen.

5.3.4. Voor de regeling van het beroep bij de beroepscommissie tegen een beslissing genomen ingeval van onregelmatigheden (artikelen 13 tot 16, 34 en 35) wordt rechtsgrond gezocht in artikel 23, § 3, eerste lid, 5°, van de wegverkeerswet.

In die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden en nadere regels te bepalen voor “de commissie die oordeelt over een beroep dat wordt ingediend naar aanleiding van het niet-slagen voor een examen”.

Volgens de ontworpen regeling wordt in geval van een onregelmatigheid het examenresultaat gewijzigd in een “uitstel voor het examen”. Hieromtrent om toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat hiermee wordt bedoeld dat de betrokkene niet is geslaagd (zie opmerking 6.3).

Gelet hierop kan worden aanvaard dat de uitbreiding van de bevoegdheid van de beroepscommissie tot beroepen in verband met het uitstel en de uitsluiting wegens een onregelmatigheid, rechtsgrond vindt in artikel 23, § 3, eerste lid, 5°, van de wegverkeerswet.

5.3.5. Gelet op de specifieke rechtsgrond waarin de artikelen 27 en 27/1 van de wegverkeerswet voorzien voor de in de artikelen 17, 18, 36 en 38 van het ontwerp vervatte regelingen van retributies, moet voor die bepalingen niet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 1, tweede lid, van diezelfde wet.

5.3.6. Ook voor het ontworpen artikel 24 van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 ‘betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van voertuigen van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’ (artikel 26 van het ontwerp) volstaat artikel 23, § 3, eerste lid, 1°, van de wegverkeerswet als rechtsgrond, zodat niet bijkomend rechtsgrond moet worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van diezelfde wet.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de artikelen 27 en 28 van het ontwerp. Bovendien moet voor die bepalingen geen rechtsgrond worden gezocht in artikel 1, eerste lid, van de wet van 18 februari 1969, aangezien de ontworpen artikelen 26, § 4, 4°, en 27, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 niet strekken tot uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 13

6.1. Uit de ontworpen artikelen 39/1, derde lid, en 39/2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vloeit voort dat wanneer een onregelmatigheid wordt vastgesteld, “de betrokkene” wordt gehoord of de mogelijkheid wordt geboden om schriftelijk verweer te voeren. In de ontworpen artikelen 39/1, zesde lid, en 39/2, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 wordt bepaald dat het proces-verbaal dat wordt opgemaakt naar aanleiding van de vastgestelde feiten aan “de betrokkene” (of bij een minderjarige kandidaat, aan de ouders of de voogden van de kandidaat) worden bezorgd.

Uit de tekst van het ontwerp en de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat met “de betrokkene” naargelang het geval de kandidaat, de begeleider, de instructeur of de stagiair-instructeur van de kandidaat wordt bedoeld.

Gevraagd of, in het geval de betrokkene niet de kandidaat, maar de begeleider, de instructeur of de stagiair-instructeur van de kandidaat is, de mogelijkheid om gehoord te worden of schriftelijk verweer te voeren niet moet worden uitgebreid tot de kandidaat, antwoordde de gemachtigde:

“Als de persoon die de onregelmatigheid gepleegd zou hebben een begeleider, een instructeur of een stagiair-instructeur is, is het uitstel/de ongeldigverklaring van het examen het gevolg van de gedraging die gesteld werd door één van voormelde personen.

Dit is op dit moment al voorzien in artikel 39, §5, tweede lid van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, waarin wordt bepaald dat een examen wordt beëindigd ‘wanneer de kandidaat onbekwaam is om te sturen of op een gevaarlijke manier stuurt, in geval van tussenkomst van de instructeur of de begeleider of indien de bestuurder van het voertuig van de categorie B bedoeld in § 4 onbekwaam is om te sturen of op een gevaarlijke manier stuurt of zijn onderrichtingen niet opvolgt.’

Het hoorrecht is enkel voorzien voor de persoon die de gedraging heeft gesteld die als een onregelmatigheid gecatalogeerd kan worden. Hierbij krijgt men de mogelijkheid om verweermiddelen naar voren te brengen, waarmee dan rekening kan worden gehouden bij het nemen van een beslissing omtrent de onregelmatigheid.

Voor de kandidaat is er geen hoorrecht voorzien aangezien hij niet diegene is die de gedraging heeft gesteld. De kandidaat die het niet eens is met het uitstel naar aanleiding van de onregelmatigheid beschikt over de mogelijkheid om bij de beroepscommissie zijn standpunt kenbaar te maken/gehoord te worden.”

De gemachtigde erkende evenwel het volgende:

“Gezien de beslissing dat er sprake is van een onregelmatigheid ook gevolgen heeft voor de kandidaat, zal in het ontwerp worden verduidelijkt dat het proces-verbaal niet alleen aan de betrokkene wordt overgemaakt maar ook aan de kandidaat als de betrokkene een begeleider, instructeur of stagiair-instructeur is.”

Hiermee kan worden ingestemd.

6.2. Naar luid van het ontworpen artikel 39/1, zevende lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 gebeurt het horen van de betrokkene, het nemen van de beslissing over de vastgestelde onregelmatigheid en de opmaak en de ondertekening van het proces-verbaal door een andere medewerker van het examencentrum dan de medewerker⁷ die meent dat er sprake is van een onregelmatigheid.

Ofschoon volgens de gemachtigde “[e]lke medewerker van het examencentrum (...) over voldoende autonomie, neutraliteit en deskundigheid [beschikt] om tot een onafhankelijk en gefundeerd oordeel te komen”, lijkt het aangewezen te verduidelijken dat die medewerker die beslissing in alle onafhankelijkheid moet nemen.

6.3. Uit het ontworpen artikel 39/1, achtste lid, en 39/2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vloeit voort dat, als er wordt beslist dat er sprake is van een onregelmatigheid, de kandidaat wordt *uitgesteld* van het examen.

Elders in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 wordt gewag gemaakt van “mislukkingen” of van het “niet geslaagd” zijn. Hieromtrent om toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat het om synoniemen gaat.

Vermits het, mede gelet op de bevoegdheidsverdeling die maakt dat niet alle bepalingen van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, moeilijk is om in dat besluit een uniforme terminologie te hanteren, wordt de mogelijkheid ter overweging meegegeven om in artikel 1 van dat koninklijk besluit in een definitie van het begrip “uitstel voor het examen” te voorzien, waaruit dan kan blijken dat hiermee het mislukken of het niet slagen van een examen wordt bedoeld.

6.4. Het voorgaande geldt ook voor artikel 33 van het ontwerp.

Artikel 16

7.1. In het ontworpen artikel 48, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 worden de beslissingen bepaald die de beroepscommissie kan nemen. Naar luid van punt 2° van die bepaling oordeelt, in geval van onregelmatigheden, de beroepscommissie of de feiten al dan niet een onregelmatigheid vormen en beslist ze over de regelmatigheid van de beslissingen en de maatregelen van het examencentrum of van het hoofd van het departement of zijn gemachtigde. *De beroepscommissie kan de opgelegde maatregelen vernietigen, bevestigen of herzien.*

⁷ Lees: “de examiner of medewerker”. Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 39/1, vijfde lid, 2°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998.

In de ontworpen artikelen 39/1, achtste lid, en 39/2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 (artikel 13 van het ontwerp) worden de maatregelen bepaald die de medewerker van het examencentrum of het hoofd van het departement kan nemen als er sprake is van een onregelmatigheid. Volgens de gemachtigde hebben ze

“geen discretionaire marge bij het bepalen van de strafmaat. Het gaat om een gebonden bevoegdheid.

De omstandigheid dat de gesanctioneerde handeling in algemene bewoordingen omschreven is, en bij de toepassing in concreto geïnterpreteerd moet worden, maakt nog niet dat er sprake is van een discretionaire bevoegdheid. Eens ze -na interpretatievaststellen dat er sprake is van een onregelmatigheid in de zin van het besluit en dat de gesanctioneerde handeling zich dus heeft voltrokken, dienen de sancties toegepast te worden en is er aldus sprake van de uitoefening van een gebonden bevoegdheid.

Op die manier beoogt het besluit de rechtszekerheid en ook de gelijkheid te waarborgen bij opleggen van de sanctie. Het vermijdt ook dat de sanctionerend ambtenaar van het examencentrum (en het hoofd van het Departement of zijn gemachtigde) in elk individueel geval een concrete afwegingen zou moeten maken, wat tot bijkomende werklast zou leiden die niet in verhouding staat tot de aard van het contentieux.

Bij de sancties zelf wordt, waar nuttig en mogelijk, wel een differentiatie ingevoerd naargelang de zwaarte van de onregelmatigheid (er geldt een uitsluiting van drie, zes of twaalf maanden in functie van de aard van de onregelmatigheid).

In het besluit wordt er dus voor geopteerd om de differentiatie in de sancties in de normering zelf te voorzien.

De rechten van de betrokkene worden bovendien bijkomend gewaarborgd door de voorziene beroepsmogelijkheid. In graad van beroep kan de beroepscommissie -die samengesteld is uit professionele magistraten- immers wel een dergelijke afweging maken. Tegen die beslissing staat ook een jurisdictioneel beroep open bij de Raad van State.”

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat de beroepscommissie wel over een discretionaire marge beschikt bij het bepalen van de te nemen maatregel, mede rekening houdend met het evenredigheidsbeginsel.

De vraag rijst evenwel hoever de herzieningsbevoegdheid reikt waarover de beroepscommissie beschikt. Zo voorziet het ontworpen artikel 39/1, achtste lid, 2°, a) tot c), van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 in een uitsluiting van drie, zes of twaalf maanden naargelang van de aard van de onregelmatigheid. Moet de commissie een van de drie mogelijkheden hanteren (bijvoorbeeld een uitsluiting van twaalf maanden verminderen tot zes maanden), of kan ze ook nog tot een andere uitsluitingsduur besluiten (bijvoorbeeld een uitsluiting van 10 maanden)? Dit zou moeten worden verduidelijkt.

7.2. Uit het ontworpen artikel 48, § 2, eerste lid, 2° en 3°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vloeit voort dat de beroepstermijn van 15 dagen waarin die bepaling voorziet aanvangt op de datum van het proces-verbaal dat de beslissing van de medewerker van het examencentrum of het hoofd van het departement of zijn gemachtigde bevat.

Erop gewezen dat de termijn waarin dat proces-verbaal aan de betrokkene wordt bezorgd niet in het ontwerp wordt bepaald, en dat indien in de praktijk die termijn oploopt de mogelijkheid om beroep in te stellen wordt verminderd, verklaarde de gemachtigde:

“Om te vermijden dat de beroepstermijn al verstreken is voordat de kandidaat/betrokkene in kennis gesteld werd van het uitstel/het proces-verbaal, zal in het ontworpen artikel worden verduidelijkt dat de beroepstermijn ingaat na kennisgeving van het uitstel/het proces-verbaal.”

Hiermee kan worden ingestemd.

7.3. Luidens het ontworpen artikel 48, § 3, tweede lid, 7°, van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 vermeldt het beroepsschrift “de feiten, die alleen betrekking mogen hebben op de personen en de plaats, de tijd en de procedure van het examen”.

Vermits niet volledig uit te sluiten valt dat ook andere feiten relevant zijn bij de beoordeling van het beroep, wordt ter overweging gegeven om veeleer te bepalen dat het beroepsschrift de “voor het beroep relevante feiten” vermeldt, waarbij op niet-limitatieve wijze kan worden gepreciseerd dat het gaat om “met name wat betreft de personen, de plaats, de tijd en de procedure van het examen”.

7.4. Het voorgaande geldt ook voor artikel 35 van het ontwerp.

Artikel 18

8. In het ontworpen artikel 63, § 1, eerste lid, 3°, c), van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 wordt in een retributie van 35 euro voorzien voor de audiovertaling waarmee een kandidaat die het Nederlands niet machtig is het theoretisch examen kan afleggen.

Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.⁸ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Er zal dus moeten worden op toegezien dat de gevraagde retributie voor de audiovertaling in een redelijke verhouding staat ten opzichte van de kostprijs van de geleverde dienst.

⁸ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

Hetzelfde geldt voor het ontworpen artikel 55/1, § 1, 3°, a), van het koninklijk besluit van 4 mei 2007 (artikel 36 van het ontwerp).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH