RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 246.753 van 21 januari 2020
in de zaak A. 227.136/IX-9489

In zake: Fréderic TOUSSAINT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Coen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 210A
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens 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 Jacubowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. Het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, ingesteld op 3 januari 2019, strekt tot het toekennen van een schadevergoeding tot herstel op grond van de onwettigheid vastgesteld door de Raad van State bij arrest nr. 242.777 van 25 oktober 2018.

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.

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

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 13 januari 2020.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Christophe Coen en Jean-Michel Fobe, die verschijnen voor de verzoekende partij en advocaat Anthony Poppe, die tevens *loco* advocaat Emmanuel Jacubowitz verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een 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. Aanleiding tot de vordering

3. Bij arrest nr. 242.777 van 25 oktober 2018 vernietigt de Raad van State "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 Fréderic Toussaint de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een duur van vijf maanden wordt opgelegd".

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

De grief waarin verzoeker de schending aanvoert van de rechten van verdediging wordt gegrond bevonden, in wezen omdat verzoeker wordt bestraft met een schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot voor een periode van vijf maanden wegens vijf inbreuken, terwijl hij zich tegen één ervan niet op een gepaste wijze heeft kunnen verdedigen.

Over de andere grieven van verzoeker doet de Raad van State in het arrest geen uitspraak.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering – causaal verband

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij betwist in de eerste plaats in het algemeen het causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en de beweerde schade. Volgens haar toont verzoeker niet aan dat zijn licentie niet ingetrokken zou zijn geweest zonder de fout (versta: de onwettigheid). Zij wijst erop dat verzoeker voor vijf inbreuken is gestraft en dat vier ervan overeind blijven, terwijl met betrekking tot het vijfde enkel een schending is vastgesteld van de rechten van verdediging.

Indien de vijfde inbreuk in kwestie wel op voorhand was meegedeeld geweest aan verzoeker, kon dus dezelfde schorsingsmaatregel worden opgelegd, zij het met respect voor de rechten van verdediging, gelet op het bewezen karakter van de ten laste gelegde feiten.

Verzoeker heeft vier van de vijf inbreuken daarenboven erkend in zijn verweer en ze enkel proberen te minimaliseren.

De schade – namelijk de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot en alle beweerde nadelige gevolgen daarvan – had zich volgens de verwerende partij op dezelfde manier voorgedaan, indien de be-

slissing tot het opleggen van de schorsingsmaatregel niet behept was geweest met een onwettigheid wegens een schending van de rechten van verdediging. Indien de voormelde inbreuk wel op voorhand was meegedeeld, en de beslissing aldus volledig wettig was geweest, dan zou alsnog dezelfde maatregel genomen zijn.

En ook indien abstractie gemaakt zou worden van deze vijfde inbreuk, kon dezelfde administratieve sanctie opgelegd worden.

Er bestaat dan ook geen causaal verband tussen de vastgestelde onwettigheid en de schade waarvoor vergoeding gevorderd wordt. Ook zonder de vastgestelde onwettigheid had verzoeker exact dezelfde beweerde schade geleden.

Verzoeker toont niet aan dat een andere sanctie zou zijn opgelegd, indien de rechten van verdediging werden geëerbiedigd. Noch toont hij aan dat er geen sanctie zou zijn opgelegd indien de inbreuk met betrekking tot het helikopterincident, die slechts één bijkomende inbreuk betrof, niet zou hebben plaatsgevonden. Bijgevolg ligt er geen bewijs voor dat de schade zich niet zou hebben voorgedaan zonder de onwettigheid.

De verwerende partij merkt nog op dat "de sanctieperiode niet meer [kon] worden 'hernomen'" omdat de sanctie "reeds volledig [werd] uitgevoerd" en de beslissing haar volledige uitwerking heeft gehad.

Beoordeling

5. Met de beslissing om inbreuken op de reglementering en de vliegprocedures te bestraffen met de sanctie van de schorsing van het bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot oefent de verwerende partij een discretionaire bevoegdheid uit. Zij beschikt met andere woorden over een beoordelingsvrijheid bij het beantwoorden van de vraag of in de concrete omstandigheden een maatregel

wordt opgelegd en zij heeft een appreciatiemarge bij het begroten van de omvang van die maatregel.

Het valt dan ook niet aan de Raad van State als rechtscollege toe om zich in de plaats van het bestuur te stellen en te beoordelen of het bestuur dezelfde beslissing genomen zou hebben indien het enkel rekening had gehouden met vier in plaats van vijf tenlasteleggingen. Of het bestuur ook tot dezelfde sanctie zou hebben besloten indien de rechten van verdediging voor de vijfde tenlastelegging waren nageleefd, is al evenmin een vraag waarop de Raad van State in plaats van het bestuur mag antwoorden. Overigens, indien dat allemaal zo absoluut zeker ware, dan zou verzoeker geen belang gehad hebben bij het middel op grond waarvan de nietigverklaring is uitgesproken.

Door aan te nemen dat verzoeker hoe dan ook, zelfs als de vastgestelde onwettigheid niet ware begaan of als abstractie wordt gemaakt van de vijfde tenlastelegging, fataal zou aankijken tegen de opgelegde maatregel, zou de Raad van State uit zijn rol vallen en zich een opportuniteitsoordeel aanmatigen waartoe hij niet bevoegd is.

6. Dat de maatregel ook zonder de onwettigheid die bij arrest nr. 242.777 van 25 oktober 2018 door de Raad van State is vastgesteld niet anders zou luiden, heeft de verwerende partij alvast niet aangetoond door na de nietigverklaring de procedure te hernemen om de vastgestelde onwettigheid te herstellen en alsnog aan verzoeker een sanctie met diezelfde draagwijdte op te leggen.

7. Het gevolg van dit stilzitten is dat de vastgestelde onwettigheid vooralsnog op geen enkele wijze is hersteld door het bestuur, terwijl de beslissing van de directeur-generaal *a.i.* van 26 september 2016 waarbij aan verzoeker de schorsing van zijn bewijs van bevoegdheid van beroepspiloot voor een duur van vijf maanden wordt opgelegd ten gevolge van het vernietigingsarrest met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer is verdwenen, dat het *de iure* geacht moet worden nooit te hebben bestaan en dat verzoeker beschouwd moet worden als een

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

beroepspiloot waarvan het bewijs van bevoegdheid nooit is geschorst. Hij heeft *de facto* die schorsing evenwel moeten ondergaan.

8. Uit wat voorafgaat volgt dat het besproken algemene verweer met betrekking tot het causaal verband faalt.

Dit causaal verband zal hierna eventueel wel nog moeten worden onderzocht in functie van de afzonderlijke schadeposten waarvoor verzoeker een vergoeding vraagt.

V. Begroting van de schade

A. Materiële schade

Uiteenzetting

9. Onder een rubriek 'Materiële schade' verwoordt verzoeker het volgende:

> "De vergoeding die verzoeker als vrijwilliger ontvangt van de para-clubs is verwaarloosbaar daar dit fiscaal geplafonneerd is en verzoeker zowel in 2016 als in 2017 de hoogst mogelijke vergoeding had ontvangen. Hij heeft dus geen vrijwilligersvergoedingen moeten derven maar hij heeft wel volgende materiële schade geleden:
> - 41,66 €: hetzij 5/60 van de licentie als beroepspiloot die 500 € bedraagt voor 5 jaar
> - het derven van vliegervaring op complexe vliegtuigen met turbinemotor. Teneinde commerciële vluchten met passagiers uit te voeren eisen luchtvaartmaatschappijen een minimum aantal uren op complexe vliegtuigen met turbinemotoren. De gemiddelde kostprijs per uur van dergelijke toestellen is 975,00 €. Door parachutisten te droppen voor para-clubs kunnen beroepspiloot aan 'time building' doen hetzij het opbouwen van vliegervaring met complexe toestellen waarvoor zij niet moeten betalen. Door gedurende vijf maanden geen vliegtuig te mogen besturen verloor verzoeker vlieguren per dag paradropping. Omwille van de weersomstandigheden wordt in de herfst en winter (hetzij de periode van de schorsing van 1 oktober tot en met 28 februari) minder gevolgen. Gemiddeld zou verzoeker in de winter 2 uren per weekend hebben gevlogen hetzij 8 uren per maand of 40 uren voor de gehele duur van de schorsing. Het aantal vlieg-

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

uren is minimaal geschat. De schade beloopt dan 975 euro x 40 = 39.000 euro."

Beoordeling

a. de licentie

10. Volgens de verwerende partij is de schadevergoeding voor het niet kunnen aanwenden van de licentie niet verschuldigd:

> "Ten eerste laat de verzoekende partij na het nadeel van het niet kunnen aanwenden van de licentie te duiden. Het is dan ook onduidelijk wat het exacte nadeel in hoofde van de verzoekende partij op dat vlak is, aangezien er louter een berekening wordt gegeven zonder enige verdere uitleg.
> Uit de berekening kan enkel afgeleid worden dat de verzoekende partij 5/60ste van het bedrag van € 500, wat de kostprijs van haar licentie zou zijn, vordert.
> Het komt de verzoekende partij nochtans toe het nadeel te bewijzen en aan te tonen aan de hand van concrete elementen. Op iedere benadeelde rust namelijk de verplichting om de werkelijke schade te bewijzen.
> Dit doet de verzoekende partij in casu echter niet. Allereerst bewijst zij de exacte kostprijs en de effectieve betaling van de licentie in kwestie niet. Vervolgens bewijst zij evenmin welk nadeel de vordering van een aandeel van 5/60ste van € 500 rechtvaardigt."

11. Zoals verzoeker terecht repliceert in de memorie van wederantwoord, is de verwerende partij het best geplaatst om de kostprijs van de licentie te kennen.

Hij maakt voorts aannemelijk dat hij 500 euro heeft betaald voor de licentie.

Die licentie heeft een geldigheidsduur van vijf jaar (zestig maanden). Ze wordt dus toegekend voor een bepaalde duur, niet voor een bepaald aantal vluchten, vluchturen of anderszins. Ze kan evenmin worden verlengd indien er gedurende een periode geen of minder gebruik van wordt gemaakt.

Als verzoeker dan ingevolge de hem opgelegde schorsing gedurende vijf maanden niet heeft kunnen vliegen, heeft hij gedurende vijf maanden niet van zijn licentie kunnen profiteren en is het redelijk om deze schade *pro rata* te begroten op 5/60 van de totale kostprijs van de licentie, zonder dat verzoeker moet aantonen hoeveel vluchten hij effectief gemaakt zou hebben indien hij wel over de licentie had beschikt tijdens die periode. De prijs staat, als gezien, immers geheel los van het effectief gebruik dat van de licentie wordt gemaakt maar is een forfaitair bedrag voor een bepaalde periode.

b. het derven van vliegervaring

12. Verzoeker heeft gedurende vijf maanden geen vliegervaring opgedaan.

Dat hij hiervan materiële schade ondervond, laat staan de voorgestelde begroting van die schade, kan echter niet overtuigen.

Verzoeker heeft in die periode geen met het gebruik of niet-gebruik van zijn licentie verbonden uitgaven gedaan die hij thans zou willen recupereren – alvast legt hij er geen bewijs van voor.

De argumentatie van verzoeker refereert ook niet aan inkomsten die hij zou hebben gemist: hij schrijft zelf dat hij “werkzaam was als ingenieur en in zijn vrije tijd vloog”, dat hij voor de uitoefening van zijn vliegactiviteiten slechts een vergoeding ontvangt als vrijwilliger en dat die verwaarloosbaar is.

Verzoeker toont evenmin aan dat hij als het ware als een soort inhaalmanoeuvre nadien vliegtuigen moest huren om met extra vluchten de gederfde vliegervaring te compenseren.

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

13. De gederfde vliegervaring is dan ook terug te brengen tot een morele schade en zal hierna bij die schadepost worden besproken. Maar reeds kan worden opgemerkt dat de prijs voor het huren van een vliegtuig hoe dan ook als hypothese vreemd is aan de omvang van de eventuele schade die verzoeker ingevolge het derven van vliegervaring zou hebben geleden. Die vaststelling volstaat reeds om deze gevraagde vergoeding af te wijzen.

B. Reputatieschade

Uiteenzetting

14. Verzoeker vordert een vergoeding voor wat hij reputatieschade noemt als volgt:

> "In België zijn het aantal personen met een bewijs van bevoegdheid als beroepspiloot, vrij beperkt en de meeste piloten kennen elkaar. Het feit dat verzoeker alsook een ander piloot voor feiten in dezelfde periode op hetzelfde vliegveld met hetzelfde vliegtuig, een zware straf heeft gekregen, heeft snel de ronde gedaan bij alle beroepspiloten alsook bij luchtvaartmaatschappijen en bedrijven die beroepspiloten te werk stellen..
> Ook de verschillende para-clubs waarvoor verzoeker vloog, stelden zich vragen. Dit vertrouwen werd gedeeltelijk herwonnen voor de para-clubs na het arrest van uw Raad van 25 oktober 2018 maar in de periode na de uitvoering van de schorsing hetzij van 1 maart 2017 tot en met de kennisname door deze derden van het arrest van uw Raad, bleef de schorsing voor verzoeker een smet op zijn reputatie.
> Zo verzoeker een toestel wenste te huren, werden steeds vragen omtrent zijn persoon gesteld. Mogelijk had dit ook invloed op de tarieven voor de vliegtuigen.
> De reputatieschade tijdens de periode raamt verzoeker ex aequo et bono op 10.000 €."

Beoordeling

15. Verzoeker erkent dat het vertrouwen in zijn reputatie alleszins werd "herwonnen" na het arrest van 25 oktober 2018 en hij situeert dus de te vergoeden reputatieschade "in de periode na de uitvoering van de schorsing hetzij

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

van 1 maart 2017 tot en met de kennisname door deze derden van het arrest van uw Raad".

16. Reputatieschade is morele schade. In principe wordt aangenomen dat het tussengekomen vernietigingsarrest, dat de bestreden beslissing met terugwerkende kracht uit het rechtsverkeer verwijdert en dat *erga omnes* geldt, op zich volstaat om de morele schade te herstellen.

Het valt aan een verzoekende partij toe om ervan te overtuigen dat niettemin bijkomende morele schade is opgelopen waarvoor het past een aanvullende vergoeding toe te kennen.

17. Verzoeker komt evenwel niet verder dan de blote bewering dat de schorsing een smet is op zijn blazoen omdat derden "vragen stellen" en de door niets ondersteunde bewering dat dit "mogelijk" invloed had op de aan hem aangerekende tarieven, die hij voorts niet eens specificeert.

18. Verzoeker toont aan de hand van zijn uiteenzetting geen reputatieschade aan die bijkomend vergoed moet worden, omdat ze niet genoegzaam door het vernietigingsarrest zou zijn hersteld.

Het verzoek tot vergoeding van de reputatieschade wordt niet ingewilligd.

C. Andere morele schade

Uiteenzetting

19. Ten slotte vordert verzoeker nog een schadevergoeding voor (andere) morele schade:

> "Verzoeker die een passie heeft voor het vliegen, werd vijf maanden onrechtmatig aan de grond gekluisterd.

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

> De vernietiging kan deze schade niet wegnemen. Gedurende vijf maanden had verzoeker niet de mogelijkheid om een vliegtuig te besturen. Dit had een invloed op de gemoedstoestand van verzoeker die meer inspanningen diende te leveren om correct professioneel te werken voor zijn werkgever. De morele schade raamt verzoeker ex aequo et bono op 7.500 €"."

20. In zijn laatste memorie erkent verzoeker dat "voor de toekomst geen morele schade wordt geleden" en sluit hij zich aan bij de rechtspraak van de Raad van State "dat een vernietigingsarrest een absoluut gezag van gewijsde heeft en dat voor eenieder vaststaat dat de griefhoudende beslissing onwettig was".

Hij merkt op dat "[d]e onwettige beslissing […] evenwel uitgevoerd [werd] en de uitvoering van deze beslissing […] morele schade [heeft] toegebracht":

> "Het feit dat verzoeker gedurende vijf maanden niet kon vliegen, wordt niet hersteld door het vernietigingsarrest.
> Een piloot die door de uitvoering van een onwettige beslissing vijf maanden aan de grond wordt gekluisterd, lijdt duidelijk morele schade. Het onterecht opleggen van een straf omwille van een onwettige beslissing, veroorzaakt duidelijk morele schade."

Beoordeling

21. Verzoeker weerspreekt in zijn laatste memorie niet, zoals de verwerende partij terecht opmerkt, dat hij de beweerde schade in verband met zijn professionele omstandigheden niet onderbouwt en nog minder enig verband aantoont met de vastgestelde onwettigheid.

De morele schade die overblijft, houdt louter verband met het feit dat verzoeker "vijf maanden onrechtmatig aan de grond gekluisterd [werd]".

Dit is een nadeel dat ziet op een feitelijk gegeven dat door het arrest niet kan worden goedgemaakt, aangezien de tijd ondertussen niet heeft stilgestaan en het arrest de tijd ook niet kan terugdraaien.

22. Waar het voor de Raad aannemelijk is dat verzoeker hiervoor een bijkomende morele vergoeding toegekend moet worden, kan hij zich geenszins vinden in de begroting ervan door verzoeker. Verzoeker hanteert geen parameters, maar stelt een bedrag voor van 7500 euro *ex aequo et bono* zonder toe te lichten aan de hand van welke elementen hij dit bedrag heeft becijferd.

De Raad van State oordeelt dat een *ex aequo et bono* te begroten schadevergoeding die het morele leed moet compenseren dat verzoeker heeft geleden doordat hij gedurende vijf maanden niet in staat is geweest in zijn vrije tijd als vrijwilliger vluchten uit te voeren voor paraclubs begroot moet worden op 650 euro.

D. Begroting van de totale schadevergoeding

23. Uit wat voorafgaat volgt dat aan verzoeker een schadevergoeding tot herstel wordt toegekend van 691,66 euro.

24. Verzoeker vraagt de schadevergoeding "te vermeerderen met de interesten à 2% vanaf heden tot algehele betaling". Hij herhaalt dit "vanaf heden" in zijn memorie van wederantwoord en in zijn laatste memorie. Aangenomen wordt dat dit een verschrijving is ingevolge een onnadenkend kopiëren van het inleidend verzoekschrift en dat hij dus een vermeerdering vordert vanaf de datum van het inleiden van zijn vordering, maar ook enkel vanaf dan en niet vanaf de datum van het schadeverwekkend feit of, met andere woorden, enkel de gerechtelijke intrest.

BESLISSING

1. Aan verzoeker wordt een schadevergoeding tot herstel toegekend ten bedrage van 691,66 euro voor de door hem geleden schade, te verhogen met de gerechtelijke intrest.

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het verzoek tot schadevergoeding tot herstel, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig januari tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,

bijgestaan door

Vera Wauters,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Vera Wauters	**Geert Van Haegendoren**

‡CBBUKFHEG-BEADIGV‡