RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 234.129 van 15 maart 2016
in de zaak A. 218.602/IX-8834

In zake: Zakaria ABRINI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Uyttendaele
kantoor houdend te 1060 Brussel
Bronstraat 68
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Mobiliteit
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacubowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 2 maart 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van 8 december 2015 van de directeur-generaal ad interim van het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer, waarbij aan Zakaria Abrini wordt meegedeeld dat op basis van een negatief veiligheidsadvies van de Nationale Veiligheidsoverheid aan de luchthavenautoriteit van de luchthaven Brussel nationaal wordt gevraagd de afgifte van een luchthavenidentificatiebadge te weigeren.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 maart 2016, om 10.00 uur.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jean-François De Bock, die *loco* advocaat Marc Uyttendaele verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten 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. Verzoeker is sinds 2012 op de luchthaven Brussel nationaal werkzaam bij de nv Skytanking. Daartoe werd hem een identificatiebadge toegekend die toegang verleent tot de niet-openbare zones van de luchthaven. Op 6 maart 2015 wordt die identificatiebadge, na een positief advies van de Nationale Veiligheidsoverheid, voor drie jaar hernieuwd.

3.2. Op 3 december 2015 wordt aan verzoeker de toegang tot de luchthaven geweigerd en dient hij zijn identificatiebadge aan het veiligheidspersoneel af te geven.

3.3. Met een aangetekende brief van 7 december 2015 van de Nationale Veiligheidsoverheid wordt aan de directeur-generaal ad interim van het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer meegedeeld dat de Nationale Veiligheidsoverheid een negatief veiligheidsadvies heeft gegeven met betrekking tot verzoeker.

Dat negatief veiligheidsadvies luidt:

> "Overwegende dat dhr. Abrini Zakaria […] tot op heden niet bij aangetekend schrijven te kennen heeft gegeven aan de steller van het verzoek, om niet langer het voorwerp te willen uitmaken van een veiligheidsverificatie;
> Overwegende dat de Voorzitter van de Nationale Veiligheidsoverheid de bevoegde diensten verzocht heeft om aan de Overheid, nopens betrokkene, de gegevens vervat in artikel 22sexies van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen, overeenkomstig ditzelfde artikel, mede te delen;
> Overwegende dat op basis van de toen beschikbare gegevens een positief veiligheidsadvies op 06/03/2015 werd afgeleverd;
> Overwegende dat de Nationale Veiligheidsoverheid nieuwe gegevens ontving die behandeld werden conform artikel 30 sexies van het KB V&CM [lees: koninklijk besluit van 24 maart 2000 'tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'];
> Overwegende dat betrokkene familiebanden met foreign terrorist fighters (FTF) heeft, waarvan één in Syrië is gestorven en waarvan een andere in het kader van het onderzoek over de aanslag door terroristen op 13 november 2015 in Parijs gezocht wordt;
> Overwegende dat gezien zijn huidige functie (refueling vliegtuig) betrokkene exclusief in de beveiligde zone van de luchthaven Brussel nationaal tewerk gesteld is;
> Overwegende dat betrokkene gezien de evolutie in de familiale en gemeenschappelijke omgeving aan radicaliserende invloed blootstaat, mogelijks zelfs onderworpen wordt, en dat die invloed onverenigbaar is met de waarborg van de veiligheid van de luchthaveninstallaties en van hun gebruikers;
> Overwegende dat de bovenvermelde feiten geen waarborg van integriteit geeft in het kader van een toegang tot bepaalde lokalen, gebouwen en terreinen, bedoeld in art. 22quinquies van de W.C&VM [lees: wet van 11 december 1998 'betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen'] alsook de toegang tot kritieke delen van de om beveiligingsredenen beperkt toegankelijke zones op de luchtzijde van de luchthaven Brussel nationaal;

> Overwegende dat deze gegevens niet toelaten een positief veiligheidsadvies toe te kennen in het kader van de voornoemde aanvraag;
> Beslist:
> een negatief veiligheidsadvies aan dhr. Abrini Zakaria […] uit te brengen."

3.4. Met een aangetekende brief van 8 december 2015 wordt door de directeur-generaal ad interim van het directoraat-generaal Luchtvaart van de FOD Mobiliteit en Vervoer aan verzoeker meegedeeld dat op basis van voornoemd negatief veiligheidsadvies aan de luchthavenautoriteit van de luchthaven Brussel nationaal gevraagd wordt om aan verzoeker "de aflevering van een luchthavenidentificatiebadge te weigeren". Verzoeker ontvangt die brief op 10 december 2015.

Dat is de bestreden beslissing.

In deze brief wordt ook nog op een beroepsmogelijkheid gewezen en dit in de volgende bewoordingen:

> "U beschikt over een termijn van 8 dagen na ontvangst van deze officiële kennisgeving om, gebaseerd op artikel 4, §3 van de Wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, beroep aan te tekenen."

3.5. Op 15 december 2015 stelt verzoeker beroep in bij het Beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen (hierna: het Beroepsorgaan).

3.6. Op 18 december 2015 bevestigt het Beroepsorgaan de ontvangst van het beroep. Het Beroepsorgaan vraagt aan verzoeker toelichting in verband met de ontvankelijkheid van het beroep, omdat zijn beroep niet tegen het negatief veiligheidsadvies maar tegen de beslissing van 8 december 2015 van de directeur-generaal ad interim van het directoraat-generaal Luchtvaart zou zijn gericht.

3.7. Verzoeker betwist dat standpunt in een brief van 23 december 2015.

3.8. Op 8 februari 2016 wordt verzoeker uitgenodigd voor een hoorzitting op 26 februari 2016. Er wordt hem eveneens meegedeeld dat hij op 17 februari 2016 inzage kan nemen van het dossier.

3.9. Op 26 februari 2016 wordt verzoeker door het Beroepsorgaan gehoord. De debatten worden beperkt tot de ontvankelijkheid van het beroep.

3.10. Op 4 maart 2016 beslist het Beroepsorgaan dat het beroep van verzoeker niet ontvankelijk is.

3.11. De beslissing van het Beroepsorgaan van 4 maart 2016 wordt op 7 maart 2016 aan verzoeker ter kennis gebracht.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

6. Verzoeker motiveert de uiterst dringende noodzakelijkheid van zijn vordering aan de hand van de volgende elementen.

In de eerste plaats zet hij uiteen dat de bestreden beslissing hem een aanzienlijk moreel nadeel berokkent, omdat de motivering van de bestreden beslissing die verwijst naar het advies van de Nationale Veiligheidsoverheid, zijn eer en reputatie ernstig in het gedrang brengt. Het beroep dat hij tegen dit advies heeft ingesteld kan dit moreel nadeel niet verhelpen aangezien het Beroepsorgaan zijn beroep niet op diligente wijze behandelt.

Vervolgens zet hij uiteen dat de bestreden beslissing hem professionele schade toebrengt. Hij kan het beroep waarvoor hij een specifieke opleiding heeft genoten niet meer uitoefenen. Zijn arbeidsovereenkomst dreigt op korte termijn beëindigd te worden en zijn professionele toekomst loopt gevaar.

Ten slotte wijst verzoeker op zijn precaire financiële situatie.

Beoordeling

7. De schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid houdt een ernstige verstoring in van het normale verloop van de rechtspleging voor de Raad van State, herleidt de mogelijkheden tot onderzoek van de zaak tot een strikt minimum en beperkt in aanzienlijke mate de uitoefening van de rechten van verdediging van de verwerende partij.

De aanwending van die procedure moet dan ook zeer uitzonderlijk blijven in die zin dat ze slechts mag worden aangewend in die enkele gevallen dat het uiterst dringend karakter van de zaak meteen voor iedereen zonder meer

duidelijk is, of door de verzoekende partij op duidelijke en onomstootbare wijze wordt aangetoond. Luidens artikel 16, § 1, eerste lid, 7°, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’, bevat het verzoekschrift waarin de uiterst dringende noodzakelijkheid wordt aangevoerd daartoe “een uiteenzetting van de feiten die de uiterst dringende noodzakelijkheid rechtvaardigen”.

Dat impliceert dat een verzoekende partij aan de hand van precieze en concrete gegevens aannemelijk maakt dat de schorsing van de tenuitvoerlegging, indien ze pas na het afwikkelen van de gewone schorsingsprocedure zou worden uitgesproken, onherroepelijk te laat zou komen om het nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen.

Dat impliceert bovendien dat een verzoekende partij met de vereiste spoed en diligentie moet zijn opgetreden. Diligent optreden is vervat in de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

8. Aangenomen kan worden dat de diligentie waarmee een verzoekende partij tegen een haar grievende rechtshandeling opkomt met een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid niet noodzakelijk is af te lezen uit het tijdsverloop tussen de kennisneming van de bestreden handeling en het instellen van die vordering. De regelgeving laat toe dat de schorsing “op elk moment” wordt gevorderd (artikel 17, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State) en de situatie is denkbaar dat een zaak door gewijzigde omstandigheden pas uiterst dringend wordt nadat reeds eerder een annulatieberoep aanhangig werd gemaakt. Een verzoekende partij dient dus met passende voortvarendheid op te treden vanaf het ogenblik dat de uiterst dringende noodzakelijkheid ontstaat. Dit ogenblik moet niet – maar kan nog wel – samenvallen met het ogenblik waarop die verzoekende partij kennis krijgt van de bestreden rechtshandeling.

Het valt aan de verzoekende partij toe om op precieze en overtuigende wijze de (nieuwe of veranderde) feiten en omstandigheden, die tot gevolg hebben dat de zaak niet (langer) verenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing, uiteen te zetten, ze aannemelijk te maken en ze in de tijd te situeren. Dit laatste is van belang omdat dan de tussenkomst van die (gewijzigde) feiten en omstandigheden het uitgangspunt vormt om de diligentie van de verzoekende partij te beoordelen.

9. Verzoeker heeft op 10 december 2015 kennis gekregen van de bestreden beslissing van 8 december 2015, terwijl hij zijn vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid pas op 2 maart 2016 heeft ingediend.

Verzoeker voert aan dat de uiterst dringende noodzakelijkheid om een vordering tot schorsing in te dienen pas de laatste dagen is ontstaan. Hij stelt dat hij er tot de hoorzitting op 26 februari 2016 mocht van uitgaan dat het Beroepsorgaan op korte termijn een beslissing zou nemen over zijn beroep. Daarnaast heeft zijn werkgever laten weten dat zijn arbeidsovereenkomst niet eindeloos geschorst kan blijven, zodat hij binnenkort zijn werk zal verliezen.

10. Het kan niet worden betwist dat verzoeker zich reeds bij de kennisname van de bestreden beslissing van 8 december 2015 op 10 december 2015 bewust moest zijn van de gevolgen van de bestreden beslissing. Op dat ogenblik kon hij weten dat de bestreden beslissing voor hem grievend was en zijn tewerkstelling in de beveiligde zone van de luchthaven onmogelijk zou maken, met alle door hem aan de uitvoering van de bestreden beslissing toegeschreven gevolgen op moreel, professioneel en financieel vlak. Dat verzoeker niet onverwijld na de ontvangst van de bestreden beslissing een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid heeft ingesteld, doch dat hij, zoals meegedeeld in de bestreden beslissing, een beroep heeft ingesteld op grond van artikel 4, § 3, van de voornoemde wet van 11 december 1998, ontkracht die vaststelling niet. Op het ogenblik dat de bestreden beslissing was genomen, was deze uitvoerbaar en het beroep bij het Beroepsorgaan ontneemt de uitvoerbaarheid ervan niet.

Bovendien kon verzoeker niet weten wat de beslissing van het Beroepsorgaan precies zou inhouden. Meer nog, zelfs bij een positief advies van het Beroepsorgaan staat het niet eens vast dat de directeur-generaal ad interim van het directoraat-generaal Luchtvaart dat positief advies zou volgen. De directeur-generaal ad interim kan immers afwijken van het positieve advies van het Beroepsorgaan (cfr. GwH 18 oktober 2006, nr. 151/2006, B.20.4).

Bijgevolg had verzoeker nadat hem van de bestreden beslissing kennis was gegeven, hiertegen onmiddellijk een vordering tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid moeten instellen.

Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker niet met de vereiste spoed is opgetreden. Het bestaan van de uiterst dringende noodzakelijkheid van de vordering is tegengesproken door het gebrek aan diligentie.

11. Er is niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 15 maart 2016, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bruno Seutin,	staatsraad, waarnemend voorzitter,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Bruno Seutin**