

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.412 van 10 november 2016
in de zaak A. 220.626/IX-8959**

In zake: Luc BERTELS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Niki Leys
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 235/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Mobiliteit, belast met Belgocontrol en de Nationale Maat-
schappij der Belgische Spoorwegen
die woonplaats kiest bij
de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer
Juridische Dienst
gevestigd te 1210 Brussel
City Atrium
Vooruitgangstraat 56
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Van Hyfte en Laurent Delmotte
kantoor houdend te 1060 Brussel
Gulden Vlieslaan 77

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 31 oktober 2016, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de “beslissing van 19 september 2016 genomen door de directeur-generaal ad interim van [het] Directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer tot ‘schorsing van [het] certificaat van instructeur FI(H) [van Luc Bertels] met het vergunningsnummer BE.FCL.123426.H gedurende elf weken. [...]”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 november 2016, om 14.30 uur.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Niki Leys, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Bart Van Hyfte, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Luc Vermeire 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 houder van het “bewijs van bevoegdheid voor vliegend personeel”. Hij heeft onder meer een bevoegdheidsverklaring CPL(H) die hem toelaat professionele helikoptervluchten uit te voeren en dit voor verschillende types van helikopters.

Daarnaast is verzoeker eveneens houder van een certificaat van instructeur voor helikopters FI(H), wat hem toelaat instructie voor helikopters te geven aan kandidaten voor een bevoegdverklaring als helikopterpiloot.

3.2. Verzoeker oefent zijn beroep van helikopterpiloot en van instructeur uit in de schoot van de nv Heliventure FTO (KBO nr. 0464.371.365), waarvan hij gedelegeerd bestuurder en aandeelhouder is.

3.3. Na onderzoek en controle van een aantal vliegopleidingen en vliegboeken wordt door het directoraat-generaal Luchtvaart (hierna: het DGLV) een aantal onregelmatigheden vastgesteld in de uitoefening door verzoeker van de functie van helikopterinstructeur FI(H) en van hoofdinstructeur bij de nv Heliventure FTO.

Verzoeker wordt hiervan in kennis gesteld bij brief van 8 februari 2016 van de directeur-generaal ad interim van het DGLV welke luidt:

“[...]

Gelet op bovenstaande feiten zal u begrijpen dat de Dienst vergunningen zich vragen stelt bij de correcte overdracht van kennis naar uw studenten toe en dusdanig het respecteren van uw verplichtingen als instructeur.

Zoals vermeld in het schrijven van de Directeur-generaal van het DGLV van 18/04/2014 aan U als Afgevaardigde bestuurder van Heliventure FTO, zal het DGLV de nodige maatregelen treffen.

De bovengenoemde feiten getuigen een nalatigheid in uw functie op grond van uw vergunning en bevoegdverklaring als instructeur van helikopterpiloot en een overtreding van bovengenoemde bepaling FCL.920 van de PART-FCL verordening.

Om deze redenen overweeg ik op basis van artikel 11 en 35 van het koninklijk besluit van 23 oktober 2013 tot [...] uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad, de volgende maatregel te nemen:

- schorsing van uw certificaat van instructeur FI(H) met het vergunningsnummer BE.FCL.123426.H gedurende 3 maanden.

Gelet op bovenstaande feiten en redenen, beschikt u tot en met 1 Maart 2016 (de poststempel van uw brief geldt als bewijs) over de mogelijkheid het DGLV via bovenvermelde contactpersoon schriftelijk elementen van verdediging toe te sturen met een verwijzing naar deze brief.

Indien u hieraan verzaakt, zal de definitieve beslissing u na deze datum worden meegedeeld.”

3.4. Met een aangetekende brief van 25 februari 2016 deelt verzoeker zijn standpunt mee aan het DGLV en vraagt om te worden gehoord.

3.5. Met een aangetekende brief van 19 september 2016 deelt de directeur-generaal ad interim van het DGLV aan verzoeker de bestreden beslissing mee welke luidt als volgt:

“Ik verwijs naar de op 8 februari 2016 verstuurde aangetekende brief met vermelding LA/L-PEL/LV/PDU/20160208. In deze brief werd u verzocht om uw standpunt te doen kennen in het kader van een voorstel van administratieve maatregel op basis van de artikelen 11 en 35 van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: het ‘KB van 25 oktober 2013’).

In uw aangetekende brief van 25 februari 2016 (hierna: ‘uw brief’) vraagt u om gehoord te worden ‘gelet op de impact van de maatregel’ die overwogen wordt.

[...]

In onderhavig geval is er geen bepaling voorhanden die voorschrijft dat er een recht is om mondeling gehoord te worden. Bovendien hebt u de mogelijkheid gehad, zoals trouwens uit uw brief blijkt, om op nuttige wijze uw bezwaren te doen kennen. U toont ook niet aan dat u uw verweer niet op voldoende nuttige wijze schriftelijk kon indienen.

Er is dan ook geen reden om op uw verzoek in te gaan om mondeling gehoord te worden.

In de bovenvermelde brief, die geacht wordt overgenomen te worden in onderhavige brief, werd meegedeeld dat er onregelmatigheden werden vastgesteld in de uitoefening van uw functie als instructeur FI(H), als hoofdinstructeur bij de RF Heliventure FTO (RF/082).

De volgende nalatigheden werden u in de bovenvermelde brief ter kennis gebracht.

[...]

Uw verweer kan dan ook niet worden aanvaard.

Dit is een grove nalatigheid.

De bovenvermelde inbreuken betreffen een nalatigheid zoals bedoeld in artikel 35, 4° van het KB van 25 oktober 2013. Dit artikel 35, 4° bepaalt: ‘De Directeur-generaal kan, overeenkomstig ARA.GEN.355, het bewijs van bevoegdheid en daarmee samenhangende bevoegdverklaringen of certificaten beperken of schorsen: 4° bij nalatigheid in de uitoefening van de door het bewijs van bevoegdheid en daarmee samenhangende bevoegdverklaringen of certificaten toegekende voorrechten.’

Artikel 11 van hetzelfde KB bepaalt: ‘De Directeur-generaal kan, overeenkomstig ARA.GEN.355, het certificaat als instructeur beperken, schorsen of intrekken, als de instructeur: 1° een sanctie in de zin van ARA.FCL.250 heeft opgelopen gedurende de laatste drie jaar; 2° één van de maatregelen bedoeld in artikel 35 of 36 heeft opgelopen.’

Gelet op de bovenvermelde feiten en redenen, leg ik u in toepassing van de bovenvermelde artikelen 11 en 35 de volgende administratieve maatregel op:

- schorsing van uw certificaat van instructeur FI(H) met het vergunningsnummer BE.FCL.123426.H gedurende elf weken.

Deze schorsing loopt vanaf de tiende kalenderdag na ontvangst van deze beslissing.”

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. 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.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Uiteenzetting van de uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Verzoeker motiveert de uiterst dringende noodzakelijkheid van zijn vordering als volgt:

“2.1.1. Tweevoudig nadeel

De bestreden beslissing heeft een dubbel gevolg en nadeel voor verzoeker:

- door de schorsing van zijn certificaat als instructeur kan hij gedurende elf weken zijn beroep van instructeur niet uitoefenen. Zij nadeel is dat hij daardoor inkomsten verliest.

- verzoeker loopt door de schorsing van zijn certificaat een sanctie op in de zin van artikel 20, 2° van het FCL-KB, punt ARA.FCL.250 en punt FCL.1010, b) van de FCL-Verordening in de drie jaar voorafgaand aan zijn aanvraag waardoor hij niet de kans heeft om een certificaat als examinator

te bekomen gedurende die tijd en zich dus voor die tijd geconfronteerd ziet met een verbod tot het uitoefenen van het beroep als examinator en dit voor het gehele grondgebied van de Europese Unie

2.1.2. Eerste nadeel: inkomstenverlies

Het leidt geen twijfel dat door de bestreden beslissing de mogelijkheid aan verzoeker wordt ontnomen om gedurende elf weken enig inkomen te genereren. Zij verlies aan netto-inkomen wordt geraamd op ongeveer EUR 15.000,00 (oftewel EUR 5.000 per maand) zoals blijkt uit het aanslagbiljet als uit de belastingsaangifte in de personenbelasting [...].

2.1.3. Tweede nadeel: beroepsverbod gedurende drie jaar als examinator op het ganse grondgebied van de Europese Unie

Op grond van artikel 20, 2° van het FCL-KB weigert de Directeur-generaal het certificaat als examinator als de kandidaat het voorwerp heeft uitgemaakt van een sanctie zoals bedoeld in punt ARA.FCL.250 en punt FCL.1010, b) van de FCL-Verordening in de drie jaar voorafgaand aan zijn aanvraag.

Punt ARA.FCL.250 van de FCL-Verordening stelt: ‘Overeenkomstig ARA.GEN.355 dient de bevoegde autoriteit onder meer in de volgende omstandigheden een bewijs van bevoegdheid als piloot en daarmee samenhangende bevoegdverklaringen of certificaten, al naar het geval, te beperken, te schorsen of in te trekken: (...)’.

Verder bepaalt punt FCL.1010, b) van de FCL-Verordening eveneens dat ‘kandidaten voor een certificaat van examinator moeten aantonen dat zij: geen sancties hebben gekregen, waaronder de schorsing, beperking of intrekking van één van zijn bewijzen van bevoegdheid, bevoegdverklaringen of certificaten afgegeven in overeenstemming met dit deel wegens niet-naleving van de basisverordening en de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften gedurende de afgelopen 3 jaar’.

De bestreden beslissing schorst het certificaat als instructeur van verzoevende partij. Dit betreft een sanctie zoals bedoeld in punt ARA.FCL.250 alsook punt FCL.1010, b) van de FCL-Verordening.

De reden van de schorsing van het certificaat zijn volgens de bestreden beslissing ‘nalatigheden’ begaan door verzoeker. Hoewel ‘nalatigheden’ niet voorkomt op de lijst van schorsingsgronden in punt ARA.FCL.250 van de FCL-Verordening, is er nog steeds sprake van een sanctie zoals bedoeld in dit punt. Immers is de lijst van schorsingsgronden niet beperkt gelet op de bewoordingen ‘onder meer’. Dit laatste doet evenwel geen afbreuk aan de vereiste dat de schorsing steeds gegrond dient te zijn op ‘veiligheidsproblemen’ [...].

Hieruit volgt dat verzoeker, die kandidaat-examinator is, gedurende drie jaar volgend op de schorsing géén afgifte kan verkrijgen van een certificaat als examinator.

De schorsing van de tenuitvoerlegging van een administratieve beslissing door de Raad van State heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing geen uitwerking mag krijgen en voorlopig, totdat definitief over de wettigheid ervan besloten is, voor niet bestaand moet worden gehouden [...].

Ingevolge de tussen te komen schorsing van de uitvoerbaarheid van de bestreden beslissing, kan de verwerende partij dus geen rekening houden

met de bestreden beslissing om het certificaat aan verzoeker als kandidaat-examinator te weigeren op grond van het feit dat verzoeker een sanctie zou hebben opgelopen.

Verzoekende partij heeft aldus belang bij de schorsing van de bestreden beslissing.

2.2. De uiterst dringende noodzakelijkheid

Wanneer uit de concrete gevolgen van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt afgeleid dat de vrijwaring van de belangen van de verzoekende partij onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing en de schade van een bepaalde omvang is, of er ernstige ongemakken dreigen, is een onmiddellijke beslissing noodzakelijk [...].

De Raad van State zal in onderhavig geval na het verstrijken van de schorsingstermijn moeten vaststellen dat een schorsingsarrest verzoeker geen enkel voordeel meer kan opleveren nu de bestreden beslissing dan volledig uitwerking heeft gekregen, is dat risico voldoende om de verzoeker toe te laten tot de procedure van de hoogdringendheid [...].

Het nadeel zoals hierboven omschreven is een ernstig nadeel. Het betreft niet alleen een totaal verlies aan inkomen gedurende elf weken, doch het houdt in wezen een beroepsverbod gedurende drie jaar in dat geldt in de gehele Europese Unie. De andere Europese lidstaten zien zich immers met dezelfde beperkingen tot het uitreiken van een certificaat als examinator geconfronteerd op basis van de bepalingen van de FCL-Verordening.

De bestreden beslissing loopt vanaf 1 november 2016 en dit gedurende elf weken. Het is niet aannemelijk dat de Raad van State binnen de termijn van elf weken volgens de gewone schorsingsprocedure tot het besluit kan komen om de bestreden beslissing te schorsen.

Derhalve is er aanleiding om de procedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid toe te laten.”

Beoordeling

6. 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.

Op verzoeker die aldus meent een beroep te kunnen doen op de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid, rust te dezen niet enkel de bewijslast om aan te tonen dat hij niet alleen bij het instellen van de

vordering met de vereiste spoed en diligentie is opgetreden, hij moet tevens aan de hand van precieze, pertinente en concrete gegevens aannemelijk maken dat de schorsing van de tenuitvoerlegging volgens de gewone schorsingsprocedure te laat zal komen. Er kan alleen rekening worden gehouden met hetgeen daarover in het verzoekschrift wordt uiteengezet en gestaafd.

De uiterst dringende noodzakelijkheid kan daarenboven niet voortkomen uit de enkele omstandigheid dat ingevolge de doorlooptijd van de zaak een uitspraak volgens de gewone schorsingsprocedure of een uitspraak ten gronde zou tussenkomen in een min of meer verre toekomst, waardoor de gewone schorsings- of annulatieprocedure verzoeker niet toelaat een arrest te verkrijgen voordat de bestreden handeling haar volledige uitwerking heeft gehad. Opdat aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid voldaan zou zijn, moet deze vaststelling ten minste gepaard gaan met andere feitelijke gegevens die eigen zijn aan de zaak en die aantonen dat de uiterst dringende noodzakelijkheid eraan inherent is.

Niet minder dan het geval is in de gewone schorsingsprocedure, is daartoe vereist dat de verzoekende partij het resultaat van de procedure ten gronde niet kan afwachten om haar beslissing te verkrijgen, “op straffe zich in een toestand te bevinden met onherroepelijke schadelijke gevolgen” (memorie van toelichting, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2277/1, 13).

7.1. Verzoeker voert aan dat hij door de schorsing van zijn certificaat als helikopterinstructeur, gedurende elf weken zijn beroep van instructeur niet kan uitoefenen en hij daardoor inkomsten verliest ten belope van 15.000 euro.

7.2. Er is sprake van uiterst dringende noodzakelijkheid wanneer een verzoekende partij op afdoende wijze aantoont dat het inkomensverlies dat zij ingevolge de schorsing zal lijden, dermate is dat haar levensonderhoud in het gedrang komt of dreigt te komen.

Verzoeker geeft in zijn verzoekschrift geen informatie omtrent zijn vermogenstoestand buiten dat zijn activiteit als instructeur zijn enige inkomen zou zijn. Dit laatste kan echter niet zonder meer afgeleid worden uit de enige bijgevoegde financiële stukken, namelijk de aanslagbiljetten van de personenbelasting 2015 en 2016, die trouwens geen netto maandelijks inkomen van 5000 euro aantonen in 2014 en 2015. Elke verdere uiteenzetting over de concrete impact van dit inkomensverlies, bijvoorbeeld in het licht van zijn gezinstoestand of andere concrete omstandigheden die dit verlies *in concreto* onomkeerbaar maken, ontbreekt.

Dat verzoeker naar hij beweert, effectief een inkomensverlies van 15.000 euro zou lijden, wordt evenmin concreet aangetoond. Zo geeft verzoeker bijvoorbeeld geen informatie in verband met de helikopteropleidingen die hij over de periode van elf weken heeft moeten annuleren.

Daarnaast gaat verzoeker eraan voorbij dat hij gedurende de periode van schorsing van zijn certificaat van helikopterinstructeur, zijn activiteit van commercieel helikopterpiloot zonder verdere beperking kan uitoefenen. Uit de stukken van het dossier blijkt trouwens dat verzoeker ook gedelegeerd bestuurder en aandeelhouder is van nv Heliventure FTO. Verzoeker toont daarbij niet aan wat het belang is van de activiteit van het geven van helikopteropleidingen binnen het geheel van zijn activiteiten bij de nv Heliventure FTO. Gelet op de ruime activiteiten van deze vennootschap mag worden aangenomen dat de helikopteropleidingen slechts een beperkt deel van het zakencijfer vertegenwoordigen. In ieder geval verschaft verzoeker hieromtrent geen enkel concreet gegeven.

7.3. Uit wat voorafgaat volgt dat verzoeker zijn bewering, dat hij ingevolge de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing het door hem geraamde inkomensverlies zou lijden, niet aannemelijk maakt.

8.1. Verzoeker voert ook aan dat hij ten gevolge van de schorsing van zijn certificaat van helikopterinstructeur, gedurende drie jaar volgend op deze

schorsing geen certificaat van helikopterexaminator kan krijgen en bijgevolg een beroepsverbod van drie jaar zal moeten ondergaan.

8.2. Uit de stukken van het dossier die door de partijen op de terechtzitting nader werden toegelicht, blijkt dat verzoeker een opleiding heeft gevolgd voor helikopterexaminator en een aanvraag heeft gedaan om die opleiding te laten goedkeuren, alsook dat hij een aanvraag zou hebben gedaan om een ‘vaardigheidstest’ af te leggen.

Vast staat dat verzoeker op dit ogenblik nog geen helikopterexaminator is. Verzoeker moet vooreerst niet alleen nog slagen in voornoemde ‘vaardigheidstest’ maar bovendien moet hij ook nog aan alle andere wettelijke vereisten voldoen om het certificaat van helikopterexaminator te verkrijgen. Het nadeel dat verzoeker derhalve aanvoert is dan ook voorbarig en louter hypothetisch.

9.1. Verzoeker voert ook aan dat, gezien “[d]e bestreden beslissing loopt vanaf 1 november 2016 en dit gedurende elf weken[, het] niet aannemelijk [is] dat de Raad van State binnen de termijn van elf weken volgens de gewone schorsingsprocedure tot het besluit kan komen om de bestreden beslissing te schorsen”.

9.2. De eventueel zelfs terechte opmerking van verzoeker dat het doorlopen van een gewone schorsings- of annulatieprocedure hem niet zal toelaten een arrest te verkrijgen voordat deze schorsing verstreken is, volstaat, zoals *sub 6* al uiteengezet, echter op zich niet om aan te nemen dat er sprake is van uiterst dringende noodzakelijkheid. Dat een beslissing slechts een beperkte uitwerking in de tijd heeft, volstaat op zich niet om de uiterst dringende noodzakelijkheid aan te tonen.

10. Uit wat voorafgaat volgt dat de uiterst dringende noodzakelijkheid niet kan worden aanvaard.

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 10 november 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