



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 71.734/1/V

van 27 juli 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM - De Lijn’

Op 20 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 augustus 2022<sup>(\*)</sup>, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de reisvoorwaarden en de regels voor de handhaving ervan door de VVM - De Lijn’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 19 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Paul LEMMENS, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Bruno PEETERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE en Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeurs.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juli 2022.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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. Dit onderzoek geeft enkel aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen.

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de reisvoorwaarden te bepalen voor de voertuigen van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (hierna: VVM De Lijn), evenals nadere regels te bepalen inzake de handhaving van de naleving van deze reisvoorwaarden door reizigers en derden.

### RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp strekt hoofdzakelijk tot de uitvoering van de artikelen 44*ter* tot 44*duodecies* van het decreet van 31 juli 1990 ‘betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn’.

3.2. Op verzoek van de Raad van State heeft de gemachtigde de volgende tabel voorgelegd, met een meer precieze aanduiding van de rechtsgrond voor elk van de bepalingen van het ontworpen besluit:

Ontwerp	Decreet van 31 juli 1990 betreffende De Lijn	Decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid	Decreet van 20 april 2001 betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg
art. 1	definities	definities	definities
art. 2	/	art. 39, eerste lid	/
art. 3, eerste tot vierde lid	art. 44 <i>quater</i>	/	/
art. 3, vijfde lid	/	/	art. 15
art. 4	/	/	art. 15
art. 5	art. 44 <i>ter</i> , § 1	/	/
art. 6	art. 44 <i>ter</i> , § 1	/	/
art. 7	art. 44 <i>ter</i> , § 1	/	/
art. 8	art. 44 <i>ter</i> , § 1	/	/
art. 9	art. 44 <i>ter</i> , § 1; art. 44 <i>duodecies</i>	/	/
art. 10	art. 44 <i>quinquies</i>	/	/
art. 11	art. 44 <i>septies</i> ; art. 44 <i>octies</i> , § 2, eerste lid;	/	/

	art. 44 <i>novies</i> , eerste lid, 1°		
art. 12	opheffingsbepalingen	opheffingsbepalingen	opheffingsbepalingen
art. 13	belasting minister met uitvoering	belasting minister met uitvoering	belasting minister met uitvoering

3.3. Met die rechtsgrondentabel kan worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hieronder wordt bepaald.

3.4. Voor artikel 10 van het ontwerp, dat de inhoud en de vorm van het proces-verbaal betreft, dient de rechtsgrond gezocht te worden in artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

De aanhef van het ontwerp zou in die zin aangevuld moeten worden.

3.5. Artikel 11 van het ontwerp heeft betrekking op de kennisgeving van het proces-verbaal en de definitieve beslissing. De rechtsgrond daarvoor dient gezocht te worden in de volgende bepalingen van het decreet van 31 juli 1990:

- wat betreft de kennisgeving van het proces-verbaal (eerste lid): artikel 44*septies*, eerste lid, en artikel 44*novies*, eerste lid, 1°, van het decreet van 31 juli 1990;

- wat betreft de kennisgeving van de definitieve beslissing (tweede lid): artikel 44*octies*, § 2, tweede lid, en artikel 44*decies*, § 1, eerste lid, telkens *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De aanhef van het ontwerp zou ook in die zin aangepast moeten worden.

3.6. Zoals uit de door de gemachtigde verstrekte tabel blijkt, moet voor het ontwerp rechtsgrond gezocht worden in drie verschillende decreten, elk met een grondig verschillend toepassingsgebied en een verschillende systematiek, die onderling niet goed op elkaar aansluiten. Zo hebben het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’ en het decreet van 26 april 2019 ‘betreffende de basisbereikbaarheid’ niet, of niet als zodanig, betrekking op de VVM De Lijn: het eerste decreet beoogt het “geregeld vervoer” in het algemeen te regelen, terwijl het tweede decreet gericht is op de “exploitant van het kernnet en van het aanvullend net”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Overeenkomstig artikel 34, § 1, tweede lid, van het decreet van 26 april 2019 kan de VVM De Lijn weliswaar – mits ze voldoet aan de “benchmark” – worden aangeduid als interne exploitant van het kernnet en het aanvullend net. Volgens een bericht op de website van de Vlaamse Regering heeft deze de VVM De Lijn op 11 december 2020 ook effectief aangewezen als interne operator voor tien jaar van die netten. Zie ook <https://www.vlaanderen.be/basisbereikbaarheid-en-de-mobiliteitsswitch/toekomstgerichte-vervoersnetwerken/netwerk-openbaar-vervoer/na-benchmark-blijft-de-lijn-interne-operator-voor-kern-en-aanvullend-net#vvm-de-lijn-blijft-interne-operator-voor-volgende-10-jaar>

De Raad van State maakt van de voorliggende gelegenheid gebruik om de stellers van het ontwerp aan te moedigen om van het decretale en reglementaire kader voor het openbaar vervoer een coherent geheel te maken.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### Voorzienbaarheid van de toepassing van de ontworpen regeling

4. Artikel 6 van het ontwerp bevat een lange reeks verbodsbepalingen. Die bepalingen geven de indruk erg gedetailleerd en precies te zijn, maar bij nader toezien zijn zij vaak in zodanig algemene termen geredigeerd dat vragen kunnen rijzen over de precieze draagwijdte ervan.

Twee voorbeelden kunnen deze vaststelling illustreren.

Artikel 6, eerste lid, 7°, van het ontwerp, beoogt een verbod in te stellen op het aanraken van elektrische leidingen en “installaties” van de VVM De Lijn. Op de vraag wat onder “installaties” verstaan moet worden, heeft de gemachtigde geantwoord:

“In algemene zin is het vooral gericht op installaties waarvan het aanraken ervan een gevaar voor de overtreder en/of derden kan betekenen of de dienstverlening van De Lijn kan verstoren of in gedrang brengen. Men kan hierbij denken aan sporen, wissels, bovenleidingen, (...).”

Volgens artikel 6, eerste lid, 8°, van het ontwerp, is het verboden om op de sporen, in de voertuigen, aan de haltes of in de openbare ruimtes van de VVM De Lijn “een voorwerp of een stof te werpen of achter te laten”. Die bepaling is in dermate ruime bewoordingen gesteld dat bijvoorbeeld het achterlaten van een krant in een bus kan worden gesanctioneerd. Gevraagd naar de draagwijdte van die bepaling, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

“Deze bepaling is eerder gericht op het achterlaten van afval op de voertuigen. Voorwerpen die eerder als verloren voorwerpen moeten worden beschouwd zullen geen aanleiding geven tot de toepassing van de sanctie. Bij het beoordelen en kwalificeren van de feiten moet men ook steeds rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.”

Volgens het algemeen beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling moeten overtredingen die met een administratieve geldboete kunnen worden bestraft, in voldoende precieze bewoordingen worden gesteld.<sup>2</sup>

De vraag rijst of de bepalingen van artikel 6 van het ontwerp niet meer precies moeten worden omschreven, zodat de rechtzoekende in alle gevallen kan weten welke handeling aanleiding kan geven tot het opleggen van een administratieve geldboete. In elk geval zal bij de toepassing van de ontworpen bepalingen erover gewaakt moeten worden dat die toepassing op een

---

<sup>2</sup> Zie o.m., GwH, 27 februari 2020, nr. 112/2020, overw. B.10; GwH, 17 december 2020, nr. 167/2020, overw. B.5.6. Zie ook, in verband met misdrijven omschreven in de strafwet, o.m., GwH, 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.24.2; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.73.1.

redelijke manier gebeurt, rekening houdend met het feit dat strafbepalingen beperkend geïnterpreteerd moeten worden.

5. Artikel 6, eerste lid, 16°, van het ontwerp bepaalt dat het verboden is “de maatregelen die de bevoegde overheden genomen hebben ter bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid of ter bestrijding of voorkoming van rampen, te overtreden” in de voertuigen, aan de haltes of in de openbare ruimtes van de VVM De Lijn.

In verband met deze bepaling van het ontwerp kan worden gewezen op wat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt over de verenigbaarheid met artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens van de techniek van ‘wetgeving door verwijzing’:

“72. Pour être conforme à l’article 7 de la Convention, une loi pénale qui définit une infraction en ayant recours à la technique de ‘législation par référence’ doit (...) respecter les exigences générales relatives à la ‘qualité de la loi’, c’est-à-dire qu’elle doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application. Étant donné que la norme référée devient partie intégrante de la définition de l’infraction, les deux normes (la norme référente et la norme référée) lues conjointement doivent permettre aux personnes concernées de prévoir, en s’entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement peut engager leur responsabilité pénale. Cette interprétation découle pour la Cour des principes généraux de sa jurisprudence concernant les exigences en matière de qualité de la loi, et elle est confortée par les éléments de droit comparé disponibles (...).

73. Par ailleurs, la Cour considère que la manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d’une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l’infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l’incrimination telle qu’elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d’apprécier si l’engagement d’une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l’espèce.”<sup>3</sup>

De algemene verwijzing in artikel 6, eerste lid, 16°, van het ontwerp naar “de maatregelen die de bevoegde overheden genomen hebben” lijkt moeilijk te verenigen met artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens.

#### EVENREDIGHEIDSBEGINSEL

6. In artikel 9, § 1, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp, wordt voor de overtredingen van de artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerp in twee vaste administratieve geldboetes voorzien.<sup>4</sup> Gevraagd naar een verantwoording daarvoor, en erop gewezen dat een dergelijke aanpak op gespannen voet staat met het evenredigheidsbeginsel, heeft de gemachtigde verklaard:

<sup>3</sup> EHRM (grote kamer), 29 mei 2020, advies P16-2019-001 ‘relatif à l’utilisation de la technique de ‘législation par référence’ pour la définition d’une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu’elle était en vigueur au moment de la commission de l’infraction et la loi pénale telle que modifiée’, §§ 72-73.

<sup>4</sup> Ook in geval van herhaling worden vaste tarieven gehanteerd (artikelen 9, § 1, derde lid). Vaste tarieven gelden ook voor overtredingen begaan door minderjarigen (artikel 9, §§ 3, 4 en 5).

“Er wordt reeds rekening gehouden met de ernst van de inbreuken door middel van de omschrijving van de feiten die aanleiding geven tot een sanctie. Zo wordt bijvoorbeeld het niet hebben van een geldig vervoerbewijs (artikel 7, § 1) minder streng bestraft dan het gebruik van een vervalst vervoerbewijs (art. 8, 1<sup>o</sup>). Verder is er een onderscheid tussen bepalingen die een gevaar kunnen vormen voor de overtreder zelf of derden of de dienstverlening verstoren enerzijds en overtredingen die eerder hinderlijk zijn anderzijds. De eerste categorie wordt strenger bestraft dan de tweede categorie.

Onverminderd het feit dat de sancties reeds gedifferentieerd zijn naargelang de ernst van de feiten zal met de intentie van de overtreder, de ernst van de feiten en de omstandigheden wel degelijk rekening worden gehouden. Zo zal bijvoorbeeld het achterlaten van een tas met nuttige en/of waardevolle spullen of een krant eerder beschouwd worden als een vergetelheid. Het achterlaten van al dan niet rottende etensresten zal dan wel weer worden beschouwd als een overtreding. De mogelijkheid of plicht om die afweging te maken staat niet vermeld in het besluit maar vloeit zoals u terecht aangeeft voort uit het algemene evenredigheidsbeginsel en eventuele andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de huidige sanctioneringspraktijk wordt trouwens rekening gehouden met het verweer van de vermeende overtreder, de bezetting van het voertuig (om de moeilijkheid om te ontwaarden in te schatten), of men een regelmatige gebruiker is, of er problemen waren met het telefoonnetwerk (voor sms-tickets), ... om al dan niet over te gaan tot seponering van het dossier.”

Het gegeven dat een differentiatie wordt gehanteerd naargelang de zwaarwichtigheid van de overtredingen neemt niet weg dat ervoor wordt geopteerd om per categorie van overtredingen in één vaste administratieve geldboete te voorzien.

De Raad van State begrijpt dat het, omwille van de aard van de in het ontwerp bedoelde inbreuken en de context waarin ze worden vastgesteld (onder meer tijdens een busrit), wenselijk kan zijn om een eenvoudig tarief te hanteren. In een dergelijk systeem bestaat echter het risico dat in bepaalde individuele gevallen een boete opgelegd wordt die kennelijk niet in een evenredigheidsverband staat tot de ernst van de vastgestelde overtreding. In dit verband dient trouwens te worden vastgesteld dat bepaalde overtredingen die worden opgesomd in de artikelen 6 en 8 van het ontwerp vrij vaag en algemeen zijn omschreven, zodat daaronder een waaier aan handelingen of verzuimen kunnen worden begrepen, die grondig van elkaar kunnen verschillen naargelang de ernst van de concrete inbreuk, de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden. Ook bij een overtreding van artikel 7, § 1, van het ontwerp kunnen de intentie en de concrete feitelijke omstandigheden een rol spelen.

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden opgemaakt dat, afgezien van de evenredigheid die in zekere mate in acht genomen is door de Vlaamse Regering bij het indelen van de inbreuken in categorieën, de evenredigheid in een individueel geval in acht genomen kan worden op het ogenblik van de beoordeling van de verweermiddelen van de betrokkene door het sanctionerend personeelslid. De Raad van State betwijfelt echter of de ontworpen regeling voor die fase van de procedure in een werkelijke mogelijkheid voorziet om sancties toe te passen die in evenredigheid staan tot de ernst van de feiten. Het sanctionerend personeelslid beschikt immers slechts over twee mogelijkheden: hetzij zijn voorstel van beslissing handhaven (d.w.z. met bevestiging van het bedrag van de boete volgens het in het ontwerp bepaalde tarief), hetzij afzien

van het opleggen van een boete (zie de artikelen 44*octies*, § 2, en 44*novies*, eerste lid, 6°, van het decreet van 31 juli 1990).

Om het risico op onevenredige sancties te beperken, zou het ontwerp op twee manieren aangepast kunnen worden. In de eerste plaats zou het eenvormig tarief vervangen kunnen worden door een tarief waarbij per overtreding in een bepaalde, voldoende ruime straftoetingsmarge wordt voorzien, bijvoorbeeld door enkel een maximumbedrag te bepalen. In een dergelijk systeem is reeds bij het formuleren van een voorstel van een administratieve geldboete (artikelen 44*septies*, tweede lid, en 44*novies*, eerste lid, 1°, van het decreet van 31 juli 1990) een volwaardige proportionaliteitsafweging mogelijk. Een andere, minder verregaande mogelijkheid zou erin bestaan om het sanctionerend personeelslid de mogelijkheid te bieden om, in geval van verweer tegen een voorstel van beslissing, het voorgestelde bedrag van de boete te verminderen.<sup>5</sup> In dit laatste systeem moet er dan wel over gewaakt worden dat de mogelijkheid om verweer te voeren laagdrempelig is.

7. De Raad van State stelt vast dat het ontwerp geen bepaling bevat voor het geval van samenloop van inbreuken (meerdaadse samenloop van inbreuken, eendaadse samenloop van inbreuken of samenloop door eenheid van opzet).

Het lijkt aangewezen te bepalen dat in dat geval slechts één administratieve geldboete kan worden opgelegd, of minstens dat er een maximumbedrag is als geldboetes gecumuleerd kunnen worden.<sup>6</sup>

8. Het ontwerp voorziet overigens ook niet in een regeling voor het geval van samenloop van de administratieve vervolging op grond van de ontworpen bepalingen met een gewone strafrechtelijke vervolging. Verscheidene van de in het ontwerp bepaalde overtredingen kunnen immers ook gekwalificeerd worden als een inbreuk op het gemeen strafrecht.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan een regeling op te nemen die in overeenstemming is met het beginsel *non bis in idem*, gehuldigd bij onder meer artikel 4 van het 7<sup>de</sup> Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Nog beter zou zijn om een dergelijke regeling op te nemen in het decreet van 31 juli 1990.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Het huidige artikel 86, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM’ bepaalt: “De manager Financiële Administratie beslist over de gemotiveerde verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van de boetes. (...)” Deze bepaling wordt opgeheven bij artikel 12, 8°, van het ontworpen besluit. Een gelijkaardige bepaling is ook opgenomen in artikel 66*bis*, § 3, van het decreet van 20 april 2001 ‘betreffende de organisatie van het personenvervoer over de weg’: “De Vlaamse Regering of haar afgevaardigde spreekt zich uit over de verzoeken tot vermindering of kwijtschelding van deze boetes overeenkomstig de door haar vastgestelde procedure.”

<sup>6</sup> De stellers van het ontwerp kunnen inspiratie putten in, bijvoorbeeld, de artikelen 112 en 113 van het Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010 of artikel 7, tweede lid, van de wet van 24 juni 2013 ‘betreffende de gemeentelijke administratieve sancties’.

<sup>7</sup> Voor een minimale regeling, zie bijv. artikel 137, 2° en 3°, van het scheepvaartdecreet van 21 januari 2022.



TOEGANG TOT EEN RECHTER

9. Het recht op een rechterlijke beoordeling van de gegrondheid van een strafvervolging, in de autonome betekenis van artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, sluit niet uit dat een administratieve sanctie door een ambtenaar wordt opgelegd, op voorwaarde dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een toezicht met “volle rechtsmacht” kan uitoefenen op die bestuurlijke beslissing. Tot de kenmerken van een rechtscollege met “volle rechtsmacht” behoort de macht om de bestreden beslissing op alle punten, zowel in feite als in rechte, te beoordelen. Dat rechtscollege moet dus kennis kunnen nemen van alle relevante feitelijke en juridische gegevens van de zaak.<sup>8</sup>

In artikel 9, § 2, derde lid, van het ontwerp wordt melding gemaakt van een “jurisdictioneel beroep”. Voor minderjarigen bepaalt artikel 44*decies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 dat een beroep kan worden ingesteld bij de jeugdrechtbank. Voor meerderjarigen bevat het decreet geen bijzondere regeling. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het wijzigend decreet van 26 april 2019 is opgemerkt dat “[de] Raad van State [...], als natuurlijke rechter van het actief bestuur, bevoegd [zal] zijn om kennis te nemen van verzoeken die door meerderjarige overtreders worden ingesteld tegen administratieve geldboetes die aan hen werden opgelegd”.<sup>9</sup>

Die regeling, waarover de Raad van State in het kader van het voorliggende advies geen opmerkingen heeft te maken, voldoet op zich aan het vereiste van het recht van toegang tot een rechter.

10. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is het recht op toegang tot een rechter niet absoluut. Het kan het voorwerp uitmaken van beperkingen, voor zover die beperkingen geen afbreuk doen aan de essentie zelf van dat recht. Het Europees Hof gaat aldus na “of de toegepaste beperkingen de toegang die voor de rechtzoekende openstaat, niet op een zodanige wijze of dermate hebben beperkt dat de kern zelf van het recht erdoor wordt aangetast”. Bovendien moeten die beperkingen een wettig doel nastreven en moet er een redelijk evenredigheidsverband bestaan tussen de gebruikte middelen en het doel dat daarmee beoogd wordt.<sup>10</sup>

Een mogelijke beperking van de toegang tot een rechter kan bestaan in de gerechtskosten waartoe een verzoeker is gehouden. De hoogte daarvan mag echter niet zo zijn dat de essentie zelf van het recht van toegang erdoor wordt aangetast.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Zie, specifiek in verband met beroepen tegen administratieve sancties die vallen onder het strafrechtelijk luik van artikel 6 EVRM: EHRM, 27 september 2011, *A. Menarini Diagnostics S.R.L. t. Italië*, § 59; EHRM, 7 juni 2012, *Segame SA t. Frankrijk*, § 55; EHRM, 4 maart 2014, *Grande Stevens e.a. t. Italië*, § 139; EHRM, 10 december 2020, *Edizioni Del Roma Società Cooperativa A.R.L. en Edizioni del Roma S.R.L. t. Italië*, § 67.

<sup>9</sup> Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 december 2021 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid en houdende een subsidieregeling ter bevordering van een modal shift in het goederenvervoer’, *Parl. St.*, VI. Parl., 2021-22, nr. 980/1, 33.

<sup>10</sup> EHRM (grote kamer), 25 juni 2019, *Nicolae Virgiliu Tănase t. Roemenië*, § 195.

<sup>11</sup> EHRM, 19 juni 2001, *Kreuz t. Polen*, overw. 54.

Te dezen moet worden nagegaan of de financiële drempels voor het instellen van een jurisdictioneel beroep niet onevenredig hoog zijn, gelet op het bedrag van de boetes waarin het ontwerp voorziet.

In artikel 44*ter*, § 1, eerste lid, van het decreet van 31 juli 1990 wordt bepaald dat een administratieve geldboete van maximum 300 of 500 euro kan worden opgelegd naargelang de overtreder minderjarig of meerderjarig is. Ter uitvoering van artikel 44*ter*, § 1, vijfde lid, worden in het ontwerp, binnen de voormelde grenzen, de bedragen van de administratieve geldboetes vastgelegd. Voor meerderjarige overtreders is het bedrag van de boete voor een eerste overtreding die met een boete bestraft kan worden: 20 euro voor een overtreding als bedoeld in artikel 9, § 1, derde lid, 1<sup>o</sup>, a), 107 euro voor een overtreding als bedoeld in artikel 9, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en 250 euro voor een overtreding als bedoeld in artikel 9, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>. In geval van herhaling worden die bedragen verhoogd, waarbij het maximumbedrag 500 euro bedraagt (artikel 9, § 1, derde lid, 3<sup>o</sup>, b).

In zoverre tegen die boetes een vernietigingsberoep bij de Raad van State kan worden ingesteld, rijst de vraag of dat beroep als een effectief rechtsmiddel kan worden beschouwd. Voor de Raad van State bedraagt het rolrecht immers 200 euro en stelt een verzoeker zich in voorkomend geval in beginsel bloot aan het risico om in geval van verwerping van zijn beroep een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro (basisbedrag) te moeten betalen. Afgezet tegen het bedrag van de boete waartegen opgekomen wordt, kunnen deze bedragen een afschrikkend effect hebben.<sup>12 13</sup>

De Raad van State is zich ervan bewust dat de bevoegdheid van de Raad van State voortvloeit uit de keuze van de decreetgever om voor meerderjarigen niet in een van het gemeenrecht afwijkende regeling te voorzien. Aan de stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om bij decreet te voorzien in een beroep bij een rechtscollege waarvoor minder hoge gerechtskosten worden aangerekend (bijvoorbeeld de politierechtbank), of in een laagdrempelig administratief beroep.<sup>14</sup> Dat beroep zou overigens de in beroep beslissende instantie de mogelijkheid kunnen bieden om de opgelegde sanctie aan te passen aan de omstandigheden van de zaak (zie opmerking 6).

---

<sup>12</sup> Men vergelijkte met de bedragen van de griffierechten en de rechtsplegingsvergoeding die gelden voor procedures voor de jeugdrechtbank, waarbij minderjarigen een beroep kunnen instellen tegen de in het ontwerp bedoelde boetes: respectievelijk 165 euro en 210 euro (basisbedrag).

<sup>13</sup> Het blijkt overigens dat de mogelijkheid van een beroep bij de Raad van State, die al bestaat onder de vigerende regeling inzake boetes opgelegd door de VVM De Lijn, slechts zelden aangewend wordt. In een aantal gevallen is de zaak overigens van de rol afgevoerd bij gebrek aan betaling van de door de griffie gevorderde rolrechten (R.v.St., 22 februari 2018, nr. 240.784; R.v.St., 9 oktober 2018, nr. 242.553).

<sup>14</sup> Vgl., voor een administratief beroep, de oorspronkelijke tekst van artikel 86 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2004 'betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM'. Zie R.v.St., 24 mei 2016, nr. 234.823.

## ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

### Aanhef

11. De rubriek rechtsgronden van de aanhef dient te worden bijgeschaafd in het licht van wat hiervoor, in opmerkingen 3.3 en 3.4, werd opgemerkt.

### Artikel 2

12.1. In artikel 2 wordt bepaald dat de VVM de voorwaarden voor de geldigheid van de vervoerbewijzen bepaalt. Uit artikel 7, § 2, blijkt dat in de geldigheidsvoorwaarden onder meer bepaald kan worden dat een vervoerbewijs gevalideerd moet worden.

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering kan de VVM De Lijn onder meer “de duur van de geldigheid bepalen, de geldigheid afhankelijk maken van een ontwaarding van het vervoerbewijs en de gegevens en informatie bepalen die een geldig vervoerbewijs moet bevatten”.

12.2. Om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde in de eerste plaats verduidelijkt dat het overeenkomstig artikel 16 van het decreet van 31 juli 1990 aan de raad van bestuur van de VVM De Lijn zou toekomen om deze bevoegdheid uit te oefenen.

12.3. De delegatie van bevoegdheid is in artikel 2 in vrij ruime en onbepaalde termen geformuleerd. Op het eerste gezicht garandeert die bepaling niet dat de delegatie beperkt zou zijn tot aangelegenheden met een zeer beperkte en niet-beleidsmatige aard.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“Het is niet zo dat De Lijn hieromtrent ongelimiteerde vrijheid heeft. Wanneer deze bepaling naast het besluit van de Vlaamse Regering van 24 januari 2020 tot bepaling van het tariefbeleid voor het kernnet en het aanvullende net en tot wijziging van artikel 66 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM wordt gelegd, moet onzes inziens worden vastgesteld dat het wel degelijk gaat om eerder bijkomstige en technische zaken. Het betreffende besluit van 24 januari 2020 legt reeds de meest essentiële voorwaarden vast door middel van de opsomming en definitie van verschillende vervoerbewijzen.

De geldigheidsvoorwaarden die De Lijn nog kan bepalen zijn eerder bedoeld om de controle van het vervoerbewijs en het voorkomen van fraude mogelijk te maken.

Verder gaand op de opmerking omtrent de validatie moet opgemerkt worden dat dit een technisch element is. Het is bedoeld voor de vervoerbewijzen waarvoor een ontwaarding niet is vereist. Het moet De Lijn in staat stellen om de bezetting van haar voertuigen op te volgen en zo haar openbare dienstverlening af te stemmen op de vervoersvraag. Aan de overtreding van dit aspect is trouwens een lagere sanctie verbonden dan aan andere overtredingen. Een eerste overtreding zal daarenboven geen aanleiding geven tot een sanctie.

Daarnaast moet de delegatie De Lijn toelaten om in te spelen op technologische evoluties. Zo zien we dat de vorm van een vervoerbewijs in de loop der jaren fundamenteel is gewijzigd. Terwijl vroeger papieren vervoerbewijzen de norm waren zien we dat er een shift is naar meer elektronische en digitale vervoerbewijzen. Die evolutie gaat

onverminderd door. De aard van de techniek ter opslag of ter materialisatie van het vervoerbewijs brengt andere eisen met zich mee met betrekking tot de geldigheid.”

De door de gemachtigde gegeven voorbeelden lijken ingepast te kunnen worden in de verordenende bevoegdheid die gedelegeerd kan worden aan een openbare instelling.<sup>15</sup> Het verdient evenwel aanbeveling om in artikel 2 nader te bepalen welke de grenzen zijn van de bevoegdheid die aan de VVM De Lijn wordt gedelegeerd.

12.4. De met toepassing van artikel 2 aangenomen handelingen van de raad van bestuur van de VVM De Lijn zullen een verordenend karakter met een algemene draagwijdte hebben. Op grond van het algemeen rechtsbeginsel verwoord in artikel 190 van de Grondwet dienen die verordeningen, om verbindend te zijn, te worden bekendgemaakt. Bij gebreke van een decretale regeling zou deze aangelegenheid in het ontwerp geregeld moeten worden.

### Artikel 3

13. In artikel 3, tweede lid, dient “VMM” te worden vervangen door “VVM”.

14. In artikel 3, vijfde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de lijncontroleurs en de chauffeurs reizigers die het ontworpen besluit of het decreet van 26 april 2019 en de uitvoeringsbesluiten ervan overtreden, de toegang tot het voertuig kunnen ontzeggen of hen kunnen verplichten onmiddellijk het voertuig te verlaten.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of deze bepaling ook geldt ten aanzien van minderjarigen, en of voor gelijk welke overtreding, wat ook de ernst ervan is, de chauffeur mag beslissen om een minderjarige midden de velden te doen uitstappen.

Hierop heeft de gemachtigde als volgt geantwoord:

“Het is niet de bedoeling om dit bij elke overtreding toe te passen. Het gaat om een mogelijkheid voor de chauffeur die erover moet oordelen of de maatregel proportioneel is ten opzichte van de feiten. In principe kunnen ook minderjarigen het voorwerp van deze maatregel vormen. Evenwel moet dit in dat geval met nog meer voorbehoud worden toegepast. De interne richtlijnen binnen De Lijn laten niet toe een minderjarige (jonger dan 16) te dwingen het voertuig te verlaten zonder begeleiding. In het geval dat de omstandigheden het noodzakelijk maken dat de minderjarige het voertuig dient te verlaten moet de chauffeur de bijstand van lijncontroleurs vragen. Vervolgens moeten die erop toezien dat de minderjarige begeleid wordt opdat hij alsnog veilig op zijn bestemming geraakt of tot hij door de ouders of voogd kan worden opgehaald of tot hij een volgend voertuig van de VVM richting zijn bestemming kan nemen. In het algemeen moet deze bevoegdheid (maar ook andere bevoegdheden) met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden uitgeoefend waaronder maar niet beperkt tot het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.”

---

<sup>15</sup> Zie over de terzake geldende beginselen, o.m., GwH, 11 juni 2015, nr. 86/2015, overw. B.22.4; GwH, 19 november 2015, nr. 162/2015, overw. B.8.4; GwH, 9 juni 2016, nr. 89/2016, overw. B.9.6.4; GwH, 14 mei 2020, nr. 67/2020, overw. B.41.2; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.72.

Zoals de bepaling van artikel 3, vijfde lid, is geredigeerd, lijkt ze een sanctie in te voeren op gelijk welke overtreding. Voor een dergelijke sanctie zou er evenwel geen rechtsgrond zijn. Rekening houdend hiermee, en gelet op het antwoord van de gemachtigde, lijkt met artikel 3, vijfde lid, echter veeleer een bewarende maatregel te zijn bedoeld, die -behalve in de gevallen waarin de reiziger geen vervoerbewijs kan voorleggen- slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden genomen.

De tekst zou het uitzonderlijk karakter van de maatregel duidelijker tot uiting moeten brengen, met name door de gevallen te preciseren waarin ze opgelegd kan worden. De Raad van State stelt vast dat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat de maatregel kan worden opgelegd ten aanzien van reizigers “die de veiligheid van het personeel van de VVM en/of de reizigers in het gedrang brengen, de openbare orde [of] de rust van de reizigers verstoren, de dienstverlening van De Lijn verstoren, (...)”. De Raad van State stelt voor om een dergelijke precisering in het ontwerp zelf op te nemen. Daarnaast zou gepreciseerd kunnen worden dat de maatregel ook opgelegd kan worden in het geval dat de reiziger geen geldig vervoerbewijs kan voorleggen.

Overigens merkt de gemachtigde terecht op dat de maatregel voor de buschauffeurs en de lijncontroleurs geen verplichting inhoudt, maar slechts een mogelijkheid (zie het woord “kunnen” in de tekst van artikel 3, vijfde lid), en dat bij de toepassing ervan in elk individueel geval rekening gehouden moet worden met het evenredigheidsbeginsel.

#### Artikel 4

15. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het personeel van de VVM erover waakt dat de reizigers en het publiek in het algemeen de reisvoorwaarden bepaald in de artikelen 6 tot 8 naleven.

Erop gewezen dat bij het decreet van 31 juli 1990 het toezicht specifiek is toegewezen aan de lijncontroleurs, heeft de gemachtigde de draagwijdte van deze bepaling als volgt verduidelijkt:

“Het gaat om een verplichting opgelegd aan het personeel zonder evenwel andere personeelsleden dan de lijncontroleurs een toezichtsbevoegdheid te geven. Desgevallend, als de situatie dat vereist, dienen personeelsleden (andere dan lijncontroleurs) zich te wenden tot de lijncontroleurs. Een gelijkaardige bepaling was opgenomen in artikel 58 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM.”

Afgaande op de bedoeling zoals tot uitdrukking gebracht door de gemachtigde, vraagt de Raad van State zich af of deze bepaling niet thuis hoort in het personeelsstatuut van de VVM De Lijn, eerder dan in het voorliggende ontwerp (dat tot de reizigers en het publiek in het algemeen gericht is).

### Artikel 5

16. Artikel 5 bepaalt het bedrag van de administratieve kosten voor onder meer het geval waarin de overtreder niet verschijnt op de mondelinge hoorzitting waarom hij verzocht heeft.

Zoals de bepaling geredigeerd is, zouden de administratieve kosten vergoed moeten worden ook als de overtreder om een gegronde reden (bijvoorbeeld ziekte) niet verschijnt op de hoorzitting. Dit zou dan evenwel resulteren in een onevenredige maatregel. In de tekst zou daarom gepreciseerd moeten worden dat de kosten verschuldigd zijn “als de overtreder zonder verantwoorde reden niet verschijnt”.

### Artikel 9

17. Erop gewezen dat uit artikel 9, § 1, eerste lid, 1<sup>o</sup>, en § 1, derde lid, 2<sup>o</sup>, afgeleid moet worden dat de overtredingen van de regels vervat in artikel 8, 10<sup>o</sup> tot 13<sup>o</sup>, niet lijken te worden gesanctioneerd, en gevraagd of dit niet om een vergetelheid gaat, heeft de gemachtigde verduidelijkt:

“[H]oewel gedragingen beschreven in artikel 8, 10<sup>o</sup> tot en met 13<sup>o</sup>, hinderlijk zijn en voor overlast kunnen zorgen, werd ervoor gekozen om geen sanctie te voorzien voor de overtreding ervan. Wel zal via artikel 8, 14<sup>o</sup>, een sanctie kunnen worden opgelegd indien reizigers of derden de betreffende gedragingen niet willen staken na het verzoek door de bestuurders van de voertuigen of de lijncontroleurs.”

18. Artikel 9, § 1, derde lid, van het ontwerp stelt het verhoogde bedrag van de administratieve geldboetes bij een volgende overtreding (herhaling) vast. Voor minderjarigen gelden gelijkaardige regels, vervat in artikel 9, § 3, tweede lid, 1<sup>o</sup>, a) en b), en § 4, 1<sup>o</sup>, b) en c), en 2<sup>o</sup>, a) en b), van het ontwerp.

Deze bepalingen doen vragen rijzen in zoverre ze betrekking hebben op overtredingen die de eerste keer niet worden bestraft, d.w.z. de overtredingen bedoeld in artikel 7, §§ 2 en 3, van het ontwerp (zie artikel 9, § 1, tweede lid, en § 3, derde lid).

Overeenkomstig de algemene regel vervat in artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 wordt van deze overtredingen, ook als het gaat om een eerste overtreding, een proces-verbaal opgemaakt. Overeenkomstig artikel 44*septies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990 en artikel 11, eerste lid, van het ontwerp wordt dit proces-verbaal ter kennis gebracht van de overtreder.<sup>16</sup> Hoewel voor een eerste overtreding geen administratieve geldboete wordt opgelegd, heeft de vaststelling ervan wel gevolgen voor de mogelijkheid tot sanctionering van daaropvolgende overtredingen binnen een bepaalde periode (zie artikel 9, § 1, derde lid, 1<sup>o</sup>, § 3, derde lid, en § 4, 2<sup>o</sup>, van het ontwerp). Die bestraffing bij een tweede of een volgende overtreding kan maar aanvaard worden als de eerste overtreding vaststaat.

---

<sup>16</sup> Artikel 44*septies*, tweede lid, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt voorts dat dit proces-verbaal vergezeld gaat van een voorstel van beslissing om de geldboete op te leggen. Die bepaling is zonder voorwerp in de hypothese dat het gaat om een niet-bestrafte eerste overtreding.

De artikelen 44*septies*, 44*octies*, § 2, en 44*novies* van het decreet van 31 juli 1990 voorzien in de mogelijkheid voor een persoon aan wie een proces-verbaal samen met een voorstel tot beslissing is gezonden, om zijn verweermiddelen tegen dat voorstel te formuleren. Noch het decreet, noch het ontwerp voorzien echter in een mogelijkheid om op te komen tegen een proces-verbaal dat niet vergezeld gaat van een voorstel tot beslissing.

Er zou in een regeling voorzien moeten worden die het mogelijk maakt om tegen een dergelijk proces-verbaal op te komen. Opdat onmiddellijk tegen de eerste vaststelling opgekomen zou kunnen worden, lijkt een wijziging van de voornoemde bepalingen van het decreet van 31 juli 1990 nodig. In afwachting zou in het ontwerp bepaald kunnen worden dat, indien een tweede overtreding wordt vastgesteld na een eerste overtreding die niet bestraft kon worden, verweermiddelen geformuleerd kunnen worden zowel tegen de eerste vaststelling als tegen het voorstel tot beslissing ingevolge de tweede vaststelling.

19. Artikel 9, § 5, van het ontwerp bepaalt: “Als minderjarigen vanaf de leeftijd van zes jaar tot en met elf jaar niet over een vervoersbewijs (lees: vervoerbewijs) beschikken dat conform artikel 7 geldig en, in voorkomend geval, gevalideerd is, wordt aan de ouders of andere personen die het ouderlijk gezag over die minderjarige overtreder uitoefenen, een administratieve boete van 56 euro opgelegd.”

Artikel 44*ter*, § 1, vierde lid, van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt evenwel dat in een dergelijk geval op de ouders of andere personen die het ouderlijk gezag uitoefenen over de minderjarigen een *weerlegbaar* vermoeden rust de bedoelde overtreding te begaan.

Over een decreetsbepaling die eveneens voorziet in een dergelijk weerlegbaar vermoeden van overtreding door de ouders of andere personen die het gezag uitoefenen over een minderjarige die geen geldig en in voorkomend geval gevalideerd vervoerbewijs heeft, namelijk artikel 40/0/8 van het decreet van 26 april 2019, merkte de Raad van State in advies 69.917/3 van 1 oktober 2021 het volgende op:

“5.7. Dit gezegd zijnde, blijkt uit de [...] memorie van toelichting<sup>17</sup> dat het vermoeden waarin de ontworpen regeling voorziet, en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ouders, of de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, die eruit voortvloeit, niet zozeer gebaseerd zijn op de door de minderjarige begane overtreding, maar op een eigen fout van die ouders, of personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, in zoverre die hebben nagelaten ervoor te zorgen dat de minderjarige over een geldig en in voorkomend geval gevalideerd vervoersbewijs beschikt. Dit zou evenwel beter tot uiting moeten komen in de tekst van het ontworpen artikel 40/0/8, § 1, van het decreet van 26 april 2019 [...], zodat er geen twijfel kan bestaan over de draagwijdte van het vermoeden waarin die bepaling voorziet.

---

<sup>17</sup> In het advies wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het betrokken voorontwerp van decreet. In antwoord op het advies van de afdeling Wetgeving is de betrokken overweging van de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet aangevuld als volgt: “Een ouder of een persoon die het ouderlijk gezag uitoefent kan het vermoeden weerleggen, bijvoorbeeld door aan te tonen dat hij/zij wel degelijk een abonnement of een ticket had gekocht voor het kind in kwestie of hem het nodige geld had gegeven om een abonnement of ticket aan te kopen” (*Parl. St.*, VI. Parl., 2021-22, nr. 980/1, 29).

5.8. Uit de aangehaalde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof<sup>18</sup> vloeit bovendien voort dat een ouder of een persoon die het ouderlijk gezag uitoefent zal moeten kunnen aantonen dat hij geen fout heeft begaan, bijvoorbeeld door te bewijzen dat hij wel degelijk een abonnement of een ticket had gekocht voor het kind in kwestie of hem het nodige geld had gegeven om een abonnement of ticket aan te kopen.

Te dien aanzien moet erop worden gewezen dat onvoldoende duidelijk is wat het weerlegbaar karakter van het vermoeden waarin de ontworpen regeling voorziet, inhoudt. Kan een ouder enkel aan dit vermoeden ontsnappen door aan te tonen dat er *de facto* andere opvoedingsverantwoordelijken zijn, bijvoorbeeld in geval van ontzetting, of bij plaatsing in een voorziening of in een pleeggezin? In dat geval zou het vermoeden slechts in een zeer kleine minderheid van gevallen kunnen worden weerlegd, zodat betwijfeld zou kunnen worden dat de ontworpen regeling bestaanbaar is met het persoonlijk karakter van de straf en het vermoeden van onschuld. Enkel indien de ouders, of de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, op ruimere wijze kunnen aantonen dat ze niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het feit dat een minderjarige van minder dan twaalf jaar geen geldig en in voorkomend geval gevalideerd vervoerbewijs heeft.

Gelet hierop zou de draagwijdte van het weerlegbaar karakter van het vermoeden waarin de ontworpen regeling voorziet, minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.”<sup>19</sup>

Erop gewezen dat artikel 9, § 5, van het ontwerp voorziet in een automatische inbreuk voor de ouders en de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, terwijl het volgens artikel 44ter, § 1, vierde lid, van het decreet van 31 juli 1990 zou moeten gaan om een “weerlegbaar” vermoeden van een overtreding, heeft de gemachtigde geantwoord:

“Het is niet de bedoeling om af te wijken van artikel 44ter, § 1, vierde lid, van het Oprichtingsdecreet. Artikel 9, § 5, moet conform het Oprichtingsdecreet worden geïnterpreteerd waardoor de ouders of andere personen die het ouderlijk gezag uitoefenen nog steeds de mogelijkheid hebben om het vermoeden te weerleggen.”

De mogelijkheid voor de ouders of andere personen die het ouderlijk gezag uitoefenen om aan te tonen dat zij niet verantwoordelijk zijn voor het feit dat de minderjarige geen geldig en in voorkomend geval gevalideerd vervoerbewijs heeft, dient duidelijk uit de tekst van artikel 9, § 5, zelf te blijken.

20. Artikel 9, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat “een overtreder die een eerste overtreding van de regels, vermeld in artikel 7, § 2 en § 3, begaat, [...] niet beboet [wordt]”. Deze bepaling geldt, overeenkomstig artikel 9, § 3, derde lid, van het ontwerp eveneens voor de minderjarige overtreeders van veertien jaar of ouder, en uit artikel 9, § 4, 2°, van het ontwerp kan

---

<sup>18</sup> In het advies wordt verwezen naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waaruit afgeleid kan worden dat “een vermoeden dat een persoon een overtreding heeft begaan, strijdig is met het persoonlijk karakter van de straffen en met de beginselen inzake de bewijslast in strafzaken wanneer het om een algemeen en onweerlegbaar vermoeden gaat” (zie de volgende arresten waarnaar verwezen wordt: GwH, 29 maart 2001, nr. 43/2001, overw. B.5.3; GwH, 20 februari 2002, nr. 38/2002, overw. B.7.3; GwH, 26 juni 2002, nr. 108/2002, overw. B.7.3; GwH, 15 oktober 2002, nr. 147/2002, overw. B.17.3; GwH, 11 juni 2003, nr. 81/2003, overw. B.5).

<sup>19</sup> Adv RvS 69.917/3 van 1 oktober 2021 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 23 december 2021 ‘houdende diverse bepalingen over het gemeenschappelijk vervoer, het algemeen mobiliteitsbeleid, de weginfrastructuur en het wegenbeleid, en de waterinfrastructuur en het waterbeleid en houdende een subsidieregeling ter bevordering van een modal shift in het goederenvervoer’, *Parl. St.*, VI. Parl., 2021-22, nr. 980/1, (107), 114-115.



worden afgeleid dat ze ook geldt voor de minderjarige overtreders van twaalf en dertien jaar. De overtredingen waarover het gaat bestaan in het niet valideren van een vervoerbewijs dat gevalideerd moet worden (artikel 7, § 2) of het niet kunnen voorleggen van een (zo nodig gevalideerd) vervoerbewijs (artikel 7, § 3).

Artikel 9, § 5, van het ontwerp bepaalt, in verband met minderjarigen van zes tot elf jaar, dat het niet beschikken over “een geldig, en in voorkomend geval, gevalideerd” vervoerbewijs aanleiding geeft tot het opleggen van een boete aan de ouders of andere personen de het ouderlijk gezag over die minderjarige uitoefenen. Het is allicht de bedoeling dat ook voor deze minderjarigen de eerste overtreding geen aanleiding geeft tot een boete. Artikel 9, § 5, zou dan ook in die zin aangevuld moeten worden.

21. Ter uitvoering van artikel 44*duodecies* van het decreet van 31 juli 1990 bepaalt artikel 9, § 6, van het ontwerp dat als de lijncontroleur een overtreding van de regels vermeld in artikel 7, § 1, vaststelt, hij aan de overtreder een geldig vervoerbewijs afgeeft. Het gaat om het niet in het bezit zijn van een vervoerbewijs “dat geldig is en dat in voorkomend geval voor de rit geldig is gemaakt”.

Het is niet duidelijk of de afgifte van een geldig vervoerbewijs gebeurt tegen betaling van het daarvoor verschuldigde bedrag, dan wel of alleen een boete opgelegd kan worden. De tekst zou op dit punt gepreciseerd moeten worden.

### Artikel 10

22.1. Artikel 10 somt de gegevens op die een proces-verbaal minstens moet bevatten.

22.2. Aangezien artikel 10, eerste lid, 2<sup>o</sup>, een overname is van een decretale verplichting dient deze bepaling te worden aangevuld met de woorden: “overeenkomstig artikel 44*sexies* van het decreet van 31 juli 1990”.

22.3. Volgens artikel 10, eerste lid, 4<sup>o</sup>, dient “het type inbreuk” te worden vermeld. De vraag rijst waarom het ontwerp niet eveneens de vermelding van de feiten oplegt.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde verduidelijkt:

“Artikel 10, eerste lid, bevat een niet-limitatieve opsomming van wat het proces-verbaal dient te bevatten. Het sluit de vermelding van de relevante feiten zeker niet uit.”

Het verdient aanbeveling, met het oog op de uitoefening door de betrokken persoon van zijn of haar recht van verdediging, om in het ontwerp te bepalen dat ook de relevante feiten in het proces-verbaal vermeld worden.<sup>20</sup> De omstandigheden waarin de overtreding plaatsvindt, kunnen immers van belang zijn om uit te maken of de feiten al dan niet strafbaar zijn.

---

<sup>20</sup> Vgl. artikel 40, § 1, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’. Naar luid van die bepaling maken onder meer de inlichtingen die de leden van het operationele kader van de politie hebben verkregen en “de vaststellingen die zij gedaan hebben in verband met misdrijven” het voorwerp uit van hun processen-verbaal.

22.4. Artikel 10, tweede lid, bepaalt dat “de vaststellingen” door de VVM De Lijn worden “omgezet” in een gestandaardiseerd proces-verbaal.

Die bepaling is verwarrend. Zoals de bepaling is geredigeerd, zouden de vaststellingen vervat in het proces-verbaal (zie artikel 10, eerste lid) omgezet worden in een gestandaardiseerd proces-verbaal. Dit zou erop neerkomen dat er voor elke vaststelling twee processen-verbaal zijn.

Allicht is het de bedoeling dat de “vaststellingen” gedaan door de lijncontroleur worden opgenomen in een gestandaardiseerd proces-verbaal, en dat er m.a.w. slechts één proces-verbaal is. Artikel 10 zou in die zin gepreciseerd kunnen worden. Daartoe zou in het eerste lid bijvoorbeeld bepaald kunnen worden wat “de vaststellingen” zijn die de lijncontroleur moet doen, met het oog op de opname ervan in het proces-verbaal bedoeld in artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 30 juli 1990, en zou in het tweede lid bepaald kunnen worden dat het proces-verbaal bestaat in een gestandaardiseerde vorm, dat de voornoemde vaststellingen door de VVM De Lijn in een dergelijk proces-verbaal worden “verwerkt”, en dat dit proces-verbaal dan door de lijncontroleur wordt ondertekend.

22.5. Het ontwerp voorziet niet in de mogelijkheid voor de persoon die de overtreding begaat om zijn of haar opmerkingen en betwistingen in het proces-verbaal te laten opnemen. Het zou wenselijk zijn om uitdrukkelijk in die mogelijkheid te voorzien, rekening houdend met de bijzondere bewijswaarde die aan het proces-verbaal is toegekend (artikel 44*quinquies*, § 1, van het decreet van 31 juli 1990).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME