

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.523 van 19 maart 2012
in de zaak A. 197.719/IX-6943**

In zake : Peter THYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Noël Devos en Guido Van den Eynde
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de
staatssecretaris voor Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Van Hyfte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 oktober 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Directoraat-generaal Luchtvaart, Dienst Inschrijvingen en Vliegvergunningen van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer van 30 augustus 2010 waarbij aan Peter Thys de uitreiking geweigerd wordt van een bevoegdverklaring IR(A).

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 207.638 van 23 september 2010 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 212.492 van 6 april 2011 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Ines Martens heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 februari 2012.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ineke Michielsen, die loco advocaat Noël Devos verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ines Martens 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. Op 22 augustus 2007 legt de verzoeker zijn theoretisch examen af voor lijnpiloot ATPL(A).

Op 20 augustus 2010 legt de verzoeker een vaardigheidsproef instrumentvliegen IR(A) af waarvoor hij slaagt.

3.2. Op 25 augustus 2010 dient de verzoeker bij het bestuur der Luchtvaart, dienst Vergunningen een medisch attest klasse 1, geldig tot 25 augustus 2010 dat intussen werd verlengd, een vergunning van beroepsbestuurder CPL(A) (Commercial Pilot License Aeroplane) geldig tot 31 augustus 2011 en een attest van de vaardigheidstest instrumentvliegen IR(A) (Instrument Rating Aeroplane) afgelegd op 20 augustus 2010 in, met het oog op het verkrijgen van een bevoegdverklaring IR(A), zijnde een bevoegdheidsverklaring voor instrumentvliegen.

3.3. Op 29 augustus 2010 laat de verwerende partij aan de verzoeker tijdens een telefonisch onderhoud weten dat zijn aanvraag tot het uitreiken van een IR(A) vergunning laattijdig is.

3.4. Bij brief van 30 augustus 2010 van de adviseur van de Dienst Inschrijvingen en Vliegvergunningen van het Directoraat-generaal Luchtvaart van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer wordt aan de verzoeker het volgende meegedeeld:

“Ik kan geen gunstig gevolg geven aan uw verzoek tot uitreiking van een bevoegdverklaring IR(A).

De uitreiking van de bevoegdverklaring IR(A) moet gebeuren binnen een periode van 36 maanden te rekenen vanaf de dag dat men geslaagd is voor het theorie-examen, zie het Koninklijk besluit van 4 maart 2008, artikel 122.

Wij hebben uw dossier op 25 augustus 2010 ontvangen. De uiterste geldigheidsdatum van het theoretisch examen is 22 augustus 2010.

Voor het behalen van een IR(A) dient u de theoretische examens opnieuw af te leggen voor u de skill test IR opnieuw kan afleggen”.

3.5. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij werpt een exceptie van onbevoegdheid op. Zij verwijst enerzijds naar artikel 43, § 3, van het koninklijk besluit van 4 maart 2008 tot regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurder van vliegtuigen, waarin wordt bepaald dat de kandidaat voor een bevoegdverklaring IR(A) die aan de aldaar opgesomde voorwaarden voldoet, geacht wordt te beantwoorden aan de voorwaarden vereist voor de uitreiking van een IR(A). Daarnaast bepaalt artikel 22, § 1, eerste lid, van hetzelfde koninklijk besluit : “De kandidaat voor een vergunning bedoeld in dit besluit levert het bewijs voor de Directeur-generaal dat hij voldoet aan alle voorwaarden die voor de uitreiking van deze vergunning worden gesteld”.

De verwerende partij houdt voor dat uit de inhoud en de redactie van deze bepalingen volgt dat, indien de kandidaat voor een bevoegdheidsverklaring IR(A) aantoont dat hij aan de voorwaarden van het koninklijk besluit voldoet, hij over een subjectief recht beschikt tot toekenning van deze bevoegdheidsverklaring. Het komt de verwerende partij voor dat het Directoraat-generaal Luchtvaart niet over enige beoordelingsvrijheid beschikt om de vergunning of bevoegdheidsverklaring al dan niet toe te kennen. Wanneer vastgesteld wordt dat de kandidaat aan de reglementaire voorwaarden voldoet wordt de vergunning of bevoegdheidsverklaring toegekend. Het bestuur heeft ter zake geen keuzevrijheid omdat het in casu gaat om een “gebonden bevoegdheid”. Het werkelijke voorwerp van het beroep van de verzoeker is een betwisting over subjectieve rechten.

De omstandigheid dat de verzoeker een beweerd interpretatieprobleem opwerpt met betrekking tot sommige bepalingen van het

voormelde koninklijk besluit van 4 maart 2008 doet hieraan geen afbreuk. Dat desgevallend de betrokken norm bijgevolg dient te worden geïnterpreteerd om uit te maken welke de precieze draagwijdte en betekenis ervan is, houdt immers geen beoordelingsvrijheid in voor de overheid aangezien er maar één enkele juiste interpretatie van de betrokken norm mogelijk is.

De verwerende partij wijst er op dat de Raad van State reeds in het schorsingsarrest nr. 212.492 van 6 april 2011 tot deze conclusie kwam en dat de verzoeker intussen overgegaan is tot dagvaarding van de verwerende partij voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel zodat hij ook zelf van oordeel is dat het werkelijk voorwerp van het beroep betrekking heeft op een subjectief recht.

5. De verzoeker argumenteert dat het bestuur over een discretionaire bevoegdheid beschikt bij het beoordelen of een kandidaat aan alle voorwaarden heeft voldaan om een vergunning te krijgen.

Artikel 49 van het voornoemde koninklijk besluit van 4 maart 2008 bepaalt immers dat de kandidaat voor een IR(A) blijf dient te geven van zijn vermogen om de door de Directeur-generaal met verwijzing naar de bepalingen van de JAR-FCL (zijnde: de gemeenschappelijke luchtvaartregelen inzake de vergunningen van stuurpersoneel) bepaalde procedures en handelingen uit te voeren met een graad van bekwaamheid die past bij de voorrechten verleend aan de houder van een IR(A). Verder bepaalt artikel 17 van het voormelde koninklijk besluit van 4 maart 2008 dat in de gevallen waarin de toepassing van de JAR-FCL-regels abnormale gevolgen zou hebben, er een afwijking van de JAR-FCL-regels kan worden toegestaan aan de aanvrager door de Directeur-generaal, voor zover een ten minste gelijkwaardige graad van veiligheid kan worden gewaarborgd.

Hij heeft diverse malen contact gehad met het bestuur, heeft e-mails gestuurd om zijn standpunt uiteen te zetten en heeft meermaals gevraagd om een en ander op te lossen. Er wordt overigens nergens gepreciseerd dat voor de

toepassing van het voormelde artikel 17 een formele vraag met uitdrukkelijk verzoek tot toepassing van het voormelde artikel 17 zou dienen te worden gesteld. Het bestuur is ook ten onrechte van oordeel dat het afleveren van een vergunning aan de verzoeker tegen de JAR-FCL-regels zou zijn. De verzoeker heeft gevraagd om hem desalniettemin de bevoegdheidsverklaring toe te kennen, gelet op zijn interpretatie van de regelgeving, die overeenstemt met de interpretatie van zijn vlieschool. Bij de beoordeling om al dan niet een afwijking toe te staan, beschikt het bestuur over een discretionaire bevoegdheid.

Ten slotte verwijst de verzoeker naar de arresten nr. 126.255 van 10 december 2003 en nr. 194.334 van 18 juni 2009 waar de Raad van State zich in vergelijkbare zaken bevoegd zou hebben verklaard.

Beoordeling

6. Krachtens artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen onder meer de akten (en reglementen) van de onderscheiden administratieve overheden. Maar ook wanneer de bestreden beslissing een uitvoerbare administratieve rechtshandeling betreft, moet de bevoegdheid van de Raad van State worden ingepast in de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet.

De bevoegdheid van de Raad van State wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. Luidens artikel 144 van de Grondwet behoren de geschillen over burgerlijke subjectieve rechten tot de exclusieve bevoegdheid van de gewone rechter en luidens artikel 145 van de Grondwet behoren de geschillen over politieke rechten tot de bevoegdheid van de rechtbanken behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen. Met betrekking tot geschillen die een subjectief recht tot voorwerp hebben, is de

Raad van State onbevoegd. Om te bepalen of particulieren tegenover de overheid over een subjectief recht beschikken, moet worden nagegaan of er rechtsregels bestaan die aan de particulier het recht toekennen om van de overheid een bepaalde handeling of een prestatie te eisen, wat enkel het geval is wanneer een rechtsregel de overheid ertoe verplicht een voor de particulier gunstige beslissing te nemen wanneer de reglementaire voorwaarden daartoe vervuld zijn. De bevoegdheid van de Raad van State hangt dus af van de vraag of wat bestreden wordt een constitutieve beslissing is waarbij de overheid gebruik gemaakt heeft van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, dan wel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden die welbepaalde rechtsgevolgen met zich meebrengen.

7. Artikel 43, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit van 4 maart 2008 bepaalt:

“De kandidaat voor een IR(A) die de voorwaarden vervult inzake:

1° vliegervaring;

2° opleiding;

3° theoretische examens;

4° kennis van de Engelse taal;

5° vaardigheidstest;

6° lichamelijke en geestelijke geschiktheid,

wordt geacht te beantwoorden aan de voorwaarden vereist voor de uitreiking van een IR(A)”.

Wanneer een kandidaat aldus aan de in dit artikel vermelde voorwaarden voldoet, heeft hij recht op de uitreiking van een IR(A) vergunning, zijnde een bevoegdheidsverklaring instrumentvliegen. Met het bestrijden van de weigering om hem de bevoegdheidsverklaring van een IR(A) vergunning te verlenen, streeft de verzoeker de erkenning na van het recht op die bevoegdheidsverklaring. De vraag rijst of de verwerende partij bij haar vaststelling dat de verzoeker voldoet aan de voornoemde voorwaarden, beschikt over een discretionaire bevoegdheid.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, beschikt het Directoraat-generaal op grond van dit artikel bij de beoordeling van de aanvraag voor een IR(A) niet over enige discretionaire bevoegdheid, zoals tevens kan worden afgeleid uit de artikelen 44-49 van het voornoemde koninklijk besluit.

Indien de betrokkene de vereiste attesten voorlegt in verband met zijn vliegervaring, zijn opleiding, zijn theoretische examens, zijn kennis van de Engelse taal, de afgelegde vaardigheidstest en zijn lichamelijke en geestelijke geschiktheid moet het Directoraat-generaal de gevraagde IR(A) afleveren. Het gaat dan om een gebonden bevoegdheid.

Daarbij betreft de vraag of de verzoeker op het ogenblik van de aanvraag van de bevoegdheidsverklaring nog over een geldig attest van geslaagd zijn in het theoretisch examen beschikt, een vraag die opgelost wordt door artikel 122 van het voormelde koninklijk besluit van 4 maart 2008 dat bepaalt dat het slagen voor het theoretisch examen met het oog op de uitreiking van een CPL(A) of van een IR(A) geldig blijft gedurende een periode van 36 maanden te rekenen vanaf de dag dat men geslaagd is in samenhang gelezen met artikel 43, § 3, van datzelfde koninklijk besluit. Bij de interpretatie hiervan beschikt het Directoraat-generaal evenmin over enige discretionaire bevoegdheid. Zoals de verwerende partij terecht betoogt, houdt de omstandigheid dat de betrokken norm mogelijks dient te worden geïnterpreteerd om uit te maken welke de precieze draagwijdte en betekenis ervan is, geen beoordelingsvrijheid in voor de overheid aangezien er maar één enkele correcte interpretatie van de betrokken norm mogelijk is.

De verzoeker vraagt in wezen aan de Raad van State om vast te stellen dat hij volgens de bepalingen van het voornoemde koninklijk besluit recht heeft op deze bevoegdheidsverklaring. Gelet op de omstandigheid dat het bestuur ter zake niet beschikt over een discretionaire bevoegdheid, is de Raad van State niet bevoegd.

8. Om alsnog te besluiten tot de bevoegdheid van de Raad van State, stelt de verzoeker dat artikel 17 van het voormelde koninklijk besluit bepaalt dat een afwijking kan worden toegestaan op de JAR-FCL-regels.

Artikel 17 van dit koninklijk besluit bepaalt dat in de gevallen waarin de toepassing van de JAR-FCL-regels abnormale gevolgen zou hebben, of in omstandigheden waarin nieuwe concepten omtrent opleiding of controle niet overeenkomstig deze regels kunnen worden ontwikkeld, een afwijking van de JAR-FCL-regels aan de aanvrager kan worden toegekend door de Directeur-generaal, voor zover een ten minste gelijkwaardige graad van veiligheid kan worden gewaarborgd. Een dergelijke afwijking wordt beperkt in de tijd tot zes maanden. Voor een afwijking van een langere duur, moet het akkoord van de JAA-lidstaten (zijnde: de gemeenschappelijke luchtvaartautoriteiten) verkregen worden.

De bestreden beslissing is het resultaat van de beoordeling of de verzoeker voldeed aan de vereisten van artikel 43, § 3, van het voornoemde koninklijk besluit, om een bevoegdheidsverklaring instrumentvliegen te verkrijgen. Met de bestreden beslissing werd geen aanvraag beoordeeld op grond van artikel 17 van het voormelde koninklijk besluit omtrent een afwijking van de JAR-FCL-regels, zodat dit artikel niet dienstig wordt aangevoerd om tot de bevoegdheid van de Raad van State te besluiten.

Bovendien wordt de geldingsduur van het theoretisch examen in het koninklijk besluit zelf bepaald, met name in artikel 122, en het koninklijk besluit bepaalt niet dat het bestuur bij het beoordelen van een aanvraag voor een bevoegdheidsverklaring kan afwijken van de bepalingen van het voormelde koninklijk besluit.

De verwijzing door de verzoeker naar artikel 49 van het voormelde koninklijk besluit om aan te tonen dat het bestuur over een discretionaire bevoegdheid zou beschikken bij het afleveren van de gevraagde

bevoegdheidsverklaring, is evenmin dienstig. Dit artikel bepaalt in paragraaf 1 wel in het algemeen dat de kandidaat blijk dient te geven van zijn vermogen om de door de Directeur-generaal bepaalde procedures en handelingen uit te voeren met een graad van bekwaamheid die past bij de voorrechten verleend aan de houder van een IR(A), in de paragrafen 2 en 3 wordt evenwel verwezen naar de vaardigheidstest naargelang het gaat om een meer- of eenmotorig vliegtuig. Artikel 49 van het koninklijk besluit doet bijgevolg geen afbreuk aan artikel 43, § 3, van het koninklijk besluit dat bepaalt dat indien men kan aantonen dat men geslaagd is voor de vaardigheidstest en men ook aan de andere in dat artikel gestelde voorwaarden voldoet, men aan de vereisten beantwoordt voor de uitreiking van een IR(A) vergunning. De Directeur-generaal heeft dan ook geen beoordelingsbevoegdheid meer ten aanzien van de vaardigheid indien men voor de test is geslaagd.

9. Tot slot kan ook niet met nuttig gevolg verwezen worden naar de arresten nr. 126.255 van 10 december 2003 en nr. 194.334 van 18 juni 2009 om de bevoegdheid van de Raad van State aan te tonen.

Deze arresten hebben immers geen betrekking op beslissingen over een aanvraag tot bevoegdheidsverklaring op grond van artikel 43, § 3, van het koninklijk besluit van 4 maart 2008.

10. De exceptie van onbevoegdheid is bijgevolg gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 19 maart 2012,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

André Vandendriessche