

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**A R R E S T**

Nr. 228.470 van 24 september 2014

208.253/XV-2233

In zake:                   1. **de vzw Fédération des Auto-Ecoles Agréées,**  
                              2. **de bvba Starter,**  
                              3. **de nv Pegase Organisation,**  
                              4. **de bvba Contact +,**  
                              5. **de nv La Louve,**  
                              6. **de bvba Pro-Active Driving School,**  
                              7. **de bvba Adam,**  
                              8. **de bvba Société d'Écolage Automobile (SEA),**  
                              9. **MEURICE Philippe,**

die woonplaats hebben gekozen bij  
Mr. J. LAURENT, advocaat,  
Defacqzstraat 78  
1060 Brussel,

tegen:

1. **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door  
de minister van Binnenlandse Zaken,  
2. **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door  
de staatssecretaris voor Leefmilieu, Energie en Mobiliteit,

die woonplaats hebben gekozen bij  
Mr. Fr. LIBERT, advocaat,  
Émile De Motlaan 19/6  
1000 Brussel.

---

**DE RAAD VAN STATE, XVe KAMER,**

Gezien het op 18 maart 2013 ingediende verzoekschrift, waarbij de vzw Fédération des Auto-Écoles Agréées, de bvba Starter, de nv Pegase Organisation, de bvba Contact +, de nv La Louve, de bvba Pro-Active Driving School, de bvba Adam, de bvba Société d'Écolage Automobile (SEA) en Philippe Meurice, de nietigverklaring vorderen van het koninklijk besluit van 20 september 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004

betreffende de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs;

Gezien het administratief dossier;

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer L. JANS, eerste auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 4 april 2014, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 29 april 2014 om 9.30 uur;

Gehoord het verslag van de heer I. KOVALOVSKY, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. J. LAURENT, advocaat, die voor de verzoekende partijen verschijnt, en van Mr. A. CORNET, *loco* Mr. Fr. LIBERT, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer L. JANS, eerste auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende gegevens dienstig zijn voor het onderzoek van het beroep:

Artikel 23, § 3, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, luidt als volgt:

“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.”

Vóór de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen was de erkenning van de autorij scholen geregeld bij het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, dat het koninklijk besluit van 6 mei 1988 betreffende de indeling van de voertuigen in categorieën, het rijbewijs, de rechterlijke beslissingen houdende vervallenverklaring van het recht tot sturen en de

voorwaarden voor erkenning van de scholen voor het besturen van motorvoertuigen had vervangen.

Het voornoemde koninklijk besluit van 23 maart 1998 is opgeheven en vervangen bij het koninklijk besluit van 11 mei 2004.

Bij arrest nr. 143.204 van 15 april 2005 en bij arresten nrs. 200.115 en 200.116 van 27 januari 2010 heeft de Raad van State verschillende bepalingen van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 vernietigd. Bovendien heeft de Raad bij zijn arresten nrs. 206.090 en 207.504 van 22 september 2010 bepalingen vernietigd van het koninklijk besluit van 17 maart 2005 tot wijziging van het voornoemde koninklijk besluit van 11 mei 2004.

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3<sup>o</sup>, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de drie gewestregeringen betrokken bij het uitwerken van een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs. In het administratief dossier bevinden zich het advies van de Waalse Gewestregering, een voorstel van gunstig advies van de Vlaamse regering en brieven ter herinnering aan het verzoek om advies die de verwerende partij aan de drie gewestregeringen heeft gezonden.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 16 april 2012 een advies over het ontwerp uitgebracht. Het koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs is vastgesteld op 20 september 2012 en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 januari 2013. Er is geen verslag aan de Koning bijgevoegd. Dat is de bestreden handeling;

Overwegende dat de verwerende partij de ontvankelijkheid van het verzoekschrift bestrijdt in zoverre het is ingediend door de tweede, de vierde, de vijfde, de zesde, de zevende en de achtste verzoekende partij, die volgens haar niet aantonen dat ze op rechtsgeldige wijze vertegenwoordigd zijn noch dat ze procesbevoegdheid bezitten;

dat ze tevens een exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt betreffende de eerste en de derde verzoekende partij daar niet is aangetoond dat de twee beslissingen om in rechte op te treden die deze partijen ingediend hebben op geldige wijze genomen zijn; dat ze betoogt dat de geldigheid en de inhoud van de beslissing van 15 maart 2013 van de Fédération des Auto-Écoles Agréées, die genomen zou zijn door de raad van bestuur ervan, niet kan worden nagegaan op basis van de documenten die als bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd en dat de statuten van die vzw slechts gedeeltelijk weergegeven zijn zodat het onmogelijk is om de bevoegdheden na te gaan van de ondertekenaar, van de personen die tijdens de

stemming aanwezig waren en van de personen die vertegenwoordigd waren krachtens volmachten die niet zijn overgelegd; dat ze opmerkt dat de beslissing van de nv Pegase Organisation om in rechte op te treden opgesteld is op papier met het briefhoofd van de vennootschap Auto-Moto école Peiffer en ondertekend is door een zekere Edmond Peiffer, en vervolgens uiteenzet dat er weliswaar een vennootschap Peiffer Liège blijkt te hebben bestaan met als bestuurder Edmond Peiffer maar dat die vennootschap is ontbonden als gevolg van een overname op 10 januari 2008; dat ze hieraan toevoegt dat in de documenten die bij het verzoekschrift zijn gevoegd, niet wordt aangegeven dat Edmond Peiffer op enigerlei wijze als wettelijk vertegenwoordiger van de nv Pegase Organisation zou optreden;

dat ze tevens aangeeft dat Philippe Meurice geen enkel stuk overlegt waaruit kan worden opgemaakt dat hij er belang bij heeft tegen de bestreden handeling op te treden en dat hij inzonderheid niet aantoont dat hij beschikt over een erkenning, een brevet of een directie- of instructietoelating; dat volgens haar de loutere vermelding, in het verzoekschrift, dat Philippe Meurice als natuurlijk persoon rijdschoolactiviteiten uitoefent, niet volstaat om zijn belang bij het beroep aan te tonen;

Overwegende dat de eerste verzoekende partij in haar wederantwoord stelt dat de beslissing om in rechte op te treden wel degelijk is genomen door haar raad van bestuur en dat haar statuten alsook de samenstelling van haar raad van bestuur, die bekendgemaakt zijn, bij het verzoekschrift zijn gevoegd; dat de tweede verzoekende partij een beslissing van haar raad van bestuur overlegt die in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt en krachtens welke de heer Barattucci als enige over uitvoerende bevoegdheden beschikt; dat de derde verzoekende partij verklaart dat ze haar statuten heeft overgelegd alsook een beslissing om in rechte op te treden die haar raad van bestuur heeft genomen; dat de vierde verzoekende partij betoogt dat de statuten van de bvba zijn bijgevoegd en dat de zaakvoerder, de heer Lonbois, duidelijk is aangewezen en dat deze bovendien zijn directietoelating, zijn instructietoelating en zijn brevet van beroepsbekwaamheid heeft overgelegd; dat de vijfde verzoekende partij erop wijst dat ze het besluit tot aanstelling van Roland Vilain als bestuurder overlegt; dat de zesde verzoekende partij verklaart dat ze haar statuten overlegt “zoals ze zijn bekendgemaakt”, waarbij één enkele zaakvoerder wordt aangewezen, te weten Bruno Gomez Y Diego; dat de zevende verzoekende partij eveneens haar statuten meedeelt waarin de zaakvoerder wordt aangewezen; dat de achtste verzoekende partij, die in de vorm van een bvba is opgericht, de beslissing tot aanwijzing van haar zaakvoerder overlegt alsook haar statuten en de bekendmaking ervan; dat de laatste verzoeker meent dat de verwerende partij niet redelijkerwijs kan beweren dat ze zijn hoedanigheid en zijn belang om op te treden niet erkent, terwijl ze hem zelf zijn brevet van directeur heeft afgegeven en heel goed weet dat hij zijn activiteit uitoefent “onder de naam van Rijschool Meurice: <http://www.ec-meurice.be>”;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie oordeelt dat het niet volstaat naar de website van een rijdschool te verwijzen om zijn

procesbelang aan te tonen; dat ze in dat verband aangeeft dat op die website nergens wordt verwezen naar het feit dat Philippe Meurice houder is van een brevet I en dat er alleen wordt vermeld dat hij de functie van pedagogisch leidinggevende uitoefent maar dat een dergelijke functie met geen enkele wettelijke titel overeenstemt; dat ze verklaart dat deze verzoeker niet aantoont in welk opzicht de bepalingen van de bestreden handeling op hem toepasselijk zouden kunnen zijn noch in welke mate hij er de gevolgen van zou kunnen ondervinden;

Overwegende dat de vzw Fédération des Auto-Écoles Agréées, de eerste verzoekende partij, een document overlegt waarin wordt vermeld dat de raad van bestuur beslist een beroep tot nietigverklaring en een vordering tot schorsing in te stellen tegen het koninklijk besluit van 20 september 2012; dat dit document evenwel alleen door de voorzitter van de vereniging is ondertekend en dus niet voldoet aan het voorschrift van artikel 17, c), van de statuten van de verzoekende vereniging, volgens welke bepaling de uittreksels van de beslissingen van de raad van bestuur door de voorzitter en een bestuurder worden ondertekend; dat door dat document bijgevolg niet wordt aangetoond dat de beslissing om in rechte op te treden op rechtsgeldige wijze genomen is binnen de beroepstermijn;

Overwegende dat de vierde, de zesde, de zevende en de achtste verzoekende partij besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid zijn; dat in die vennootschappen een zaakvoerder die alleen handelt, kan beslissen om in rechte op te treden; dat deze dus niet verplicht is om bij zijn beroepschrift een beslissing om in rechte op te treden te voegen; dat de statuten van die vennootschappen bij het verzoekschrift zijn gevoegd en dat daaruit volgt dat voor elk van die vennootschappen het beroep door de zaakvoerder van de vennootschap wordt ingesteld; dat het beroep ontvankelijk is; dat zulks niet geldt voor de tweede verzoekende partij, te weten de bvba Starter; dat uit de beslissing van de raad van bestuur van 12 december 2007 immers blijkt dat de vertegenwoordigingsbevoegdheid aan David Barattucci is toegekend, zodat het beroep van die vennootschap niet-ontvankelijk is daar het door een andere zaakvoerder, te weten Concetta d'Eletto, is ingesteld;

Overwegende dat de derde verzoekende partij, de nv Pegase Organisation, een document overlegt, opgesteld op papier met het briefhoofd van de vennootschap Auto-École Peiffer en ondertekend door Edmond Peiffer, gedelegeerd bestuurder, waarin wordt vermeld dat “de raad van bestuur beslist een beroep tot nietigverklaring en tot schorsing in te stellen tegen het koninklijk besluit van 20 september 2012 (...)”; dat die verzoekende partij niet aantoont dat Edmond Peiffer ten aanzien van die vennootschap, waarvan de statuten overigens niet zijn overgelegd, over vertegenwoordigingsbevoegdheid beschikt, noch dat hij helemaal alleen de vennootschap in de zaak kan betrekken; dat het beroep niet-ontvankelijk is in zoverre het door de nv Pegase Organisation is ingesteld; dat hetzelfde geldt voor de nv La Louve, waarvan de beslissing om in rechte op te treden niet is overgelegd;

Overwegende dat de negende verzoeker, Philippe Meurice, beweert dat hij de functie van rijschooldirecteur uitoefent; dat hij, zoals de verwerende partij opmerkt, geen enkel stuk betreffende die hoedanigheid aanbrengt; dat de website waarnaar hij verwijst weliswaar melding maakt van zijn functie van pedagogisch leidinggevende van de opleidingen van rijschool Meurice, maar daaruit niet noodzakelijkerwijs volgt dat hij thans de functie van directeur uitoefent; dat de verwerende partij evenwel niet betwist dat verzoeker een brevet van directeur bezit; dat hij in die hoedanigheid gerechtigd is om regels te bestrijden die hij moet of zal moeten naleven en waarvan hij de gevolgen rechtstreeks ondervindt; dat het beroep ontvankelijk is in zoverre het door de negende verzoeker is ingesteld;

Overwegende dat een eerste middel ontleend wordt aan schending van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, inzonderheid van artikel 23, § 3, tweede streepje, van die wet, aan schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, aan schending van het redelijkheidsbeginsel en van het motivatiebeginsel, alsook aan kennelijke dwaling omtrent de beoordeling,

doordat de bestreden handeling de verplichting opheft dat men, om deel te nemen aan het examen voor brevet I, dat toegang verleent tot de functies van rijschooldirecteur en van adjunct-rijschooldirecteur, sinds minstens drie jaar houder moet zijn van de brevetten II en III, die toegang verlenen tot de functie van instructeur,

en doordat de bestreden handeling de verplichting opheft dat de kandidaten voor brevet I het bewijs moeten leveren van algemene kennis van bedrijfsbeheer;

dat de verzoekende partijen in verband met de opheffing van de voorwaarde dat men houder moet zijn van de brevetten II en III, betogen dat er in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 11 mei 2004 op wordt gewezen dat de rijschooldirecteur belast is met de leiding en het toezicht op de kwaliteit van het verstrekte onderricht en hij bovendien verantwoordelijk is voor de opleiding van de stagiairs, en dat zijn rol bijgevolg opgewaardeerd moet worden; dat ze betogen dat de wijziging die de bestreden handeling bevat, “een ommezwaai in de regelgeving [vormt] waarvoor in het verslag aan de Koning geen enkele rechtvaardiging te vinden is”; dat ze betogen dat artikel 11 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 stelt dat de directeur verantwoordelijk is voor het verstrekte onderricht en ook voor de interne kwaliteitscontrole en erover moet waken dat de opleiding van de kandidaat-bestuurders en van de stagiairs beantwoordt aan de voorwaarden van dit besluit, en dat hij de onder zijn toezicht staande stagiairs met de opdrachten van een rijschool vertrouwd moet maken en hen deskundig moet maken; dat ze van oordeel zijn dat de rijschooldirecteur voor het vervullen van die taken lang genoeg houder moet zijn van de brevetten I en II, die toegang verlenen tot de functie van instructeur van het theoretisch en praktisch onderricht; dat naar hun mening “die dwaling bestaat in een grondig gewijzigd standpunt dat in de documenten ter voorbereiding van de bestreden handeling geenszins wordt gerechtvaardigd”;

dat de verzoekende partijen voorts betogen dat de opheffing van de verplichting om het bewijs te leveren van algemene kennis van bedrijfsbeheer een ommezwaai is die aan dezelfde kritiek onderhevig is en die voor de sector financiële risico's meebrengt die te wijten zijn aan risicovol beleid door personen die niet hebben bewezen dat ze voldoende bekwaam zijn;

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat artikel 23, § 3, van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer de Koning machtigt de voorwaarden vast te stellen voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, dat de geldende regelgeving ongeacht de talrijke wijzigingen die erin zijn aangebracht, nog steeds dezelfde doelstelling nastreeft, te weten: zorgen voor de kwaliteit van de rijopleiding ter wille van de veiligheid, dat de Koning in dat kader heeft bepaald dat men voor bepaalde taken van de rij scholen, waaronder de uitoefening van de functie van rij school directeur, over een bijzondere erkenning moet beschikken, dat vijf brevetten zijn ingesteld voor verschillende categorieën prestaties, dat brevet I alleen betrekking heeft op de functie van directeur en niet op de functie van instructeur en dat de directeur alleen met de administratie en de interne controle belast is; dat ze betoogt dat het leiden van een rij school en het geven van rij onderricht twee taken zijn die gemakkelijk en redelijkerwijs van elkaar kunnen worden onderscheiden, wat des te meer geldt daar de directeurs in de praktijk steeds minder onderricht geven, gelet op hun talrijke taken; dat ze vooreerst opmerkt dat in het verslag aan de Koning dat aan het koninklijk besluit van 11 mei 2004 voorafgaat, wordt gewezen op het feit dat de rij school directeurs hoofdzakelijk belast zijn met administratieve taken, met controletaken en met taken inzake follow-up, en vervolgens beweert dat de veranderingen in de sector die de Koning nastreeft, niet meer rechtvaardigen dat brevet II of III moet worden behaald vooraleer brevet I kan worden behaald; dat ze betoogt dat die koppeling op historische gronden te verklaren valt, dat artikel 23, § 1, van het koninklijk besluit van 17 april 1968, vastgesteld met toepassing van artikel 23 van de wet van 16 maart 1968, in slechts drie brevetten voorzag en geen onderscheid maakte tussen directietaken en instructietaken, wat het bestaan van een wachttermijn rechtvaardigde, terwijl brevet I thans alleen nog betrekking heeft op directietaken en niet meer op instructietaken, zodat de gewijzigde regelgeving, waarbij de bevoegdheidsoverdracht ter zake aan de Koning overigens in zeer ruime bewoordingen is gesteld, volgens haar redelijk is en rechtstreeks uit die veranderingen voortvloeit; dat ze tevens betoogt dat het gaat om een opportuniteitsbeslissing en dat de Raad van State enkel een kennelijke dwaling omtrent de beoordeling, die hier helemaal niet aan de orde is, kan bestraffen; dat ze hieraan toevoegt dat de Koning bij de vaststelling van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 heeft benadrukt dat er in de sector oligopolies bestonden die geen enkel nut hadden en die hebben geleid tot een zekere verstarring van de sector, zonder dat de verkeersveiligheid ermee gebaat was, en dat het creëren van meer concurrentie op het niveau van de directeurs het goede bestuur van de rij scholen alleen maar ten goede zou kunnen komen en op zich niet kan worden bekritiseerd; dat ze van oordeel is dat de bewering dat de kandidaten die niet sinds ten minste drie jaar een brevet II

of III bezitten, noch de opleiding noch een voldoende anciënniteit zouden hebben om de controles uit te voeren waarmee ze zijn belast, wordt gelogenstraft door het feit dat een examen en strikte voorwaarden ervoor zorgen dat brevet I alleen wordt afgegeven aan personen die bekwaam zijn om een rijschool te leiden;

dat de verwerende partij in verband met de opheffing van de verplichting voor de kandidaat-directeurs om het bewijs te leveren van algemene kennis van bedrijfsbeheer, betoogt dat er zowel voor verenigingen zonder winstoogmerk en zelfstandigen die een handelsactiviteit uitoefenen als voor vennootschappen bepalingen betreffende de bestuursactiviteiten gelden, die ertoe strekken de kwaliteit ervan te waarborgen en die bij eventuele tekortkomingen voorzien in een sanctieregeling; dat ze erop wijst dat natuurlijke personen en vennootschappen krachtens het koninklijk besluit van 21 oktober 1998 tot uitvoering van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap overigens het bewijs moeten leveren van basiskennis van het bedrijfsbeheer om handelsactiviteiten te mogen uitoefenen; dat ze opmerkt dat de verzoekende partijen niet aangeven in welk opzicht de bovenvermelde wetgevingen en regelgevingen een deugdelijk bestuur van de rijscholen, ongeacht hun vorm, niet zouden kunnen waarborgen, noch in welk opzicht het handhaven van een verplichting die de voornoemde verplichtingen louter herhaalt, kon worden gerechtvaardigd; dat ze oordeelt dat de bestreden handeling er in dat opzicht enkel toe strekt duplicering te voorkomen ten opzichte van andere bestaande wetgevingen en regelgevingen, die buiten de werkingssfeer vallen van de bevoegdheden die ter zake aan de Koning zijn opgedragen;

dat de verwerende partij ten slotte betoogt dat de bestreden handeling een verordenende handeling is en dat ze dan ook niet verplicht was ze van een uitdrukkelijke motivering te voorzien; dat ze opmerkt dat de verzoekende partijen niet toelichten in welk opzicht het bestreden koninklijk besluit elke materiële motivering zou ontberen, zodat dat bezwaar haar niet gegrond lijkt;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie uiteenzet dat onder de gelding van het koninklijk besluit van 23 maart 1968 de wachttijd die opgelegd werd aan de houder van brevet II en III vóór hij het examen kon afleggen om brevet I te behalen vijf jaar bedroeg en dat die wachttijd teruggebracht is tot drie jaar bij de inwerkingtreding van artikel 28 van het koninklijk besluit van 11 mei 2004; dat tegen die wijziging geen enkel beroep is ingesteld en er geen enkele kritiek geuit is op de verenigbaarheid ervan met de strenger wordende regelgeving inzake rijscholen teneinde een betere rijopleiding te garanderen en dat de bestreden bepalingen niets anders zijn dan de voortzetting van de beweging die op gang gebracht is met de vaststelling van het koninklijk besluit van 11 mei 2004; dat zij eveneens beklemtoont dat sinds de vaststelling van dat koninklijk besluit de functies van directeur niet meer gekoppeld zijn aan die van instructeur en dat sedertdien in de artikelen 25 en 26 van dit koninklijk besluit gepreciseerd wordt dat het examen het bewijs van de theoretische kennis moet opleveren zodat het niet



duidelijk is hoe het niet langer opleggen van een wachttijd, wat geen verband houdt met de examenstof, welke als enige het bewijs moet opleveren van de geschiktheid om een rijsschool te leiden of om rijonderricht te geven, zou kunnen raken aan die geschiktheid; dat de bestreden handeling volgens de verwerende partij niet meer is dan een maatregel van administratieve vereenvoudiging en van aanpassing aan de praktijk van de rijsscholen; dat zij voorts betoogt dat er voor de indiensttreding als directeur nog altijd een directietoelating verkregen moet worden overeenkomstig artikel 12, § 2, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 en dat er nog steeds, hetzij op basis van de programmawet van 10 februari 1998, hetzij op basis van het genoemde artikel 12, § 2, nagegaan wordt of een houder van brevet I geschikt is als directeur;

Overwegende dat de verzoekende partijen niet aangeven op welke wijze de Koning artikel 23 van de wet van 16 maart 1968 overtreden zou hebben door het bestreden besluit vast te stellen; dat zij evenmin verklaren in welk opzicht de bestreden handeling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou schenden; dat het middel niet-ontvankelijk is in zoverre het ontleend wordt aan de schending van de voornoemde bepalingen;

Overwegende dat een verordening, net als elke bestuurshandeling, moet steunen op juiste, relevante en aanvaardbare motieven, die moeten voortvloeien uit het dossier dat bij het opstellen van die verordening aangelegd is en op basis waarvan de gerechten die van een betwisting kennis moeten nemen de aan hen opgedragen wettigheidscontrole moeten kunnen uitoefenen; dat de uitleg die verstrekt wordt in de processtukken die overgelegd zijn aan de rechter de leemte in het dossier niet kan goedmaken;

Overwegende dat in de artikelen 18 en 20 van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, dat vervangen is bij het koninklijk besluit van 11 mei 2004, inzonderheid het volgende bepaald werd:

“ Art. 18. Er bestaan vier brevetten van beroepsbekwaamheid van het leidende en onderwijzende personeel van de rijsscholen.

Brevet I verleent toegang tot de functies van directeur van een rijsschool en van instructeur belast met het theoretische onderricht en met het praktische onderricht inzake het besturen van voertuigen van de categorieën B, B+E, C, C+E, D en D+E en van de subcategorieën C1, C1+E, D1 en D1+E.

Brevet II verleent toegang tot de functie van instructeur, belast met het praktische onderricht inzake het besturen van voertuigen van de categorieën B, B+E, C, C+E, D en D+E en van de subcategorieën C1, C1+E, D1 en D1+E.

[...]

Art. 20. Het examen voor het verkrijgen van brevet I is een schriftelijk en mondeling examen over de volgende vakken:

1° dit besluit en de ministeriële omzendbrieven die er betrekking op hebben;

2° het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en de omzendbrieven die er betrekking op hebben;

3° de algemene kennis van bedrijfsbeheer met betrekking tot het beheer en de leiding van de rijscholen.

Om dit examen af te leggen, dient de kandidaat sedert ten minste vijf jaar houder te zijn van de gehomologeerde brevetten II en III.”

dat artikel 24 van het koninklijk besluit van 11 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen inzonderheid het volgende bepaalt:

“ Art. 24. Er bestaan vijf brevetten van beroepsbekwaamheid van het leidende en onderwijzende personeel van de rijscholen.

Het brevet I verleent toegang tot de functies van rijschooldirecteur en adjunct-rijschooldirecteur.

Het brevet II verleent toegang tot de functie van instructeur, die met het praktische onderricht voor het besturen van voertuigen van de categorie B en G belast wordt.

Het brevet III verleent toegang tot de functie van instructeur, die met het theoretische onderricht belast wordt.

[...]”;

dat artikel 28, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 voor het gewijzigd is bij het bestreden koninklijk besluit van 20 september 2012 als volgt luidde:

“ Om deel te nemen aan het examen voor het brevet I moet de kandidaat sinds minstens drie jaar houder zijn van een instructietoelating voor de brevetten II en III.

[...]”;

dat die bepaling, die vervangen is bij artikel 20 van het bestreden koninklijk besluit, na die wijziging als volgt luidt:

“ Om deel te kunnen nemen aan de stage voor brevet IV, bedoeld in hoofdstuk III, moet de kandidaat een bijzondere erkende motorfietsopleiding gevolgd hebben. Deze opleiding omvat de stof bedoeld in punt I. 4. van bijlage 2. Een getuigschrift van deze opleiding moet voorgelegd worden om de stagetoelating te verkrijgen.

[...]”;

dat hieruit volgt dat een kandidaat voor het examen voor brevet I niet langer houder hoeft te zijn van een instructietoelating voor de brevetten II en III;

Overwegende dat in geen enkel dossierstuk uitgelegd wordt waarom het vereiste dat men houder moest zijn van een instructietoelating opgeheven is; dat

er dientengevolge geen rekening mag gehouden worden met de rechtvaardiging die de verwerende partij geeft in haar processtukken en die noch in het dossier, noch in de motivering van de handeling steun vindt; dat bovendien op te merken valt dat de aldus aangevoerde rechtvaardiging, *in casu* de omstandigheid dat als gevolg van de wijzigingen aangebracht bij het koninklijk besluit van 11 mei 2004 er geen brevet meer bestaat op basis waarvan men tegelijkertijd in aanmerking komt voor de functies van directeur en van instructeur, op zichzelf hoe dan ook niet zou volstaan als redelijke verklaring voor de bestreden handeling wat het hier onderzochte punt betreft, aangezien de verwerende partij zich in 2004 door die omstandigheid niet genoodzaakt heeft gezien af te stappen van het vereiste dat de kandidaten voor het examen voor brevet I houder moesten zijn van een instructietoelating voor de brevetten II en III; dat dit des te meer het geval is daar volgens artikel 11, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 de directeur “verantwoordelijk [blijft] voor het verstrekte onderwijs en ook voor de interne kwaliteitscontrole”;

Overwegende dat artikel 31, § 1, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 vóór het door de bestreden handeling gewijzigd is, als volgt luidde:

“ Het puntenaantal dat toegekend wordt aan elke in bijlage 2 opgesomde leerstof, wordt als volgt bepaald:

1° theoretische kennis van de verkeersveiligheid: 60;

2° dit besluit en de ministeriële omzendbrieven daarover, evenals het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs en de ministeriële omzendbrieven daarover: 20;

3° algemene kennis van het bedrijfsbeheer in verband met het beheer en de leiding van rij scholen: 20;

4° mechanica, techniek en elektriciteit van auto's, motorfietsen of voertuigen van de categorieën C en D en hun aanhangwagens: 20;

5° theoretische modellen en ondervraging over de bij die les toegepaste onderwijsmethode: 60;

6° modelrijles en ondervraging over de bij die les toegepaste onderwijsmethode: 60;

7° behendigheidsproef: 20”;

dat de bepaling onder 3° van dat artikel 31, § 1, bij artikel 22, 2°, van het bestreden koninklijk besluit opgeheven is; dat bijlage 2.I. bij artikel 30, 4°, van hetzelfde besluit dienovereenkomstig aangepast is aan het koninklijk besluit van 11 mei 2004;

Overwegende dat de verwerende partij in haar processtukken als rechtvaardiging van die wijzigingen opgeeft dat duplicering ten opzichte van andere wetgeving vermeden moet worden, inzonderheid ten opzichte van de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap; dat die uitleg niet voorkomt in de motivering van het bestreden besluit en niet blijkt uit het dossier, zodat er geen rekening mee gehouden kan worden; dat bovendien op te merken valt dat de programmawet van 10 februari 1998 deel uitmaakte van de

rechtsordening en al een aantal jaar van kracht was toen de Koning in artikel 31, 3°, van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 de bepaling opgenomen heeft met betrekking tot de vereiste algemene kennis van bedrijfsbeheer die reeds voorkwam in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, welk koninklijk besluit trouwens vastgesteld is enkele weken na de bekendmaking van de genoemde programmawet;

Overwegende dat het middel gegrond is in zoverre daarin het gebrek aan materiële motivering aan de kaak gesteld wordt; dat, aangezien de vereiste rechtvaardiging tot staving van de aangevochten bepalingen ontbreekt, er geen uitspraak gedaan behoeft te worden over de schending van het evenredigheidsbeginsel en over de kennelijke beoordelingsfout, die allebei door de verzoekende partijen aangevoerd worden;

Overwegende dat de nietigverklaring die uitgesproken wordt op basis van het eerste middel zich beperkt tot de bepalingen die daarin aan de kaak gesteld worden, te weten de artikelen 20, 22, 2°, en 30, 4°, van het bestreden besluit;

Overwegende dat het tweede middel ontleend wordt aan schending van het gelijkheidsbeginsel, van de wet betreffende de politie over het wegverkeer, gecoördineerd op 16 maart 1968, inzonderheid van artikel 23, § 3, tweede streepje, van die wet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel, in zoverre de bestreden handeling het voor kandidaten die nog niet ten minste drie jaar houder zijn van de brevetten II en III mogelijk maakt om door brevet I te behalen directeur te worden en erkend te worden als directie van een rijkschool, terwijl de verwerende partij aldus personen die zich nochtans in verschillende situaties bevinden op een identieke manier behandelt; dat de verzoekende partijen aanvoeren dat de betrokkenen de brevetten I, II en III voortaan tegelijk zullen kunnen behalen en directeur zullen kunnen worden, en dit zonder dat ze drie jaar ervaring hebben en zonder dat ze moeten wachten, terwijl de personen die momenteel directeur zijn, van hun kant, wel drie jaar ervaring moesten hebben; dat zij opkomen tegen het feit dat die twee categorieën personen hetzelfde statuut zullen hebben terwijl de tweede categorie over praktijkervaring beschikt waarvan niet kan betwist worden dat ze onontbeerlijk is; dat, aangezien met de bewuste regelgeving meer veiligheid wordt nagestreefd, dit verschil in behandeling volgens de verzoekende partijen niet redelijkerwijs kan uitgelegd worden en een discriminatie vormt doordat er voor een dergelijke aanpassing geen enkele deugdelijke reden wordt opgegeven;

Overwegende dat de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord ingaan op de argumenten die de verwerende partij aanvoert in een poging om aan te tonen dat zij geen belang hebben bij het middel; dat zij van mening zijn dat de verwerende partij “de bewijslast met betrekking tot de wettigheid van

haar handelen wil omkeren door documenten aan te vragen waarover zij trouwens reeds beschikt”;

Overwegende dat het middel neerkomt op de stelling dat, wanneer de overheid een nieuwe regel vaststelt, zij hierbij de gelijkheid zou moeten respecteren tussen de rechtssubjecten voor wie de oude regel van toepassing was en degenen wier situatie geregeld wordt door de nieuwe bepaling; dat door een dergelijke eis de kans kleiner zou worden dat een regel voortaan in die mate aangepast wordt dat die onverenigbaar is met het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst onder voorbehoud van het recht op eerbiediging van een definitief geworden rechtstoestand, waarop de verzoekende partijen zich *in casu* overigens niet beroepen; dat het middel niet opgaat;

Overwegende dat het derde middel ontleend wordt aan onbevoegdheid van de steller van de handeling, aan schending van artikel 33 van de Grondwet en van het motivatiebeginsel en het redelijkheidsbeginsel doordat de bestreden handeling bekendgemaakt is op 15 september 2013 en afgekondigd is op 20 september 2012, terwijl de bevoegdheid inzake de rijsscholen en de examencentra pas in 2014 aan de gewesten zou worden toegewezen en de verwerende partij dit wist op het ogenblik dat de bestreden handeling vastgesteld is; dat volgens de verzoekende partijen de bekendmaking van nieuwe bepalingen met betrekking tot een aangelegenheid die enkele maanden later geregionaliseerd zal worden, plaatsvindt op een ogenblik dat de overheid een voorzichtig beleid moest voeren en de Koning niet meer bevoegd was om grote hervormingen door te voeren met betrekking tot de werking van de rijsscholen vlak voor de overdracht van zijn bevoegdheid, een overdracht waarvan iedereen op de hoogte was en in het bijzonder de minister die betrokken was bij de institutionele onderhandelingen en de staatssecretaris die bevoegd is voor de institutionele hervormingen en over een cel *ad hoc* beschikt; dat de verzoekende partijen voorts zeggen dat de verwerende partij in haar periode van voorzichtig beleid moest uitleggen waarom die hervorming net voor de regionalisatie plaatsvond en bijzonder voorzichtig en redelijk moest zijn, wat *in casu* niet het geval was;

Overwegende dat de verzoekende partijen in hun wederantwoord opkomen tegen de bewering van de verwerende partij dat het bestreden besluit ertoe strekt een einde te maken aan de onzekerheid die ontstaan was na opeenvolgende nietigverklaringen; dat zij uiteenzetten dat de bepalingen inzake het brevet die golden op het ogenblik dat de bestreden handeling vastgesteld is, niet vernietigd zijn en dat het voor hen niet duidelijk is waarom een beroepsvereniging geraadpleegd is in plaats van de eerste verzoekende partij;

Overwegende dat op het ogenblik waarop de bestreden handeling vastgesteld is, de federale overheid bevoegd was voor de rijsscholen; dat artikel 25 van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde

Staatshervorming dat de bevoegdheden met betrekking tot de organisatie en de erkenningsvoorwaarden van rijsscholen naar de gewesten overhevelt, op 1 juli 2014 in werking getreden is; dat de Koning bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen; dat de voorzichtigheid die het handelen van de uitvoerende macht moet kenmerken wanneer het parlement geen controle meer kan uitoefenen hier niet van toepassing is; dat een bestuurlijke overheid haar bevoegdheden volledig behoudt zolang die niet naar een andere overheid overgeheveld zijn; dat het middel niet gegrond is,

## **BESLUIT:**

### **Artikel 1.**

Het beroep wordt afgewezen in zoverre het ingesteld is door de eerste, de tweede, de derde en de vijfde verzoekende partij.

### **Artikel 2.**

De artikelen 20, 22, 2°, en 30, 4°, van het koninklijk besluit van 20 september 2012 tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 mei 2004 betreffende de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen en het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs worden vernietigd.

### **Artikel 3.**

Het beroep wordt voor het overige verworpen.

### **Artikel 4.**

De kosten, bepaald op 1575 euro, komen ten laste van de Belgische Staat, ten belope van 875 euro, en ten laste van de eerste, de tweede, de derde en de vijfde verzoekende partij, ten belope van 700 euro, dit is ten belope van 175 euro elk.

Aldus uitgesproken te Brussel in openbare terechtzitting van de XVe kamer, op vierentwintig september tweeduizend veertien door:

de Hr.	M. LEROY,	kamervoorzitter,
de Hr.	I. KOVALOVSKY,	staatsraad,
Mevr.	D. DÉOM,	staatsraad,
de Hr.	Fr. QUINTIN,	toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier

De voorzitter

Fr. QUINTIN

M. LEROY

**VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,  
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,  
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.**