

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.751 van 8 december 2011
in de zaak A. 189.596/IX-6056**

In zake : Guy STROOBANTS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Guy Schiepers
 kantoor houdend te 3700 Tongeren
 Henisstraat 15
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Mobiliteit

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2008, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 8 juli 2008 van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, waarbij Guy Stroobants wordt verplicht om opnieuw een examen af te leggen met het oog op het vaststellen of hij nog over de nodige kennis beschikt met betrekking tot het luchtvaartrecht en waarbij de onmiddellijke schorsing wordt bevolen van zijn vliegvergunning tot de datum van een gunstige uitslag voor voornoemd examen.

II. Verloop van de rechtspleging

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

 Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 november 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans Van Der Mullen, die loco advocaat Guy Schiepers verschijnt voor de verzoeker, en adviseur-generaal a.i. Luc Cloet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Uit een schrijven van 2 augustus 2007, uitgaande van het Directoraat-generaal Luchtvaart van het Staatssecretariaat voor Mobiliteit, blijkt dat de nv Paramount Helicopters, de firma van de verzoeker, beschikt over een machtiging voor luchtarbeid en -dopen. In dit schrijven wordt erop gewezen dat voor het vervoer van personen een exploitatievergunning en een bewijs van luchtvaartexploitant vereist is, en dat het verrichten van luchttaxi's niet gedekt is door de machtiging van luchtarbeid en -dopen.

3.2. Op 9 november 2007 verleent de burgemeester van de gemeente Opglabbeek de toestemming om in het kader van een sinterklaasfeest op 26 november 2007 een eenmalige helikopterlanding uit te voeren op de weide

naast de vrije basisschool Louwel. In een begeleidende brief aan de genoemde school schrijft de burgemeester: “Wij wijzen erop dat de piloot over alle nodige vergunningen moet beschikken”.

3.3. Op 26 november 2007 vindt de geplande helikoptervlucht, die werd uitgevoerd door de verzoeker, plaats.

3.4. Op 23 januari 2008 deelt het Directoraat-generaal Luchtvaart aan de vrije basisschool mee dat het in kennis werd gesteld van een helikoptervlucht en -landing met het toestel OO-PME naar voornoemde school; dat dergelijke vlucht wordt beschouwd als luchttransport onderworpen aan een exploitatievergunning; dat blijkt dat de helikopterfirma nv Paramount Helicopters niet over een dergelijke vergunning beschikt en dat voor de landing een toelating tot tijdelijke helihaven nodig was, aangezien de school in bebouwd gebied is gelegen. Het Directoraat-generaal wijst erop dat dienaangaande een dossier werd geopend en verzoekt de school om een kopie over te maken van de factuur van de helikopterfirma.

3.5. Op 4 februari 2008 deelt de directie van de vrije basisschool mee dat de verzoeker de vader is van een leerling, dat er geen factuur werd gemaakt en dat de vlucht volledig kaderde in de privésfeer.

3.6. In een inspectieverslag van “de Belgian Civil Aviation Authority” van 8 februari 2008, opgesteld in het kader van het onderzoek door het Directoraat-generaal Luchtvaart, wordt vastgesteld dat: “Het terrein [zich] duidelijk [bevindt] in een bebouwd gedeelte van de gemeente Opglabbeek”, zodat “een landing met een helikopter hier niet toegelaten was (cfr. MB 24/12/1979) zonder voorafgaandelijke toelating van het DGLV”.

3.7. Op 19 februari 2008 verzoekt het Directoraat-generaal Luchtvaart de verzoeker om een kopie over te maken van het vluchtregister van de toestellen met immatriculatie OO-PME en OO-PMF voor de vluchten uitgevoerd

in de maanden november en december 2007. Deze informatie wordt op 27 februari 2008 per e-mail overgemaakt. De verzoeker deelt mee dat het niet de bedoeling was om taxivluchten uit te oefenen en dat hij de bewuste sinterklaasvlucht niet onderworpen acht aan een exploitatievergunning. Hij erkent wel dat op 10 november en 24 november 2007 door de nv Paramount Helicopters andere sinterklaasvluchten werden uitgevoerd, die werden gefactureerd.

3.8. Op 3 maart 2008 dient de nv Paramount Helicopters een aanvraag in voor het verkrijgen van een exploitatievergunning en een bewijs van luchtvaartexploitant voor het vervoer van personen en gevaarlijke goederen.

3.9. Op 5 maart 2008 meldt het Directoraat-generaal aan de verzoeker dat een reeks mogelijke overtredingen werden vastgesteld, te weten het landen van een helikopter in een bebouwd gedeelte van de gemeente Opglabbeek zonder te beschikken over een toelating tot tijdelijke helihaven, met de omstandigheid dat noch de landing te Opglabbeek, noch het aantal passagiers is ingevuld in het reisdagboek van het toestel. De verzoeker wordt uitgenodigd om vóór 19 maart 2008 een gedetailleerde schriftelijke verklaring met relaas van de feiten te bezorgen.

3.10. In een e-mail van 11 maart 2008 erkent de verzoeker dat de landing te Opglabbeek niet is ingevuld in het vliegboek. Wat het niet vermelden van het aantal passagiers betreft wijst de verzoeker op een vergetelheid, daar dit gegeven wel vermeld staat in het helihavenboek. Hij merkt voorts op dat hij niet op de hoogte was van de vereiste van een vergunning afgeleverd door het Directoraat-generaal.

3.11. Op 28 mei 2008 deelt het Directoraat-generaal aan de verzoeker mee dat het voor de voormelde feiten overweegt administratieve maatregelen te treffen, zijnde het opleggen van een examen aan de verzoeker om uit te maken of hij nog over de nodige kennis beschikt met betrekking tot het luchtvaartrecht en zijn vliegvergunning te schorsen tot de datum van de gunstige uitslag van het

examen. De verzoeker wordt uitgenodigd om ten laatste op 20 juni 2008 alle elementen te zijner verdediging toe te sturen.

3.12. Op 9 juni 2008 maakt de verzoeker zijn schriftelijke verdediging over aan het Directoraat-generaal. Op 3 juli 2008 wordt hij gehoord op het kantoor van de Directeur-generaal.

3.13. Op 8 juli 2008 neemt het Directoraat-generaal Luchtvaart de thans bestreden beslissing waarbij de verzoeker wordt opgelegd om een examen af te leggen betreffende de kennis van het luchtvaartrecht en waarbij zijn vergunning wordt geschorst tot op de datum van de definitieve en gunstige uitslag van het examen. Die beslissing luidt als volgt:

“Bij aangetekende brief van 28 mei 2008 heb ik u op de hoogte gesteld van mijn voornemen om administratieve maatregelen te nemen omwille van volgende redenen:

‘Per e-mail van 11 maart 2008 heeft u bevestigd op 26 november 2007 in uw hoedanigheid van gezagvoerder een vlucht te hebben uitgevoerd met de helikopter met inschrijvingskenmerken OO-PME, waarbij u een passagier heeft overgevlogen van de helihaven te Diest naar de parking naast de Vrije Basisschool Louwel te Opglabbeek alsmede daar ter plaatse een landing te hebben uitgevoerd.

De door u uitgevoerde landing is duidelijk gebeurd binnen het bebouwd gedeelte van de gemeente Opglabbeek, zonder dat de locatie als (tijdelijke) helihaven gemachtigd was. Zoals u dient te weten verbiedt de luchtvaartregelgeving landingen en opstijgingen van helikopters in steden en gebouwde gedeelten van gemeenten buiten de luchtvaarterreinen.

Bovendien is uit nazicht van uw reisdagboek gebleken dat (noch) de landing te Opglabbeek noch het aantal passagiers in uw reisdagboek werden ingeschreven’ (...).

Per aangetekende brief van 9 juni 2008 heeft u gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tot 20 juni 2008 uw elementen van verdediging tegen mijn voormeld voornemen te bezorgen.

U brengt daarin volgende elementen aan:

a) u haalt vooreerst aan dat u gedelegeerd bestuurder bent van de firma Paramount Helikopters, een bedrijf dat onder uw bewind reeds meer dan 25.000 vliegreuven ervaring zou hebben en dat onder meer zou streven naar de grootste mogelijke perfectie wat betreft in de eerste plaats veiligheid. U stelt daarbij dat

dit bedrijf alles in het werk stelt om zich in regel te stellen, en dat daarvoor onder meer de aanvraag van een AOC lopende is.

Ik neem akte van deze mededeling doch dien erop te wijzen dat de voorliggende maatregel niet gericht is tot de firma Paramount Helikopters, maar wel tot u persoonlijk in hoedanigheid van gezagvoerder van het luchtvaartuig, waardoor dit in feite irrelevant is voor de voorliggende administratieve maatregel.

b) voorts haalt u als element van verdediging een brief aan van de heer Maurits De Clippel, Ingenieur-Directeur Directoraat-generaal Luchtvaart (DGLV) van 2 december 1996 aan de heer Soumagne van QS Helikopters (en een gelijkaardige brief van de heer Mark Meurrens, Ingenieur-directeur, aan de heer Croon van de firma Crown Helikopters (zonder datum)),

Deze brief luidt als volgt:

‘Regelmatig wordt mijn directie verzocht toelating te verlenen voor éénmalige landingen van hefschroefvliegtuigen buiten luchtvaartterreinen.

Laat mij toe uw aandacht te vestigen op het Ministerieel Besluit van 24 december 1970 dat de voorwaarden vaststelt volgens dewelke éénmalige landingen en opstijgingen van hefschroefvliegtuigen dienen plaats te vinden. Het is dus duidelijk dat landingen en opstijgingen die gebeuren overeenkomstig de in dit Besluit vastgestelde voorwaarden zonder meer toegelaten zijn. Het komt mijn directie niet meer toe evoluties toe te staan die geregeld worden in genoemd Besluit.

Anderzijds wil ik er op wijzen dat in gevallen waar niet aan de voorwaarden van het Besluit voldaan is, er slechts kan geland of opgestegen worden op tijdelijke of permanente helihavens.’

Tot slot wil ik u nog meedelen dat de termen ‘steden’ en ‘bebouwde gedeelten van gemeenten’ zoals ze voorkomen in art. 2 van genoemd Besluit, ruim mogen geïnterpreteerd worden.’

U beweert dat uit deze brief duidelijk blijkt dat éénmalige landingen zonder meer toegelaten zijn en dus zou er geen toelating moeten gevraagd worden aan het Directoraat-generaal Luchtvaart.

Ik kan uw redenering onmogelijk bijtreden. Art. 2 van het Ministerieel Besluit van 24 december 1970 houdende regeling van de landingen en opstijgingen van hefschroefvliegtuigen buiten de luchtvaartterreinen stelt klaar en duidelijk: Landingen en opstijgingen van hefschroefvliegtuigen buiten de luchtvaartterreinen zijn niet toegelaten in de steden en bebouwde gedeelten van gemeenten behalve dan wanneer hefschroefvliegtuigen er aan reddingsoperaties moeten deelnemen. Zoals de bovenvermelde brieven ook aangeven kan er, buiten het geval van reddingsoperaties, binnen de steden en bebouwde gedeelten van gemeenten dan ook slechts geland of opgestegen worden op tijdelijke of permanente helihavens, hetgeen u niet gerespecteerd heeft. De locatie waarop u geland bent kan generlei geïnterpreteerd worden als niet vallende binnen de steden en bebouwde gedeelten van gemeenten.

c) Tenslotte haalt u aan dat er, bij eventuele inbreuken, geen kwaad opzet is, maar eerder een verschil in interpretatie van de wet en dat bij effectieve inbreuken alles in het werk zal gesteld worden om gelijkaardige voorvallen in de toekomst te vermijden. U stelt daarbij het volgende: ook is het verwonderlijk dat er onmiddellijk wordt overgegaan (tot) maatregelen, zonder dat betrokken piloot eerst een voorafgaandelijke verwittiging krijgt, waaruit hij van zijn eventuele fouten kan leren om in de toekomst zulke voorvallen te vermijden. We leven in een moderne volwassen maatschappij waarin het de bedoeling is om te leren en niet te straffen. Indien iemand zich geregeld niet aan regels kan houden, kunnen straffen toegepast worden als laatste maatregel, maar toch niet bij een eerste (en in dit geval bedenkelijke) inbreuk.

Hierop wil ik antwoorden dat de voorgestelde maatregel geen straf is maar een administratieve maatregel met het oog op het verzekeren van de luchtvaartveiligheid. Gelet op de feiten die zich hebben voorgedaan wil het DGLV zich ervan gewissen of u nog over de nodige kennis beschikt met betrekking tot het luchtvaartrecht die vereist is voor het behouden van de vergunning van privaatsbestuurder die u bezit. De naleving van de luchtvaartreglementering is immers van essentieel belang voor de luchtvaartveiligheid. Het is de taak van het DGLV om deze te verzekeren, wat ook inhoudt dat men de nodige maatregelen dient te nemen zodat piloten in de toekomst risicovol gedrag zullen vermijden.

d) in uw brief drukt u tenslotte de wens uit tot een persoonlijk gesprek over bovenvermeld voorstel van administratieve maatregelen, alsmede over een aantal andere onderwerpen in uw hoedanigheid van gedelegeerd bestuurder van Paramount Helikopters NV. Om uw recht van antwoord zoveel mogelijk te respecteren heb ik u hiervoor de gelegenheid geven en u ontvangen in mijn kantoor op 3 juli 2008. Op deze vergadering heeft u echter verklaard dat u geen bijkomende elementen wou aanbrengen betreffende het voorstel van administratieve maatregelen.

Uit het voorgaande is gebleken dat m.b.t uw vlucht van 26 november 2007 een aantal inbreuken begaan werden tegen de luchtvaartreglementering, met name:

- Wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 November 1919, betreffende de regeling der Luchtvaart : artikelen 11, 2°, en 14, 1°;
- Ministerieel besluit van 24 december 1970 houdende regeling van de landingen en opstijgingen van hefschroefvliegtuigen buiten de luchtvaartterreinen : artikel 2;
- Ministerieel besluit van 12 juli 1988 houdende regeling van het uitreiken en bijhouden van het reisdagboek van de luchtvaartuigen: artikel 2.

Als gezagvoerder draagt u de verantwoordelijkheid voor het naleven van de luchtvaartreglementering. De bovengenoemde feiten getuigen duidelijk van een nalatigheid in uw functie die u op grond van uw vergunning van privaatsbestuurder van helikopters mag uitoefenen en een gebrek aan basiskennis met

betrekking tot de luchtvaartreglementering, waardoor de luchtvaartveiligheid in het gedrang wordt gebracht.

Het is de taak van het Directoraat-generaal Luchtvaart om de luchtvaartveiligheid te verzekeren en adequate maatregelen in die zin te nemen. Zodoende heb ik besloten u op basis van art. 37 en 38 van het Koninklijk Besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart de volgende administratieve maatregelen op te leggen:

1. (artikel 37): Het afleggen van een examen met het oog op het vaststellen of u nog over de nodige kennis beschikt, met betrekking tot het luchtvaartrecht, die vereist is voor het behouden van de vergunning van privaatbestuurder die u bezit. Het betreft het examen dat is voorgeschreven door artikel 34 van het Koninklijk besluit van 21 juni 2004 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van helikopters en meer bepaald de materie Luchtvaartreglementering en ATC procedures.

2. (artikel 38 §1, 1°): De onmiddellijke schorsing van uw vliegvergunning tot de datum van de definitieve en gunstige uitslag van het examen. Ik vestig uw aandacht op het feit dat de schorsing zal verlengd worden ingeval u zich niet aanbiedt voor het examen binnen 60 dagen vanaf het van kracht worden van de definitieve beslissing.

U wordt dan ook verzocht uw vliegvergunning zonder verwijl terug te sturen naar het Directoraat-generaal Luchtvaart.”

3.14. Dit is de thans bestreden beslissing.

3.15. Na op 7 augustus 2008 met succes het examen betreffende de kennis van het luchtvaartrecht te hebben afgelegd, wordt de verzoeker op 8 augustus 2008 opnieuw in het bezit gesteld van zijn vliegvergunning.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit de omstandigheid dat de verzoeker op 7 augustus 2008 het kwestieuze examen heeft afgelegd en ervoor geslaagd is, wat, volgens haar, impliceert dat het beroep zonder voorwerp is

geworden. De schorsing van de administratieve maatregel werd immers opgeheven en de vergunning werd aan de verzoeker opnieuw toegestuurd.

5. De verzoeker laat in zijn memorie van wederantwoord onder meer gelden dat de bestreden beslissing hem een moreel nadeel heeft berokkend. Met de bestreden beslissing wordt zijn gedrag immers negatief beoordeeld. Dit moreel nadeel wenst de verzoeker hersteld te zien, teneinde aan te tonen dat hij conform de regelgeving heeft gehandeld. De verzoeker wijst er voorts op dat een louter moreel nadeel, zelfs miniem, volstaat om een annulatieberoep in te stellen en dat dit moreel nadeel nog aanwezig is, omdat zijn slagen voor het examen de schorsing enkel opheft voor de toekomst, maar niet voor het verleden. Het nadeel opgelopen tijdens de periode waarin de vergunning was geschorst, blijft bestaan.

Beoordeling

6. De stelling van de verwerende partij komt erop neer dat de verzoeker het belang wordt ontzegd omdat de bestreden beslissing volledig uitwerking heeft gehad. De wetgever heeft evenwel beslissingen met een beperkte geldingsduur geenszins van het vernietigingscontentieux uitgesloten.

De verzoeker heeft zijn vergunning effectief ingeleverd voor de periode van 8 juli 2008 tot 7 augustus 2008.

Hij heeft gedurende die periode zijn beroep niet kunnen uitoefenen. Aangezien de bestreden beslissing steunt op de persoonlijke gedraging van de verzoeker heeft hij er in ieder geval nog een moreel belang bij dat de opgelegde maatregel uit het rechtsverkeer verdwijnt. De omstandigheid dat de verzoeker met het indienen van het beroep gewacht heeft tot de bestreden beslissing volledig uitwerking kreeg, heeft geen invloed op de beoordeling van zijn belang.

7. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 33, 105 en 159 van de Grondwet, van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en van het materiële motiveringsbeginsel.

De verzoeker laat gelden dat het ministerieel besluit van 24 december 1970 houdende regeling van de landingen en opstijgingen van hefschroefvliegtuigen buiten de luchtvaartterreinen (hierna: het ministerieel besluit van 24 december 1970) niet ter advies werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. In de aanhef van het ministerieel besluit wordt, aldus de verzoeker, weliswaar de hoogdringendheid ingeroepen, maar die wordt door geen enkel feitelijk of juridisch gegeven verantwoord. Ook een reglementair besluit, wanneer het verwijst naar feitelijke gegevens, moet conform het materiële motiveringsbeginsel genomen worden, wat inhoudt dat de overheid de hoogdringendheid moet kunnen aantonen. Bij gebrek aan de naleving van die substantiële vormvereiste van het inwinnen van het advies van de afdeling wetgeving is het ministerieel besluit onwettig en dient de bestreden beslissing, die steunt op een onwettig motief, vernietigd te worden.

9. In zijn laatste memorie laat de verzoeker gelden dat hij met het middel de schending van het materieel motiveringsbeginsel heeft aangevoerd, en niet de miskennis van de adviesverplichting zoals bepaald in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hij laat gelden dat de hoogdringendheid om het advies van de afdeling wetgeving niet in te winnen dient gesteund te zijn op juridische en feitelijke motieven, die moeten blijken uit het administratief dossier.

Beoordeling

10. Met het middel, zoals in het verzoekschrift is omschreven, lijkt de verzoeker in essentie aan te voeren dat de bestreden beslissing gebaseerd is op een ministerieel besluit dat buiten toepassing dient gelaten te worden, doordat bij de totstandkoming ervan de formaliteit van de verplichte raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State niet werd nageleefd. Ten onrechte - en zonder enige motivering - zou, aldus de verzoeker, beroep zijn gedaan op de uitzonderingsgrond van de hoogdringendheid.

11. Het kwestieuze ministerieel besluit van 24 december 1970 verwijst in zijn aanhef naar de verplichting tot raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State, advies dat niet blijkt ingewonnen te zijn om redenen van “dringende noodzakelijkheid”. Deze dringende noodzakelijkheid wordt niet verder gemotiveerd.

12. Vooreerst wordt vastgesteld dat de verzoeker in dit verband ten onrechte de schending aanvoert van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het genoemde artikel werd immers pas ingevoerd bij de wet van 4 juli 1989 tot wijziging van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en is slechts in werking getreden op 4 augustus 1989.

13. De verplichting om reglementaire besluiten ter advies voor te leggen aan de afdeling wetgeving van de Raad van State vloeide op het ogenblik van uitvaardiging van het ministerieel besluit van 24 december 1970 voort uit artikel 2, § 2, van de wet van 23 december 1946 houdende instelling van een Raad van State.

De plicht om de hoogdringendheid - waarvan sprake in het voormelde artikel - met bijzondere redenen te omkleden, in de aanhef van het voorontwerp van wet of decreet of in het ontwerp van reglementair besluit, werd eerst ingevoerd door de wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Een en ander leidt tot de vaststelling dat de hoogdringendheid niet diende gemotiveerd te worden in de aanhef van het besluit.

14. In zoverre de verzoeker laat gelden dat de minister bij de totstandkoming van het desbetreffende ministerieel besluit ten onrechte beroep deed op de hoogdringendheid wordt vastgesteld dat de verzoeker zulks wel poneert doch geenszins met concrete elementen staft. Op een verzoeker rust evenwel de plicht om de door hem aangevoerde onwettigheid minimaal te onderbouwen, wat hij niet doet. In de gegeven omstandigheden is er, mede in acht genomen het belang van het besluit, dat betrekking heeft op het garanderen van de veiligheid van de bevolking en van de piloot, zijn bemanning en de passagiers van hefschroefvoertuigen bij het landen en opstijgen buiten de luchtvaartterreinen, geen reden om de beoordeling van de opportuniteit van de dringende noodzakelijkheid door de minister in vraag te stellen.

15. Ten slotte kan de verzoeker niet worden bijgevalen waar hij voorhoudt dat in de thans de bestreden beslissing gemotiveerd zou dienen te worden waarom het ministerieel besluit waarop de bestreden beslissing is gebaseerd, bij hoogdringendheid werd genomen. De motiveringsplicht houdt immers geenszins in dat de overheid er bij het opleggen van een administratieve maatregel toe verplicht zou zijn te motiveren waarom het reglementair besluit waarop haar beslissing gesteund is, bij hoogdringendheid werd genomen.

16. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

17. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 6 EVRM, van de artikelen 13, 14, 105 en 108 van de Grondwet, van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919

betreffende de regeling der luchtvaart, van het materiële motiveringsbeginsel en van het algemeen rechtsbeginsel non bis in idem.

De verzoeker voert in een eerste onderdeel van zijn middel aan dat hem een strafsanctie werd opgelegd op grond van de artikelen 37 en 38 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 tot regeling der luchtvaart (hierna: het koninklijk besluit van 15 maart 1954), hoewel de Koning hiertoe niet bevoegd is.

In een tweede onderdeel van het middel laat de verzoeker gelden dat de artikelen 37 en 38 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 wel in sanctiemogelijkheden voorzien, maar dat zij niet bepalen voor welke inbreuken deze sancties gelden. Deze artikelen zijn dan ook in strijd met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel zoals vervat in artikel 6 EVRM en artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Op basis van artikel 159 van de Grondwet dient dit koninklijk besluit dan ook buiten toepassing te worden gelaten.

In een derde onderdeel van het middel, genomen uit de schending van het beginsel non bis in idem, laat de verzoeker gelden dat een rechtsonderhorige geen tweemaal kan gestraft worden voor dezelfde overtreding. Aldus mag een wetgeving niet tegelijkertijd in een administratieve en strafrechtelijke sanctie voorzien. Hij wijst in dit verband op de artikelen 28 en volgende van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart, op grond waarvan strafrechtelijke sancties kunnen genomen worden, en op de artikelen 37 en 38 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954, op grond waarvan de bevoegde overheden administratieve sancties kunnen opleggen, sancties die moeten worden gelijkgesteld met een strafsanctie.

18. In zijn laatste memorie laat de verzoeker gelden dat de door de bestreden beslissing opgelegde maatregel alle kenmerken vertoont van een administratieve sanctie.

Beoordeling

19. Artikel 37 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 luidt als volgt :

“De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde kan de houder van een vergunning aan een geneeskundig onderzoek of aan een examen over kennis of bekwaamheid onderwerpen om vast te stellen of de betrokkene nog steeds de lichamelijke en geestesgeschiktheid en de kennis of bekwaamheid bezit die vereist zijn voor het bekomen van de vergunning en van de bevoegdverklaring.

De oproeping tot het onderzoek of tot het examen moet met redenen omkleed zijn.”

Artikel 38, §1 van het koninklijk besluit van 15 maart 1954 bepaalt :

“De Minister die met het bestuur der luchtvaart is belast of zijn gemachtigde kan de vergunning schorsen of de er door verleende bevoegdheid beperken:

1° tot de datum der definitieve uitslagen van het onderzoek of de examens in artikel 37 bedoeld.

De duur van de schorsing of van de beperking der vergunning mag evenwel niet meer dan zestig dagen bedragen, behalve zo de betrokkene niet opkomt voor het onderzoek of de examens, waarvoor hij wordt opgeroepen.”

20. Uit de bestreden beslissing blijkt dat aan de verzoeker geen strafsancie werd opgelegd, maar dat hem integendeel een administratieve maatregel werd opgelegd. Deze maatregel is gesteund op de vaststelling, door de verwerende partij, na de feiten van 26 november 2007, dat er vragen rijzen omtrent verzoekers kennis of bekwaamheid als helikopterpiloot. Om die redenen beslist zij dat moet worden nagegaan of de verzoeker nog steeds de kennis en bekwaamheid bezit die vereist zijn voor het bekomen van een vergunning en dat, tot op het ogenblik van het behalen van een gunstige uitslag voor het examen dat peilt naar de genoemde kennis en bekwaamheid, zijn vergunning wordt geschorst.

De bestreden beslissing is een administratieve maatregel met het oog op het verzekeren van de luchtvaartveiligheid. De maatregel is er immers op gericht om een vergunninghouder, van wie wordt vermoed dat hij de luchtvaartreglementering niet meer beheerst wegens het niet naleven van de reglementering, te onderwerpen aan een controle wat zijn kennis van de reglementering betreft. Een dergelijke administratieve maatregel is geen straf in de zin van artikel 2 van het Strafwetboek, noch in de zin van artikel 6 van het EVRM, aangezien enkel de veiligheid van het luchtverkeer wordt beoogd en de maatregel evenredig is met het beoogde doel, mede gelet op de maximale duur.

Bovendien is de maatregel -een schorsing van beperkte duur, zijnde niet langer dan 60 dagen, periode waarin een examen moet worden afgelegd- ook geenszins zwaar of repressief te noemen, want er mag tenslotte worden vereist van iemand die een vergunning voor luchtarbeid en -dopen bezit, dat hij beschikt over de nodige kennis van het luchtvaartrecht.

21. Vermits de aan de verzoeker opgelegde sanctie een administratieve maatregel en geen straf is, kan de schending van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel niet dienstig worden aangevoerd.

22. Om dezelfde reden kan niet dienstig het beginsel non bis in idem worden ingeroepen. Het genoemde beginsel, dat impliceert dat eenzelfde feit geen tweemaal mag worden gesanctioneerd met sancties van dezelfde aard, staat er immers niet aan in de weg dat voor dezelfde feiten maatregelen of sancties van verschillende aard worden opgelegd. Bovendien werd de verzoeker enkel een administratieve maatregel opgelegd en werd hij niet gestraft op grond van de bepalingen van de wet van 27 juni 1937 houdende herziening van de wet van 16 november 1919 betreffende de regeling der luchtvaart. Van een dubbele bestraffing kan aldus geen sprake zijn.

23. Het middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 8 december 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Wim Geurts,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Wim Geurts

André Vandendriessche