

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 257.938 van 17 november 2023
in de zaak A. 231.702/IX-9760**

In zake: XXXX

tegen:

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 augustus 2020, strekt tot de nietigverklaring van “een negatieve beslissing van de Dienst Buitenlandse Rijbewijzen, FOD Mobiliteit en Vervoer [van] 10 juni 2020 [...] op [aanvraag van XXXX] tot omwisseling van [zijn] buitenlands rijbewijs tegen een Belgisch rijbewijs, ingediend op 21 januari 2009”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Frédéric Vanneste heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2023.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat Deborah Smets, die *loco* advocaten Steve Ronse en Sam Vandoorne verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker dient op 21 januari 2009 bij de stad Leuven een aanvraag in tot het omwisselen van zijn buitenlands rijbewijs uit Servië en Montenegro (geldig van 30 september 2005 tot 30 september 2015) naar een Belgisch rijbewijs.

Op 11 februari 2009 geeft de inspecteur van de lokale politie Leuven aan verzoeker kennis van een beslissing, met navolgende inhoud:

“Tot onze grote spijt kunnen we geen toestemming verlenen voor de omwisseling van Uw rijbewijs nummer CG00416693 van Servië en Montenegro naar een Belgisch model.
Dit ingevolge de vigerende wetgeving zoals hierbij gevoegd in bijlage, in het bijzonder de blauw gemarkeerde tekst.

Het rijbewijs dat U voorlegt, met het oog op omwisseling naar een Belgisch rijbewijs, werd aan U uitgereikt, volgens de vertaling, op 30/09/2005 in Bijelo Polje.

Sinds 12/12/2003 bent U echter ingeschreven in de Belgische registers wat ons laat besluiten dat U Uw rijbewijs van Servië en Montenegro behaald heeft na Uw aankomst in België en U dus niet kan genieten van een vrijstelling van examens wat betreft het bekomen van een Belgisch rijbewijs. Bovendien is het voorgelegde rijbewijs onvolledig met name het document werd niet voorzien van een handtekening door de houder op het ogenblik van uitreiking.

U wordt dan ook verwezen naar een examencentrum in België waar U kan genieten van een vrijstelling van scholing, zoals ook aan U uitgelegd tijdens ons gesprek.”

De “vigerende wetgeving” waarnaar in deze beslissing verwezen wordt, is artikel 27, 2°, b), van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 ‘betreffende het rijbewijs’.

In het jaar 2017 legt verzoeker aan de stad Leuven een buitenlands rijbewijs voor, uitgereikt door Montenegro, dat geldig is van 10 juli 2015 tot 10 juli 2025. Volgens verzoeker is dit rijbewijs een verlenging van zijn oorspronkelijke rijbewijs en vermeldt het om die reden ook de datum 25 september 2005.

In een brief van de dienst Burgerzaken van de stad Leuven van 21 februari 2018 antwoordt deze laatste, zonder verdere toelichting, dat het rijbewijs niet in aanmerking komt voor omwisseling. De brief luidt:

“Wij hebben uw dossier ‘omwisseling rijbewijs’ bekeken, u komt niet in aanmerking om uw rijbewijs om te wisselen. Indien u in België wil rijden dient u het theoretisch en praktisch rijexamen af te leggen. U bent vrijgesteld van scholing.

U kan uw documenten afhalen in het Stadskantoor – C-zone.”

Op 13 maart 2018 stuurt verzoeker een e-mail naar het e-mailadres buitenlandse.rijbewijzen@mobilifgov.be, naar eigen zeggen “on recommendation of the City Hall Leuven”. Uit deze e-mail, en het erop volgende e-mailverkeer, blijkt dat verzoeker inroept dat de omwisseling van zijn rijbewijs

ten onrechte geweigerd werd, omdat geen rekening gehouden is met het feit dat hij, in 2005 bij uitgifte van zijn rijbewijs, student was in Servië en Montenegro. Op grond van artikel 27 van het voormelde koninklijk besluit van 23 maart 1998 zou hij aldus wel in aanmerking komen voor de omwisseling van het rijbewijs.

In hetzelfde e-mailverkeer maakt de dienst Buitenlandse Rijbewijzen (in het bijzonder in een e-mail van 19 maart 2018) duidelijk dat de dienst Buitenlandse Rijbewijzen van de FOD Mobiliteit en Vervoer niet bevoegd is om rijbewijzen uit te reiken en dat enkel het gemeentebestuur hiervoor bevoegd is. De FOD Mobiliteit en Vervoer verschaft enkel advies aan de gemeente.

In een e-mail van 10 april 2018 stelt de dienst Buitenlandse Rijbewijzen dat uit het “Koninklijk besluit [van 23 maart 1998] betreffende het rijbewijs, Titel III, Hoofdstuk IV, Afdeling 3, Artikel 27 2° b)” volgt dat een rijbewijs uitgereikt in een niet-Europees land tijdens de inschrijving in België niet voor omwisseling in aanmerking komt. De e-mail stelt dat, of het nu gaat om een nieuw rijbewijs of een verlenging, het in strijd is met de wetgeving om een rijbewijs te verkrijgen in een ander land, terwijl de betrokkene ingeschreven is in België. In dezelfde e-mail stelt de dienst Buitenlandse Rijbewijzen dat de datum van afgifte op het rijbewijs (zijnde 2015) de datum is die in aanmerking moet worden genomen.

Er volgt een uitgebreide briefwisseling via e-mail, waarin een grote verwarring tot uiting komt over de vraag of de stad Leuven al dan niet over een aanvraagdossier beschikt.

Op 29 oktober 2019 stelt de federale ombudsman, in een e-mail gericht aan de dienst Strategie en Ondersteuning van de FOD Mobiliteit en Vervoer dat de FOD verzoeker er onmiddellijk op had moeten wijzen dat het voorgelegde (hernieuwde) rijbewijs niet in aanmerking kwam voor omwisseling. Het initiële rijbewijs had zijn waarde immers verloren bij de vernieuwing in het buitenland.

In een e-mail van 9 juni 2020 voert verzoeker aan dat zijn oorspronkelijke aanvraag van 21 januari 2009 nog steeds niet is afgehandeld.

4. Uiteindelijk stelt de verwerende partij bij e-mail van 10 juni 2020, verstuurd vanaf het e-mailadres buitenlandse.rijbewijzen@mobilit.fgov.be, ondertekend door “[A. M.] – Diensthoofd-Adviseur” het volgende:

“De documenten die u in bijlage heeft gestuurd, zijn nieuw maar doen niets af aan de beslissing om de omwisseling te weigeren. Zoals beschreven in deze documenten, was uw rijbewijs in 2009 door de politie als ‘ongeldig’ beschouwd en dus niet omwisselbaar.

Vermits u reeds in 2003 was ingeschreven in België en het rijbewijs werd behaald in 2005, was het evenmin omwisselbaar. De bijgevoegde documenten bevestigen nogmaals dat de gemeente Leuven correct heeft gehandeld.

Het feit dat u in 2015 opnieuw een rijbewijs in het buitenland heeft bekomen, wijst erop dat u ook daar nog een adres heeft. Bijgevolg blijf ik bij mijn standpunt om een Belgisch rijbewijs af te geven op basis van het dossier dat in 2009 door u werd gestart en waarbij het oude rijbewijs al van bij de start niet omwisselbaar bleek te zijn:

1. omwille van de aflevering na inschrijving in België
2. omwille van de ongeldigheid, geconstateerd door de politie.

Ik beschouw dit dossier dan ook als afgesloten. U kan hiertegen in beroep gaan via de federale ombudsman of de Raad van State.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid *ratione materiae* van het beroep op, omdat de bestreden beslissing geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling zou zijn. De verwerende partij merkt in dat verband het volgende op:

“Een annulatieberoep moet om ontvankelijk te zijn, een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de

Raad van State tot voorwerp hebben, met andere woorden een handeling welke op zich beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen of te beletten dat deze tot stand komen.

De (vermeende) wijziging in verzoekers rechtstoestand is het rechtstreeks gevolg van de beslissing van 11 februari 2009 van de Lokale Politie Leuven (stuk 1), waarbij wordt vastgesteld dat het buitenlands rijbewijs van verzoekende partij niet omwisselbaar is naar een Belgisch model.

Tegen deze beslissing van 11 februari 2009 heeft verzoekende partij geen actie ondernomen.

De e-mail van 10 juni 2020 (huidige bestreden beslissing) is een loutere herbevestiging van deze beslissing van 11 februari 2009.

De bevestiging dat een bestaand recht in de toekomst toegepast zal worden, kan niet gelijkgesteld worden met een rechtscheppende handeling.

Als antwoord op een schrijven dat niet als een geargumenteed verzoek tot heroverweging of als een soort van willig beroep beschouwd kan worden, wordt gesteld dat het schrijven geen wijziging brengt aan de feiten en wordt de eerdere beslissing onderschreven. Dit is geen nieuwe, aanvechtbare rechtshandeling.

Het schrijven is een loutere mededeling dat slechts herneemt wat eerder reeds aan verzoekende partij is meegedeeld, zonder dat een nieuw onderzoek naar de argumenten van verzoeker werd gevoerd en zonder een nieuw element aan de eerdere beslissing toe te voegen. Een dergelijke mededeling is kennelijk geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling.

De loutere mededeling bij e-mail van 10 juni 2020 is aldus geen handeling vatbaar voor beroep.”

6. In zijn memorie van wederantwoord repliceert verzoeker dat het de dienst Buitenlandse Rijbewijzen was die hem instrueerde dat hij tegen zijn beslissing in beroep kon gaan bij de Raad van State. Hij stelt voorts dat als de dienst Buitenlandse Rijbewijzen hem onjuist heeft geïnstrueerd, dit al hun werk aan zijn zaak in diskrediet brengt, waardoor zijn klacht gegrond wordt. Als hij niet het recht had om zich tot de Raad van State te richten, verwacht hij dat alle kosten in verband met deze zaak door de dienst Buitenlandse Rijbewijzen zullen worden gedekt omdat hij hem verkeerde instructies heeft gegeven.

Voorts stelt verzoeker dat zijn aanvraag van 2009 tot vervanging van zijn rijbewijs tot 10 juni 2020 openstond en niet was afgehandeld en dat de beslissing van 10 juni 2020 de beslissing is die zijn zaak heeft afgesloten.

Het genoemde document van 11 februari 2009 waarnaar de verwerende partij verwijst, is volgens verzoeker geen beslissing op zijn verzoek van 21 januari 2009. De stad Leuven is immers de enige instelling die bevoegd is voor verzoeken tot vervanging van rijbewijzen. Ter ondersteuning hiervan wijst verzoeker erop dat de dienst Buitenlandse Rijbewijzen zelf in verschillende e-mails het document van 11 februari 2009 niet relevant achtte.

7. In zijn laatste memorie voert verzoeker aan dat het document van 11 februari 2009, met het oordeel van de politieagent over het rijbewijs slechts een extern advies is, dat kan dienen als basis voor de beslissing van de stad Leuven of de dienst Buitenlandse Rijbewijzen van de FOD Mobiliteit en Vervoer. Het kan niet worden beschouwd als een beslissing over de aanvraag. Verzoeker voert daarbij aan dat er bij de politie van Leuven zelfs geen enkel spoor bestaat van dit document, zoals blijkt uit e-mails die hij voorlegt. Hij stelt dat de dienst Buitenlandse Rijbewijzen van de FOD Mobiliteit en Vervoer over dit advies rechtsonzekerheid heeft gecreëerd door eerst uitdrukkelijk te stellen dat dit advies niet relevant was en nu te stellen dat dit advies de definitieve beslissing was. Hij voert aan dat het document waarvan de verwerende partij zegt dat het de beslissing in zijn zaak is, eerder als zo irrelevant werd behandeld dat het zelfs niet kon dienen als bewijs dat zijn zaak bestond.

Verzoeker voert daarbij aan dat niet duidelijk is waarnaar de zin “[b]ijgevolg blijf ik bij mijn standpunt” uit de bestreden beslissing verwijst, maar dat aangezien de verwerende partij de standpunten uit het advies van 11 februari 2009 herhaalt en nu beweert dat dat advies een definitieve beslissing was, aangenomen moet worden dat naar dat document wordt verwezen.

Verzoeker is van mening dat rekening houdend met het feit dat de stad Leuven waarbij de aanvraag is ingediend nooit een beslissing heeft genomen over zijn aanvraag, de beslissing van de dienst Buitenlandse Rijbewijzen van de FOD Mobiliteit en Vervoer (als hiërarchisch hogere instelling dan de stad Leuven voor de afgifte van rijbewijzen) van 10 juni 2020 de

beslissing vormt op zijn aanvraag uit 2009 om omwisseling van zijn rijbewijs naar een Belgisch rijbewijs.

Beoordeling

8. Een beroep tot nietigverklaring moet krachtens artikel 14, § 1, RvS-wet een administratieve rechtshandeling tot voorwerp hebben. Onder rechtshandeling in de zin van de voormelde bepaling dient te worden begrepen, een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat ze tot stand komen, met andere woorden waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten. Het beroep waarbij een handeling zonder rechtsgevolgen of een handeling die niet belet dat rechtsgevolgen ontstaan, wordt aangevochten, is niet ontvankelijk.

9. De verwerende partij heeft verzoeker erop gewezen dat zij niet bevoegd is om te beslissen over de omwisseling van het rijbewijs. De bevestiging “dat de gemeente Leuven correct heeft gehandeld” in de e-mail van 10 juni 2020 kan dan ook enkel worden beschouwd als een advies dat door de FOD Mobiliteit en Vervoer wordt gegeven, dat op zichzelf geen rechtsgevolgen teweegbrengt.

De vermelding in dezelfde e-mail dat de steller ervan “bij [haar] standpunt” blijft, moet, ondanks de verwarring waartoe de dienst Buitenlandse Rijbewijzen heeft bijgedragen, begrepen worden als het bevestigen van de e-mails waarin de dienst geadviseerd heeft dat het rijbewijs niet in aanmerking komt voor omwisseling.

Het feit dat de verwerende partij de verkeerde indruk heeft gewekt dat zij een voor de Raad van State aanvechtbare beslissing heeft genomen, doet niets af aan het gegeven dat deze e-mail geen wijziging aanbrengt in een bestaande rechtstoestand en evenmin op zichzelf rechtsgevolgen creëert ten aanzien van verzoeker.

Het beroep tot nietigverklaring is bijgevolg niet ontvankelijk.

V. Kosten

10. Bij de kennisgeving van de bestreden beslissing werd door de verwerende partij aan verzoeker meegedeeld dat hij hiertegen in beroep kon gaan bij de Raad van State.

Aldus werd verzoeker verkeerd voorgelicht en er ten onrechte toe aangezet dit beroep in te dienen.

Het is dan ook gepast de kosten van dit beroep ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien november tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren