

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.777 van 25 oktober 2018
in de zaak A. 220.833/IX-8971**

In zake : Frédéric TOUSSAINT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Coen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen
en bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-Michel Fobe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Waterloosesteenweg 880

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 november 2016, strekt tot de nietigverklaring van de “beslissing van 26 september 2016 van de directeur-generaal a.i. [...] van het directoraat-generaal Luchtvaart van de Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer, waarbij [aan Frédéric Toussaint] volgende bestuurlijke maatregel wordt opgelegd: De schorsing van [het] bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot (CPL (A) met nummer 115285) voor een duur van 5 maanden”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 juni 2018.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jean-Michel Fobe, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Emmanuel Jacobowitz, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest andersluidend 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 beroepspiloot. Hij heeft het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot (CPL (A) met nummer 115285).

3.2. Met een aangetekende brief van 3 juni 2016 en met een e-mail van 7 juni 2016 brengt de directeur-generaal *ad interim* van het directoraat-generaal Luchtvaart aan verzoeker ter kennis dat naar aanleiding van een audit van 13 mei 2016 en een onderzoek van verzoekers vluchten van de daaropvolgende dagen een aantal inbreuken op de reglementering werden vastgesteld, waarvoor wordt overwogen om verzoekers bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot te schorsen gedurende zes maanden. Dit voorstel van administratieve sanctie luidt als volgt (voetnoten weggelaten):

“NGM Consulting is de exploitant van commerciële gespecialiseerde vluchtuitvoeringen (droppen van valschermspringers) op een Pilatus PC6 met het inschrijvingskenmerk G-BYNE in werking op het vliegveld EBNM. U bent piloot voor hierboven vermeld exploitant, oefent de functie van PIC uit met de bevoegdheid voor het droppen van valschermspringers en u geeft aan kennis te hebben van alle operationele bepalingen van NGM Consulting.

Naar aanleiding van een audit van vrijdag 13 mei 2016 van NGM Consulting heeft de Directie Operaties van het Directoraat-generaal Luchtvaart enkele onregelmatigheden vastgesteld. De Directie Operaties heeft ook de dagen erna nog de vluchten met het toestel van de operator onderzocht.

1) Uit dit onderzoek en op basis van de ‘logger’ van het toestel met het inschrijvingskenmerk G-BYNE, lijkt het erop dat u als piloot (PIC):

- op 30 april 2016, 5 mei 2016 en 15 mei 2016, niet het luchtverkeerscircuit heeft gevolgd dat van toepassing is voor het droppen van valschermspringers op het vliegveld EBNM;

- op 30 april 2016, tijdens de vlucht van 12:32 GMT u niet volgens het aanbevolen luchtverkeerscircuit [hebt] gevlogen. Tijdens de landingen van die periode, uitgezonderd twee landingen, werden de landingsnaderingen via Noordelijke richting uitgevoerd terwijl het contract een Zuidelijk luchtverkeerscircuit bepaalt. Daarbij heeft u twee maal boven Temploux gevlogen net vóór u in het Zuidelijk luchtverkeerscircuit kwam aangevlogen om te landen. Temploux wordt aangegeven als een zone die vermeden moet worden.

- op 14 mei 2016, tijdens de vlucht van 14:07 GMT, in cirkels naar beneden bent gevlogen net boven Temploux en daarbij ook niet het luchtverkeerscircuit heeft gevolgd;

- op 5 mei 2016, tijdens de vlucht van 7:52 GMT, bent u te laat het luchtverkeerscircuit binnen gevlogen door de laatste naderingsfase van de landing af te snijden. Tijdens de vlucht van 16:40 GMT heeft u nogmaals de laatste naderingsfase ingekort.

Naar aanleiding van het ongeval met een Pilatus in 2013 werd om veiligheidsredenen het luchtverkeerscircuit voor de operaties van het droppen van valschermspringers aangepast en verduidelijkt in het vliegveldhandboek. Door het luchtverkeerscircuit niet correct uit te voeren vormt u een gevaar voor de andere piloten.

Deze feiten en de herhaling ervan wijzen duidelijk op een schending van SERA.3225, b) van Deel 3 van de Bijlage van de uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 en punten 2 en 3 van de operationele bepalingen van het 'Navigation Office', terug te vinden in het vliegveldhandboek van EBNM.

2) De 'flight logs' die als middel gebruikt worden voor het bijhouden van het gewicht en het aantal maximum toegelaten passagiers voor het opstijgen werden op 14/05/2016 en 15/05/2016 duidelijk niet correct ingevuld. Zo is de berekening van het aantal maximum passagiers op basis van de 'loading template' verkeerd berekend. De flight logs van de vluchten 1, 2, 4, 5, 11, 12, 13, 16 van 14 mei 2016 en de vluchten 1, 6, 7, 9 en 10 van 15 mei 2016 zijn niet correct ingevuld. Bijgevolg zijn er voor vluchtnummer 6 van 15 mei 2016 te veel passagiers meegenomen waardoor de limieten van het toestel zijn overschreden en u het risico op een voorval heeft verhoogd.

Dit wijst duidelijk op een schending van de artikelen SPO.GEN.107 (4)(iv), en SPO.POL.110 (d) van de verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012.

3) Op 15 mei 2016 heeft u als piloot (PIC) van de Pilatus PC6 met inschrijvingskenmerk G-BYNE het toestel gestopt in het begin van het landingsterrein terwijl de helikopter met inschrijvingskenmerk OO-VMD de laatste naderingsfase naar ditzelfde landingsterrein uitvoerde. De piloot van de helikopter had zich aangemeld voor de laatste naderingsfase 1 minuut vóór u met het toestel G-BYNE het landingsterrein opreed om u klaar te maken voor het opstijgen. Door het toestel G-BYNE op het landingsterrein te plaatsen heeft de helikopter zijn baan in een kritieke vluchtstadia van de landing moeten aanpassen, wat het risico op een botsingsgevaar heeft vergroot.

Dit incident wijst duidelijk op het schenden van SERA.3210(4) van het uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012.

4) Als PIC van het toestel bent u volgens SERA.2010(a) en SPO.GEN.110 bevoegd voor de goede uitvoering van de procedures en het volgen van de geldende bepalingen.

Toch tonen de hierboven vermelde feiten duidelijk op een niet-naleving van de Europese regelgeving en lokale procedures, waardoor u het risico op voorvallen telkens weer verhoogd.

De bovengenoemde feiten duiden op een overtreding van de bepalingen van SERA.3225 en SERA.3210(4) van de Bijlage van de uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 maar ook SPO.GEN.107(4)(iv), SPO.POL.100(a) en SPO.POL.110 (c) en (d) van Bijlage III van de verordening (EU) nr. 965/2012. U heeft zowel de luchtverkeersregels als de toepasselijke operationele eisen niet nageleefd.

Om deze redenen overweeg ik op basis van artikel 35, 1° en 5° 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 maatregelen te nemen:

- schorsing van uw bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot JAR-FCL CPL(A) 115285 gedurende 6 maand.

Gelet op bovenstaande feiten en redenen, beschikt u tot en met 25 juni 2016 (de poststempel van uw brief geldt als bewijs) over de mogelijkheid het DGLV via bovenvermelde contactpersoon en met verwijzing naar deze brief schriftelijk elementen van verdediging te sturen.

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

3.3. Met een e-mail van 24 juni 2016 reageert verzoeker als volgt op de tenlasteleggingen:

“Naar aanleiding van uw mail van 03/06/2016 kan ik u melden dat ik de aangetekende zending niet heb mogen ontvangen. Toch wens ik u dan per mail een antwoord laten geworden op de opmerkingen die werden gemaakt met dit schrijven.

Betreffende de vluchten van 30 april 2016. Het dalen werd toen telkens in de Noordelijke kant uitgevoerd met uitzondering van de keren dat uitdrukkelijk door ATC werd aangegeven naar het zuiden te dalen wegens verkeer voor Charleroi. De keuze om noordelijk te zakken is enkel uit veiligheid overwegingen uitgevoerd om zo de drop-as (waar zich steeds een parachute kan bevinden wegens een ongewenste opening) niet te moeten kruisen. U zult merken, dat elke keer ik Zuidelijk ben moeten gaan voor ATC. Dit is gebeurt met een as die minstens een 20° verschoven was ten opzichte van de drop-as. Dit wederom om zo ook de kans een parachute tegen te komen zo klein mogelijk te houden. (Bewuste keuze voor de veiligheid)
Deze procedure werd tijdens het inschrijven van de vlucht met de pleincommandant van dienst besproken en voldoet dus volledig aan het punt 15 van uw bijlage 2[:]

15/Le circuit. Quelque soit les directives du contrôle (EBCI ou EBBR) l'avion largueur rejoindra le circuit imposé par le bureau de navigation en respectant les procédures et sans aucune priorité sur les autres aéronefs évoluant dans la zone ou le circuit d'aérodrome.

Die dag werd er dan op het einde van de dag ook geen enkele opmerking gemaakt over de gevlogen circuits.

Betreffende de circuits uitgevoerd aan de zuidelijke kant zullen ze zeker dicht bij de te vermijden zone (Zone à éviter) maar zeker geen verboden zone (Zone interdite) geweest zijn. Ook tijdens deze circuits zijn er geen opmerkingen gemaakt door de pleincommandant.

Betreft de vlucht van 14 mei 2016 kan ik me niet herinneren in cirkels te zijn gedaald. Het geen af en toe wel gebeurt, is dat er op FL50 geen contact kan genomen worden met Charleroi wegens een te druk bezette frequentie en dat ik op die hoogte een 360 doe tot ik de clearance heb om door de CTR te zakken. Een 360 op +1000 voet boven Temploux is me zeker ook overkomen als ik in de zuidelijke BASE een vliegtuig in de noordelijke BASE ontdek en deze dan ook volgens het handboek voorrang moet verlenen. Ik kan me moeilijk inbeelden

een 360 in tegenovergestelde richting uit te voeren. Hierdoor zou ik ter hoogte van de final, long final in tegenovergestelde richting vliegen.

Betreft de vluchten van 5 mei 2016 zal in geval van een ingekort circuit, een ander vliegtuig gespot zijn in de buurt van downwind, end of downwind, Om het circuit niet te blokkeren of het vliegtuig in Base tegen te komen is dan ook het circuit wat ingekort hetgeen ten goede komt aan de veiligheid.

Algemeen wil ik hiermee vertellen dat de nadering te Namur telkens werd uitgevoerd, volgens de op de ogenblik gangbare gebeurtenissen, telkens met als eerste prioriteit de veiligheid van zowel de parachutisten die dan in de lucht hangen, alsook het ander vliegverkeer dat dan in het circuit aanwezig is.

Daarin werd ik nog eens gesterkt door de uitspraak die me werd meegedeeld door het bestuur van de club '[N.V.] de la DGTA a fait quelques rotations avec [E.M.] et a conclu que cette façon de faire l'approche était plus prudente puisqu'elle nous permettait entant que pilote d'avoir une meilleur vue sur ce qui se passe dans le circuit'.

Bijkomend wil ik dan nog melden dat het bestuur op 27/06/2015 een controle heeft uitgevoerd te Namen. Ik heb toen 14 rotaties uitgevoerd en heb geen enkele opmerking gekregen op de uitgevoerde circuits.

Voor de Weight & Balance heb ik toen de PC6 G-BYNE toekwam een Excel gemaakt voor de CG te bepalen.

Deze heb ik nu even aangepast en in een overzichtelijke vorm gegoten. U zult zien dat met de volledige gevulde tanks (480l) men steeds 10 personen van $\pm 90\text{kg}$ (inclusief rig) kan meenemen. (Zie bijlage) Er werd [...] in juli 2015 beslist de templates in te voegen. Deze werden in een tabel geplaatst met de boodschap dat de eerste 2 vluchten na het vullen met 9 personen moet gebeuren en [...] vanaf de 3^{de} met 10. Deze templates zijn dan ook opgebouwd volgens [...] het gemiddeld verbruik per rotatie.

Alhoewel mijn Excel file aangeeft dat men steeds 10 personen kan meenemen, werd de procedure 9-9-10 dan ook volkomen opgevolgd. Het klopt dat men dan af en toe een hogere aangegeven brandstofniveau heeft dan weergegeven op de tabel. De gekozen template was dan ook steeds waar de aangegeven brandstofniveau het dichtste bij de aangegeven brandstof op de tabel is. Zeker voor de vluchten met lager aantal personen of een lagere brandstof hoeveelheid geeft dit een correcter beeld van de locatie van de CG.

Voor vlucht 6 van 16 mei [b]en ik volgens de zelfde regel uitgegaan. Het gemiddeld verbruik per vlucht is ongeveer 60l. 9-9-10 zou dan betekenen 480l-420l-360l. Rekening houdend met de berekening in de Excel file waar men steeds 10 personen kan meenemen betekend dit dat men nooit de limieten van het vliegtuig heeft overschreden maar steeds aan de veilige kant was wegens de 9-9-10 regel.

Ik heb ondertussen vernomen dat de templates door het bestuur van de club en de nieuwe verantwoordelijk voor de piloten herbekeken is en bevestigd is dat men steeds 10 personen kan meenemen.

Betreft het incident met de helikopter OO-VMD in de laatste naderingsfase.

De piloot van de helikopter[...] zal zeker de final aangegeven hebben. Aangezien dit ongeveer een minuut was voor waren op dat ogenblik de parachutisten juist ingestapt en ging de aandacht vooral op het aantal

parachutisten en het invullen van de log.

Tijdens de taxi naar het begin van de piste kijkt men vooral naar waar men gaat en niet naar de final. Aangekomen aan het begin van de piste wordt er gekeken of er niemand in final is. Bij de aankomst ter hoogte van het begin van de piste was er niets in aandachtconus van de final. Het oplijnen was dan ook het logisch gevolg. Toen werd ik door de helikopter verwittigd dat hij in final was en ben prompt gestopt. Door recht naar boven te kijken kreeg ik de helikopter in het zicht $\pm 10\text{m}$ hoger. Deze was dus hoger dan de conus waar normaal het luchtverkeer in final aankomt (10 m boven de Tresholt) bijkomend is deze helikopter grijs had geen landingslicht aan en was die dag een bewolkte grijze dag. Door de weeromstandigheden (grijze achtergrond) en de hoge positie van de helikopter was deze dus niet opgevallen tijdens de scan van de final. Ik heb dan ook ogenblikkelijk gereageerd op het moment dat de helikopter zijn positie heeft bekendgemaakt via de radio.

De helikopter piloot heeft toen ook aangegeven dat hij de vorige week het zelfde probleem heeft voorgehad (Toen met een andere piloot in de pilatus). Dit geeft aan dat toen het zelfde is gebeurt en dat bij de scan in de final dus ook geen helikopter in zicht was.

Ik hoop hiermee te hebben kunnen aangegeven dat de vluchten niet roekeloos worden uitgevoerd maar dat de veiligheid een belangrijke rol speelt tijdens al de vluchten. Hiervoor zijn we als piloot ook verplicht bepaalde beslissingen te nemen volgens het geen men op dat moment hoort en ziet. Daarom meld ik dan ook steeds op Namur frequentie waar ik ben en het geen ik in zicht heb ter hoogte van Base en final. Indien niets te zien is wordt dit ook gemeld. Dit om een eventueel niet gezien vliegtuig de mogelijkheid te geven zijn positie te melden.”

3.4. Op 26 september 2016 beslist de directeur-generaal *ad interim* van het directoraat-generaal Luchtvaart om verzoeker de administratieve maatregel van de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een duur van vijf maanden op te leggen. Deze beslissing steunt op de volgende overwegingen (voetnoten weggelaten):

“Bij brief van 3 juni 2016 werd u meegedeeld dat er een administratieve maatregel tegen u werd overwogen en dat u tot 25 juni 2016 de kans kreeg om het directoraat-generaal Luchtvaart (hierna het DGLV genoemd) elk element mee te delen dat kon leiden tot herziening van de overwogen beslissing.

Bij brief met datum van 24 juni 2016 heeft u de elementen te uwer verdediging per mail aan het DGLV bezorgd.

Naar aanleiding van een audit van de operator NGM, heeft de directie Operaties meerdere onregelmatigheden vastgesteld die de directie ertoe brachten ook de vluchten te analyseren die de daaropvolgende dagen aan boord van het Pilatus PC6-toestel met inschrijvingskenmerk G-BYNE zijn uitgevoerd. Dit is het vliegtuig waarop u dienstdeed als gezagvoerder (PIC).

1) De analyse van de logger van het toestel met inschrijvingskenmerk

G-BYNE toont aan dat bij de vluchten op 30 april 2016, op 5 en 14 mei 2016, u als gezagvoerder niet het luchtverkeerscircuit heeft gevolgd dat van toepassing is voor het droppen van valschermspringers op het vliegveld van EBNM. Zo blijkt ook dat u meermaals via het zuidelijke circuit bent gepasseerd en dat u het dorp Temploux heeft overvlogen. Tijdens een van deze vluchten maakte u neerwaartse cirkels wat strijdig is met het luchtverkeerscircuit dat in het reglement van het vliegveld van Namen is vastgelegd. Uit de elementen die in ons bezit zijn, blijkt ook dat u ten minste tweemaal de laatste naderingsfase van de landing heeft ingekort.

In dit verband schrijft u in uw brief van 24 juni 2016 over de vluchten van 30 april 2016: ‘Het dalen werd toen telkens in de Noordelijke kant uitgevoerd met uitzondering van de keren dat uitdrukkelijk door ATC werd aangegeven naar het zuiden te dalen wegens verkeer voor Charleroi. De keuze om noordelijk te zakken is enkel uit veiligheidsoverwegingen uitgevoerd om zo de drop-as [...] niet te moeten kruisen.’

U verklaart dit echter als een door de ATC van Charleroi opgelegde verplichting en roept de bepalingen van artikel 15 van de ‘Dispositions pour les activités du para club à l’Aérodrome de Namur’ in.

Met betrekking tot de vlucht van 14 mei 2016 verklaart u zich niet te kunnen herinneren een bocht van 360 graden te hebben uitgevoerd, maar u geeft wel aan dat: ‘Hetgeen af en toe wel gebeurt, is dat er op FL50 geen contact kan genomen worden met Charleroi [...] en dat (je) op die hoogte een 360 doe tot (je) de clearance om door de CTR te zakken. Een 360 +1000 voet boven Temploux is me zeker ook overkomen als ik in de zuidelijke BASE een vliegtuig in de noordelijke BASE ontdek...’

Met betrekking tot de vlucht van 5 mei 2016, verklaart u het circuit te hebben ingekort omwille van veiligheidsredenen, namelijk om het circuit niet te blokkeren of geen luchtvaartuig in BASE tegen te komen.

In meer algemene bewoordingen verklaart u in uw brief van 24 juni 2016 ook dat u al uw manoeuvres heeft uitgevoerd met de veiligheid van de parachutisten en van de andere luchtvaartuigen in de lucht als hoogste prioriteit en dat u nooit een opmerking heeft gekregen van de vliegveldverantwoordelijken van Namen.

Bij lezing van de elementen vervat in uw brief van 24 juni 2016 stel ik dus vast dat u toegeeft het door de AIP beschreven circuit, dat zowel in het vliegveldhandboek als in het operatiehandboek is opgenomen, niet te hebben gevolgd.

Hoewel een bevel van de ATC van Charleroi het wijzigen van een circuit kan rechtvaardigen, zijn de andere argumenten die u meldt niet voldoende om de niet-naleving van het luchtverkeerscircuit van het vliegveld, zoals beschreven in de AIP evenals in het vliegveldhandboek, te rechtvaardigen. Veeleer is het zo dat ze de andere luchtvaartuigen die zich op de standaard luchtvaartcircuits bevinden, in gevaar kunnen brengen.

Indien het droppingsvliegtuig zich immers aanmeldt in de basisfase verwachten de andere luchtvaartuigen dit toestel uit het zuiden te zien komen en niet uit het noorden. De procedures met betrekking tot het droppingsvliegtuig staan inderdaad beschreven in de AIP en deze bepalen dat het droppingsvliegtuig een luchtverkeerscircuit naar links voor baan 24 links moet aanhouden op een

maximumhoogte van 1.500 voet, en een luchtverkeerscircuit naar rechts voor baan 06 rechts op een maximumhoogte van 1.500 voet.

Het beginsel van ‘zien en gezien worden’ wordt op die manier ondermijnd door het aanvliegen via het noorden, aangezien het droppingsvliegtuig tijdens zijn daalvlucht sterk het risico loopt om een ander toestel onder hem niet op te merken en dat omgekeerd een toestel dat het normale luchtverkeerscircuit volgt het droppingsvliegtuig achter en boven hem niet ziet aankomen.

De uitvoering van daalvluchten bij het maken van een bocht van 360° is ook van dien aard dat het de andere luchtvaartuigen die zich op het luchtverkeerscircuit bevinden, ernstig in gevaar kan brengen aangezien u in die omstandigheden geen volledig zicht heeft op wat er gebeurt op het luchtverkeerscircuit en dat de toestellen die zich op dit circuit bevinden u evenmin kunnen zien. De tijd die nodig is om een doeltreffende bocht te maken van 360° bedraagt ongeveer 33 seconden, wat neerkomt op een dalingsgraad van ongeveer 4000 voet/minuut. Dit laat niet toe een afdoend uitzicht te behouden en zou een ander vliegtuig vermoedelijk ook niet de kans geven om bij een botsingsrisico het droppingsvliegtuig nog te ontwijken.

Een minder scherpe dalingsgraad vermijdt daarentegen elk gevaar voor de valschermspringers, ook als de daalvlucht van het droppingsstelsel de droppingsas doorkruist.

Het uitvoeren van dergelijke manoeuvres in de buurt van andere luchtvaartuigen en in het luchtverkeerscircuit van een vliegveld kan de luchtvaartveiligheid dus wel degelijk in gevaar brengen.

De ingekorte laatste naderingsfase van de landing vormt op zijn beurt een groot risico op het afsnijden van de route van een ander luchtvaartuig dat zich al in de laatste naderingsfase bevindt.

Met betrekking tot de vlucht van 5 mei 2016 blijkt bovendien uit de uitleg die u gaf dat u de laatste naderingsfase heeft ingekort om geen ander vliegtuig tegen te komen in BASE. Artikel 15 van de ‘Dispositions pour les activités du para club à l’Aérodrome de Namur’ waarvan u gewag maakt in uw brief van 24 juni, bepaalt echter duidelijk dat het droppingsvliegtuig geen enkele voorrang heeft op andere luchtvaartuigen die in de zone of het luchtverkeerscircuit vliegen. (‘aucune priorité sur les autres aéronefs évoluant dans la zone ou le circuit’). Om deze bepalingen bijgevolg na te leven, had u het circuit moeten overvliegen om terug aan te sluiten bij het startpunt in downwind. Zo zou het risico op een botsing (dat bij een verrassing van de piloot in BASE flink zou toenemen) aanzienlijk zijn beperkt.

Tot slot wil ik u eraan herinneren dat het personeel van de directie Operaties van het DGLV niet bevoegd is om het luchtverkeerscircuit van het vliegveld te wijzigen. Indien u zelf of andere personen die op dit vliegveld vliegen, van oordeel zijn dat het circuit moet worden aangepast, dan kunt u contact opnemen met de verantwoordelijken van het vliegveld om in voorkomend geval een nieuw circuit vast te leggen dat pas na de bekendmaking ervan van toepassing zal zijn.

De onder de genoemde omstandigheden uitgevoerde manoeuvres zijn een schending van de bepalingen in het punt SERA.3225, b) van Deel 3 van de Bijlage van de uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012.

2) Naast deze feiten hebben we in onze brief van 3 juni 2016 ook vastgesteld dat de flight logs van het toestel, die gebruikt werden voor de berekening en de registratie van het gewicht en van het maximum aantal toegelaten passagiers, op 14 en 15 mei 2016 verkeerd werden ingevuld. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal aan boord meegenomen passagiers de operationele limieten van het luchtvaartuig voor vlucht nummer 6 op 15 mei heeft overschreden,

In uw brief van 24 juni 2016 geeft u aan een Exceltabel te hebben opgesteld om het zwaartepunt te bepalen, en u benadrukt dat de limieten niet werden overschreden.

Zelfs indien de door u aangedragen tabel aantoont dat de limieten niet werden overschreden, laten de verstrekte gegevens en met name de opmaak van een Exceltabel pas na de uitvoering van de vluchten ons niet toe om te besluiten dat u de 'mass & balance' voor het opstijgen daadwerkelijk heeft gecontroleerd. Het lijkt me ook nuttig te benadrukken dat de verschillende in uw tabel vermelde gegevens door geen enkel element of referentie worden gestaafd. Hierdoor kan de echte situatie op het ogenblik van de vlucht niet zeker worden beoordelen.

Enkel op grond van de flight logs zoals u die heeft ingevuld, was het voor u onmogelijk om u ervan te vergewissen dat u de limieten van het luchtvaartuig niet overschreed op het moment van het opstijgen.

Het gebrek aan controle, voor het opstijgen, van de operationele limieten van het luchtvaartuig vormt aldus een niet-naleving van de verplichtingen die u heeft uit hoofde van de punten SPO.GEN.107 (4)(iv), en SPO.POL.110 (d) van de verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012.

Bij een recente inspectie hebben mijn diensten bovendien eens te meer vastgesteld dat uw flight logs niet ondertekend waren. Ik dring dus aan op de noodzaak om uw flight logs goed in te vullen en te ondertekenen en in het algemeen op de naleving van de procedures, zowel van het operatiehandboek als die welke het vliegveld oplegt teneinde de luchtvaartveiligheid te garanderen.

3) Betreffende het incident met de helikopter OO-VMD vermeldt u dat 'Door de weeromstandigheden (grijze achtergrond) en de hoge positie van de helikopter was deze dus niet opgevalen tijdens de scan van de final. Ik heb dan ook ogenblikkelijk gereageerd op het moment dat de helikopter zijn positie heeft bekendgemaakt'.

U bevestigt aldus het incident en dat u zich bewust was van het gevaar dat door deze situatie werd gecreëerd.

Daarbovenop vormt deze situatie een schending van de bepalingen van het punt SERA.3210(4) van het uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012.

Het is eveneens een schending van de bepalingen van verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie die de piloten verplicht om ieder voorval dat een groot risico

voor de luchtvaartveiligheid inhoudt, te melden. Het blijkt echter dat u dit voorval niet heeft gemeld (terwijl de helikopterpiloot dit wel degelijk gedaan heeft).

4) Ook al wijst u erop dat ‘de vluchten niet roekeloos worden uitgevoerd, maar dat de veiligheid een belangrijke rol speelt tijdens al de vluchten’, in uw hoedanigheid van gezagvoerder aan boord van dit toestel en krachtens de punten SERA.2010(a) van de bijlage bij verordening (EU) nr. 923/2012 en SPO.GEN.107 (4)(iv), SPO.POL.110 (d) SPO.GEN.110 van bijlage VIII van verordening (EU) nr. 965/2012, bent u verantwoordelijk voor de goede uitvoering van de operationele en luchtvaartprocedures en voor de naleving van de regels die van kracht zijn.

Op basis van de elementen die u ons over de u ten laste gelegde feiten heeft meegedeeld, kunnen wij niet anders dan vaststellen dat deze getuigen van een manifeste tekortkoming uwerzijds met betrekking tot de naleving van de geldende luchtvaartregelgeving en meer bepaald van de bepalingen van de punten SERA.3225 en SERA.3210, (4) van de bijlage van verordening (EU) nr. 923/2012 en SPO.GEN.107 (4)(iv), SPO.POL.110 (d) SPO.GEN.110 van bijlage VIII van verordening (EU) nr. 965/2012.

Op grond van de hierboven uiteengezette motieven, en conform de bepalingen van het artikel 35, 1° en 5°, 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, ben ik genoodzaakt om de onderstaande bestuurlijke maatregel tegen u te nemen, bestaande uit:

- de schorsing van uw bewijs van bevoegdheid als beroespiloot (CPL(A) met nummer 115285) voor een duur van 5 maanden.

Deze maatregel gaat in op 1 oktober 2016 en loopt door tot en met 28 februari 2017.

Ik herinner u eraan dat u gedurende deze periode in geen enkel geval de voorrechten verbonden aan uw vergunning van beroespiloot mag uitoefenen.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie wegens gebrek aan belang

4. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het beroep op, afgeleid uit het ontbreken van het rechtens vereiste belang in hoofde van verzoeker. Zij argumenteert dat de bestreden beslissing op het moment van het indienen van de memorie van antwoord al bijna volledig uitwerking heeft

gehad en dat verzoekers belang op het moment van een uitspraak over het beroep dan ook niet langer actueel zal zijn. Hoewel het vaste rechtspraak is dat het loutere feit dat een beslissing slechts een beperkte geldigheidsduur heeft niet noodzakelijk impliceert dat een verzoekende partij geen belang meer heeft bij haar beroep, oordeelt de Raad van State eveneens dat het aan de verzoekende partij toevalt om de twijfel weg te nemen over het voortbestaan van haar belang. *In casu* toont verzoeker niet aan waarin zijn belang bij zijn beroep bestaat. De verwerende partij verwijst in dit verband alvast naar de vaste rechtspraak van de Raad van State dat het nastreven van de vernietiging van een beslissing met het oog op het vorderen van schadevergoeding op grond van de verkregen vernietiging, als een indirect belang wordt beschouwd, dat niet voldoet aan de criteria die worden gesteld aan het vereiste belang bij het annulatiecontentieux.

Beoordeling

5. De omstandigheid dat verzoekers schorsing thans volledig uitwerking heeft gehad, neemt niet weg dat hij nog steeds een belang bij de nietigverklaring van die maatregel kan hebben. Verzoeker heeft immers de voor hem nadelige gevolgen ervan moeten ondergaan en hij heeft gedurende de periode van zijn schorsing zijn beroep niet kunnen uitoefenen. Daarbij komt dat de bestreden beslissing het gedrag van verzoeker beoogt te beteugelen en een duidelijk bestraffend karakter heeft, zodat hij er in ieder geval nog een moreel belang bij heeft dat de opgelegde maatregel uit het rechtsverkeer verdwijnt.

6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste onderdeel van het tweede middel

Standpunt van de partijen

7. Het eerste onderdeel van het tweede middel is genomen uit de schending van de rechten van verdediging.

Verzoeker voert aan dat in de bestreden beslissing de feiten inzake het niet-naleven van het luchtverkeerscircuit gedateerd zijn op 30 april, 5 en 14 mei 2016, terwijl hij in het voorstel van administratieve sanctie werd uitgenodigd om zich te verdedigen voor het niet-naleven van het luchtverkeerscircuit op 30 april, 5 en 15 mei 2016. Hoewel hij in zijn verweerschrift wel de vlucht van 14 mei 2016 bespreekt, is hij nooit uitgenodigd om zich daaromtrent te verweren. In het voorstel van administratieve sanctie wordt bij de toelichting van de feiten wel verwezen naar een vlucht van 14 mei 2016, doch één en ander is tegenstrijdig. Indien de verwerende partij een administratieve sanctie wenst op te leggen dient zij duidelijk en zonder enige dubbelzinnigheid de exacte datum van de feiten aan te halen. Bij gebrek aan duidelijke en ondubbelzinnige omschrijving van de feiten met inbegrip van de exacte datum in de uitnodiging om zich te verweren, zijn de rechten van verdediging geschonden.

Voorts voert verzoeker ook aan dat in de bestreden beslissing gewag wordt gemaakt van een inbreuk op de meldingsplicht bepaald in verordening (EU) nr. 376/2014, terwijl dit niet wordt vermeld in het voorstel van administratieve sanctie. Aangezien hij van deze aantijging geen kennis had, heeft hij zich er niet tegen kunnen verdedigen. Ook dat is een duidelijke schending van de rechten van verdediging.

8. De verwerende partij antwoordt dat in de bestreden beslissing geen andere data zijn vermeld dan in het voorstel van administratieve sanctie en dat het verzoeker is die in zijn verweer een andere datum aanhaalt door zich met betrekking tot het niet correct invullen van de *flight logs* te verdedigen voor een

vlucht van 16 mei 2016, terwijl hij ter verantwoording werd geroepen voor de vluchten van 14 en 15 mei 2016.

Wat betreft de inbreuk op de meldingsplicht laat de verwerende partij gelden dat in het voorstel van administratieve sanctie wel de feiten worden vermeld die haar hebben doen besluiten tot een schending van de meldingsplicht, namelijk het incident met de landende helikopter op 15 mei 2016. Verzoeker had dus kennis van de feiten die aanleiding konden geven tot het opleggen van een administratieve sanctie. De hoorplicht gaat niet zover dat elke rechtsgrond moet worden vermeld waarop een administratieve sanctie kan steunen. Bovendien moet de niet-melding van het incident worden gekwalificeerd als een eenvoudig vast te stellen feit. Aangezien dergelijke eenvoudig vaststelbare feiten niet voor betwisting vatbaar zijn, is de hoorplicht niet van toepassing.

9. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nogmaals dat de feiten die tot een schending van de meldingsplicht hebben doen besluiten, opgenomen waren in het voorstel van administratieve sanctie. Verzoeker had dus kennis van de feiten die aanleiding konden geven tot het opleggen van een sanctie. Aangezien hij zich schriftelijk tegen die feiten heeft kunnen verdedigen, kan van een schending van de rechten van verdediging geen sprake zijn. Voorts argumenteert de verwerende partij dat verzoeker ten onrechte verwijst naar arrest nr. 239.646 van 26 oktober 2017. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het voornoemde arrest is een volledig nieuw feit aangewend om de beslissing tot het opleggen van een administratieve sanctie te schragen, terwijl *in casu* uit het besluit dat het luchtverkeerscircuit niet werd nageleefd door de feiten die aan verzoeker werden meegedeeld, eveneens volgt dat deze feiten hadden moeten worden gemeld overeenkomstig artikel 4, eerste lid, c), i), van verordening (EU) nr. 376/2014. Verzoeker had dan ook kennis van het gegeven dat de feiten die hem ten laste werden gelegd, ook tot een schending van voormelde bepalingen zouden kunnen doen besluiten.

Beoordeling

10. Verzoeker voert in het eerste onderdeel van het tweede middel de schending aan van de rechten van verdediging.

11. *In casu* wordt terecht niet betwist dat de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een periode van vijf maanden moet worden beschouwd als een maatregel die verzoeker beoogt te straffen omwille van zijn gedrag, namelijk het overtreden van de geldende regelgeving inzake luchtvaart. Ze heeft een uitgesproken repressief karakter doordat ze vooral leed wil toevoegen aan verzoeker. Ze heeft niet als voornaamste doel de veiligheid van het luchtverkeer te verzekeren of te bevorderen. De bestreden beslissing is dan ook ontegensprekelijk een bestraffende administratieve maatregel. Op een dergelijke maatregel zijn, zoals in straf- en in tuchtzaken, de rechten van verdediging van toepassing.

12. De rechten van verdediging houden onder meer in dat een straf maar kan worden opgelegd nadat de betrokkene de gelegenheid heeft gekregen om te worden gehoord in zijn middelen van verdediging over alle aantijgingen of feiten die hem ten laste worden gelegd.

13. In het middelonderdeel voert verzoeker aan dat hij zich niet heeft kunnen verweren, eerstens doordat de verwerende partij in het voorstel van administratieve sanctie met betrekking tot de tenlastelegging inzake het niet-volgen van het luchtverkeerscircuit verkeerdelijk de datum 15 mei 2016 zou hebben vermeld terwijl dat feit in de bestreden beslissing op 14 mei 2016 wordt gedateerd, ten tweede doordat in het voorstel van administratieve sanctie geen melding wordt gemaakt van een inbreuk op de meldingsplicht bedoeld in verordening (EU) nr. 376/2014, terwijl in de bestreden beslissing die inbreuk wel mee de grondslag vormt voor het opleggen van de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot.

14. Wat betreft het vermelden van een verkeerde datum blijkt uit het voorstel van administratieve sanctie (*sub* 3.2) inderdaad dat bij de vermelding van de tenlastelegging inzake het niet respecteren van de regels van het luchtverkeerscircuit de datum ‘15 mei 2016’ wordt vermeld als één van de data waarop verzoeker het luchtverkeerscircuit niet zou hebben gevolgd dat van toepassing was voor het droppen van valschermspringers op het vliegveld EBNM. In de bestreden beslissing (*sub* 3.4) wordt datzelfde feit gedateerd op 14 mei 2016.

De vermelding van ‘15 mei 2016’ betreft evenwel een eenmalige materiële vergissing die in de gegeven omstandigheden niet van aard is twijfel te zaaien over welke vlucht de verwerende partij bedoelde. Bij de nadere verduidelijking van de feiten in het voorstel van administratieve sanctie kan immers worden gelezen dat verzoeker “op 14 mei 2016, tijdens de vlucht van 14:07 GMT, in cirkels naar beneden [is] gevlogen net boven Temploux en daarbij ook niet het luchtverkeerscircuit heeft gevolgd”. Bij het voorstel is ook een fotoafdruk van het incident gevoegd waarbij duidelijk de datum “14/05/2016” wordt vermeld (bijlage 5). Verzoeker kon of moest dus weten dat de verwerende partij de vlucht op 14 mei 2016 van 14:07 GMT bedoelde en hij wist dit ook, aangezien hij in zijn verweer van 24 juni 2016 (*sub* 3.3) de bewuste vlucht van 14 mei 2016 bespreekt:

“Betreft de vlucht van 14 mei 2016 kan ik me niet herinneren in cirkels te zijn gedaald. Het geen af en toe wel gebeurt, is dat er op FL50 geen contact kan genomen worden met Charleroi wegens een te druk bezette frequentie en dat ik op die hoogte een 360 doe tot ik de clearance heb om door de CTR te zakken. Een 360 op +1000 voet boven Temploux is me zeker ook overkomen als ik in de zuidelijke BASE een vliegtuig in de noordelijke BASE ontdek en deze dan ook volgens het handboek voorrang moet verlenen. Ik kan me moeilijk inbeelden een 360 in tegenovergestelde richting uit te voeren. Hierdoor zou ik ter hoogte van de final, long final in tegenovergestelde richting vliegen.”

Dat alles noopt tot het besluit dat verzoeker, met betrekking tot het niet respecteren van de regels van het luchtverkeerscircuit op 14 mei 2016, zijn verweer heeft kunnen voeren. In zoverre is het middelonderdeel niet gegrond.

15. Met betrekking tot de inbreuk op de meldingsplicht bedoeld in verordening (EU) nr. 376/2014 kan worden vastgesteld hetgeen volgt.

In het voorstel van administratieve sanctie worden verzoeker in essentie vier inbreuken ten laste gelegd, waarvoor hij wordt uitgenodigd om zich te verdedigen:

- 1) het niet respecteren van de regels van het luchtverkeerscircuit tijdens vluchten van 30 april 2016, 5 mei 2016 en 14 mei 2016, hetgeen volgens de verwerende partij wijst op “een schending van SERA.3225, b) van Deel 3 van de Bijlage van [...] uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012 en punten 2 en 3 van de operationele bepalingen van het ‘Navigation Office’, terug te vinden in het vliegveldhandboek’ van EBNM”;
- 2) het niet correct invullen van de *flight logs* voor vluchten uitgevoerd op 14 mei 2016 en 15 mei 2016 en het meenemen van te veel passagiers tijdens vlucht zes van 15 mei 2016, hetgeen wijst op “een schending van de artikelen SPO.GEN.107 (4)(iv), en SPO.POL.110 (d) van [...] verordening (EU) nr. 965/2012 van de Commissie van 5 oktober 2012”;
- 3) het hinderen van een landende helikopter op 15 mei 2016, wat wijst op “het schenden van SERA.3210(4) van [...] uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012”;
- 4) het als verantwoordelijke niet naleven van de luchtverkeersregels en de toepasselijke operationele eisen waardoor het risico op voorvallen telkens is verhoogd, hetgeen duidt “op een overtreding van de bepalingen van SERA.3225 en SERA.3210(4) van de Bijlage van [...] uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 maar ook SPO.GEN.107(4)(iv), SPO.POL.100(a) en SPO.POL.110 (c) en (d) van Bijlage III van [...] verordening (EU) nr. 965/2012”.

Hoewel in de bestreden beslissing schijnbaar opnieuw de voornoemde vier tenlasteleggingen worden aangehaald en bewezen bevonden, blijkt uit een nadere lezing dat de schorsing van verzoekers bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een duur van vijf maanden nu op vijf inbreuken is gesteund, waarvan er vier overeenstemmen met de zo-even vermelde

inbreuken van het voorstel van administratieve sanctie en de vijfde een nieuwe inbreuk betreft, namelijk de niet-melding van het incident met de helikopter op 15 mei 2016, wat wordt beschouwd als een schending “van de bepalingen van verordening (EU) nr. 376/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 inzake het melden, onderzoeken en opvolgen van voorvallen in de burgerluchtvaart en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 996/2010 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2003/42/EG van het Europees Parlement en de Raad en de Verordeningen (EG) nr. 1321/2007 en (EG) nr. 1330/2007 van de Commissie die de piloten verplicht om ieder voorval dat een groot risico voor de luchtvaartveiligheid inhoudt, te melden”.

16. Terecht stelt verzoeker dan ook dat hem in de bestreden beslissing een inbreuk op de meldingsplicht bedoeld in verordening (EU) nr. 376/2014 ten laste wordt gelegd, terwijl deze inbreuk niet in het voorstel van administratieve sanctie wordt vermeld.

17. Doordat de inbreuk op de meldingsplicht bedoeld in verordening (EU) nr. 376/2014 niet in het voorstel van administratieve sanctie is vermeld, heeft verzoeker zich niet op een gepaste wijze daartegen kunnen verdedigen. Hij kon immers niet weten dat dit element mee in aanmerking zou worden genomen bij het opleggen van een administratieve sanctie.

18. Dat in het voorstel van administratieve sanctie het incident is omschreven waarbij verzoeker op 15 mei 2016 een helikopter heeft gehinderd tijdens het landen en dat verzoeker daaromtrent wel een verweer heeft kunnen voeren, doet aan de voorgaande vaststelling geen afbreuk. Het hinderen van de helikopter, wat in de bestreden beslissing wordt beschouwd als “een schending van de bepalingen van het punt SERA.3210(4) van [...] uitvoeringsverordening (EU) nr. 923/2012 van de Commissie van 26 september 2012”, moet immers duidelijk worden onderscheiden van het niet-melden van dat incident, wat wordt aangezien als een inbreuk op verordening (EU) nr. 376/2014. Anders dan de verwerende partij lijkt te beweren, volgt uit het hinderen van de helikopter immers geenszins

ipso facto dat verzoeker dit incident niet heeft gemeld. Het gaat ook niet om een louter feitelijk gegeven waarover verzoeker geen enkel verweer zou hebben kunnen voeren en dat bij het opleggen van de administratieve sanctie zonder meer in aanmerking had kunnen worden genomen.

19. Het eerste onderdeel van het tweede middel is in de voormelde mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directeur-generaal *ad interim* van het directoraat-generaal Luchtvaart van de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer van 26 september 2016, waarbij aan Frédéric Toussaint de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een duur van vijf maanden wordt opgelegd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 oktober 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren