

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LA PRÉSIDENTE DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 259.527 du 17 avril 2024

A. 240.738/XV-5709

En cause : **la société à responsabilité limitée AERO MOTION**,
ayant élu domicile chez
M^e Jacquelin D'OULTREMONT, avocat,
boulevard du Souverain 100
1170 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le ministre de la Mobilité,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurent DELMOTTE et
Bart VAN HYFTE, avocats,
avenue Herrmann Debroux 40
1160 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 15 décembre 2023, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la direction générale des transports aérien du service public fédéral mobilité et transports (ci-après DGTA) du 19 octobre 2023 » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 7 mars 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 avril 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Emmanuel Antoine, *loco* M^e Jacquelin D'Oultremont, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurent Delmotte, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. La requérante indique être un établissement de formation en aéronautique qui dispense tant des cours théoriques que pratiques à des aspirants pilotes ou à des aviateurs expérimentés.

Selon ses statuts, son objet social porte également sur les activités suivantes : la fourniture de services aux entreprises et aux particuliers dans le domaine aéronautique dans le sens le plus large; l'activité d'intermédiaire commercial dans le domaine de l'aéronautique; l'achat, la vente, la location avec ou sans pilote, le leasing de tout type d'aéronefs; la mise à disposition de structure de formation, d'instruction, en vue de l'obtention de tout type de licence ou permis dans le domaine de l'aéronautique; l'école de pilotage; le service de transport aérien de personnes ou de bagages; l'organisation de séminaire et de cours dans le domaine de l'aéronautique; la photographie aérienne ou réalisation de film; la publicité aérienne; l'organisation de tout type d'évènements ou activités en vue de promouvoir l'activité de l'entreprise; l'achat, vente de pièces détachées pour tout type d'avions; l'achat, vente de tout type d'équipement nécessaire au pilote; le centre de maintenance et de réparations pour tout type d'aéronefs; la location de véhicules sans chauffeur; la constitution et la gestion d'un patrimoine immobilier.

2. Elle opère sous l'autorisation BE.DTO.146 délivrée à la suite de sa déclaration le 26 novembre 2022.

Les *Declared Training Organisation* (DTO) sont notamment visés à l'article 24, § 6, du règlement 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 « concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil ». Il ressort de cette disposition et de l'article 27 du même règlement que, contrairement aux ATO (*Approved Training Organisation*), ces organismes de formation simplifiés ne sont pas soumis à un agrément préalable mais peuvent, moyennant le respect des actes d'exécution du règlement 2018/1139, faire une déclaration sous leur responsabilité et commencer leur activité, à charge pour les autorités compétentes d'exercer sur elles leur contrôle.

3. En date du 14 juin 2023, la partie requérante fait l'objet d'un audit de la direction générale du transport aérien (DGTA), destiné à vérifier sa conformité à la réglementation en vigueur.

Lors de cet audit, qui fait l'objet d'un rapport transmis le 15 juin 2023, des non-conformités aux points DTO.GEN.210, a) et DTO.GEN.150 de l'annexe VIII du règlement 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil sont constatées et font l'objet de deux notifications à la partie requérante. Plus précisément, les non-conformités reprochées ont trait à la politique de sécurité (*Safety Policy*) et son application au sein de la DTO. La DGTA estime que les preuves du respect de la réglementation demandées n'ont pas pu être fournies, mis à part un document intitulé « *safety policy* » remis à la DGTA lors de l'audit.

La DGTA, dans sa notification des non-conformités, donne un délai à la requérante pour fournir une « analyse de la cause racine » (RCA) ainsi qu'un « plan d'actions correctives » (CAP) pour ces deux non-conformités.

4. Par un courriel du 26 juin 2023, la requérante envoie une analyse et un plan d'action corrective.

5. Par un courriel du 28 juin 2023, la DGTA accuse réception de ces pièces et octroie un délai expirant le 15 septembre pour recevoir la preuve de la mise en œuvre du plan précité. Ce délai est prolongé jusqu'au 30 septembre à la demande de la requérante.

6. La DGTA adresse à la requérante un courrier le 5 octobre 2023 dans lequel elle annonce envisager une suspension de l'autorisation et l'invite à faire valoir ses observations avant le 12 octobre 2023.

7. Le 6 octobre 2023, la requérante envoie plusieurs documents, à savoir des *Risk Assessment – Description – Evaluation – Control* (RADECS).

8. Le 19 octobre 2023, la partie adverse prend la décision attaquée, indiquant que les documents envoyés le 6 octobre ne permettent pas de « fermer » les non-conformités.

Cette décision est motivée comme suit :

« Les articles 27 et 62 du Règlement 2018/1139 prévoient que les autorités compétentes veillent au respect par les DTO du Règlement 2018/1139 et des actes d'exécution dont le Règlement 1178/2011.

À cet effet, conformément aux points ARA.GEN.300 et ARA.GEN.305 du Règlement 1178/2011, le service *Aircrew Training* du directeurat *Flight Standards* de la DGTA a effectué un audit de votre DTO le 14 juin 2023 (références: BCAA.LIC.DTO.GEN.13). Lors de cet audit, plusieurs non-conformités ont été établies, dont les suivantes :

Le point DTO.GEN.210 a) stipule :

“ a) Un DTO désigne:

- 1) un représentant à qui sont confiées, et qui doit être dûment autorisé à remplir, au moins les missions suivantes:
 - i) veiller à ce que le DTO et ses activités satisfassent aux exigences applicables et respectent la déclaration du DTO;
 - ii) élaborer et mettre en place une politique de sécurité garantissant que les activités du DTO sont réalisées en toute sécurité, veiller à ce que le DTO adhère à cette politique de sécurité et prendre les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de cette politique de sécurité ;
 - iii) promouvoir la sécurité au sein du DTO ;
 - iv) veiller à la disponibilité de ressources suffisantes au sein du DTO afin que les activités visées aux points i), ii) et iii) puissent être réalisées de manière efficace;”

Lors de l'audit effectué le 14 juin 2023, la DGTA a constaté que ces obligations n'ont pas été remplies. Le point DTO.GEN.150 stipule :

“Après que l'autorité compétente a transmis une constatation à un DTO conformément au point ARA.GEN.350, d bis) 1), le DTO prend les mesures suivantes dans le délai fixé par l'autorité compétente :

- a) il identifie la cause à l'origine de la non-conformité ;
- b) il applique les actions correctives nécessaires afin de mettre un terme à la non-conformité et, le cas échéant, de remédier aux conséquences de celle-ci;
- c) il informe l'autorité compétente de l'action corrective qu'il a appliquée.”

Le délai d'implémentation prévu par le règlement DTO.GEN.150 *Finding* a été fixé au 15 septembre 2023 et ensuite suite à votre demande, une prolongation a été accordée jusqu'au 30 septembre 2023.

Après rappel du 19 septembre 2023 et après la prolongation de délai accordé jusqu'au 30 septembre 2023, nous avons reçu vos propositions d'implémentations sous forme de 10 documents intitulés RADEC et d'un document intitulé EBNM *Airport Risk*.

Après l'envoi par notre service d'un document relatif à la proposition de suspension avec demande de réponse à ce document envoyé le 5 octobre 2023, deux documents nous sont parvenus en retour de cet *e-mail* le 6 octobre 2023, notamment :

- Cloture Finding BCAA.DTO.NC.64 (Rev2 - 26/09/2023)
- Cloture Finding BCAA.DTO.NC.63 (Rev2 - 26/09/2023)

Après analyse des documents qui nous sont parvenus, ces propositions d'implémentations ne sont pas acceptables et ne répondent pas au plan d'action correctif demandé, ainsi :

- Les RADEC que vous nous avez fait parvenir ne sont pas utilisés comme il est décrit dans votre *Safety policy*, qui nous a été fournie durant l'audit.
- Le RADEC n°10 n'a pas été évalué et des mesures d'atténuation du risque ne sont pas prises.
- Le RADEC n°3 ne précise pas comment le haut risque identifié sera atténué.
- Dans le RADEC n°9 la grille ne correspond pas à la grille définie dans la *safety policy* et les niveaux attribués ne sont pas constants : le risque évalué au niveau 3 est parfois en vert, parfois en jaune, le niveau 4 subit le même problème. Le niveau 5 est évalué en vert. Or ceci a un impact sur le traitement qui doit être réservé au risque au point de vue de sa reprise dans le code couleur.
- Les RADEC de 1 à 10 ne sont pas signés.
- Dans le document "*Airport Risk sheet*", les informations reprises sur cette feuille sont d'ordre très général et n'informe en rien sur les risques liés aux activités spécifiques de la DTO.
- La *Hazard Database* n'est pas utilisée comme décrit dans la *Safety Policy*.
- Nous attendons le *Risk Register* comme il est décrit dans votre *Safety Policy* ainsi que la preuve que les instructeurs en ont eu connaissance.
- Nous n'avons pas reçu le *Safety Indicator* comme repris dans votre *Safety Policy*, ainsi que l'évaluation de l'effectivité des implémentations décrit dans la *safety policy*.
- Tous ce qui nous a été envoyé n'est pas conforme à ce qui est décrit dans la *Safety Policy*.

Promouvoir la sécurité au sein du DTO sous-entend que vous pouvez démontrer que les instructeurs de vol et les élèves ont eu connaissance des risques et règles de sécurité relatifs à votre DTO et à ses activités. Dans les documents apportés le 6 octobre 2023, il n'y a aucune preuve que les membres du DTO ont effectivement reçu ces informations de risque et de sécurité établies spécifiquement pour les activités de la DTO.

Jusqu'à aujourd'hui, la DGTA n'a pas reçu des éléments suffisants probant d'implémentation des actions correctives pouvant amener à la résolution des *findings* émis à l'encontre de votre DTO Aero-motion lors de l'audit du 14 juin 2023.

Le point ARA.GEN.350 (da) de l'annexe VI du Règlement 1178/2011 stipule que :

"Par dérogation aux points a) à d), s'agissant des DTO, si, au cours des activités de surveillance ou par tout autre moyen, l'autorité compétente établit la preuve d'une non-conformité, de la part d'un DTO, aux exigences essentielles énoncées à l'annexe IV du règlement (UE) 2018/1139, aux exigences de l'annexe I (partie FCL) et de l'annexe VIII (partie DTO) du présent règlement, ou aux exigences de l'annexe III (partie BFCL) du règlement (UE) 2018/395 de la Commission et

de l'annexe III (partie SFCL) du règlement d'exécution (UE) 2018/1976 de la Commission, l'autorité compétente:

- 1) établit une constatation, l'enregistre et la communique par écrit au représentant du DTO et fixe un délai raisonnable dans lequel le DTO est tenu de prendre les mesures indiquées au point DTO.GEN.150 de l'annexe VIII (partie DTO);
- 2) prend des mesures immédiates et appropriées pour limiter ou interdire les activités de formation touchées par la non-conformité, jusqu'à ce que le DTO ait appliqué l'action corrective mentionnée au point 1), lorsque l'une des situations suivantes se présente :
 - i) un problème lié à la sécurité a été identifié ;
 - ii) le DTO n'a pas appliqué d'action corrective conformément au point DTO.GEN.150"

Or, ainsi que le règlement ARA.GEN.350(da)(2)(ii) le stipule, la DGTA décide de la mesure administrative suivante :

Vu les faits établis lors de l'audit du 14 juin 2023 et décrits *supra*, ainsi que le non-respect des obligations lui incombant en vertu du Règlement (UE) n° 376/2014 susmentionné, il apparaît clairement que le DTO Aero-motion n'a pas élaboré et n'applique pas de politique de résolution des *findings* qui répond aux standards de sécurité dans le cadre de ses activités. Le DTO Aero-motion est dès lors en violation des points DTO.GEN.150 de l'Annexe VIII au Règlement (UE) n° 1178/2011.

En conséquence, vu la nature des infractions établies *supra* et le risque accru d'atteinte à la sécurité aérienne que représentent ces non-conformités, la DGTA, en application du point ARA.GEN.350(da)(2) de l'annexe VI du Règlement 1178/2011, applique la mesure administrative suivante : la suspension avec effet immédiat de votre déclaration en tant qu'organisme de formation. À compter de la réception de cette lettre, Aero-motion devra donc mettre un terme à toutes les formations en cours et ne pas organiser de nouvelles formations jusqu'à la levée de cette suspension. Cette suspension ne pourra être levée qu'une fois que votre organisme aura clôturé toutes les constatations identifiées et cela, sans préjudice d'éventuelles nouvelles constatations qui pourraient intervenir à l'avenir. [...] ».

9. Depuis l'acte attaqué, des échanges se poursuivent entre la partie requérante et la partie adverse sans que cette dernière estime que la première apporte les éléments nécessaires pour considérer que la réglementation est respectée et que la suspension peut être levée.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

La requérante rappelle que la suspension de son certificat imposée par l'acte attaqué prend cours le 19 octobre 2023 et en déduit que son préjudice est de nature à se réaliser pendant la durée de traitement d'une procédure en annulation.

Elle souligne, tout d'abord, que la formation complète d'un pilote, qui s'étend sur environ deux années, est son activité centrale dans le cadre de l'exploitation de son école de pilotage à Namur. Elle fait valoir que cette activité ne peut être mise en veilleuse pendant toute la durée nécessaire à la procédure en annulation sans lui causer un préjudice irréparable, l'école accueillant un nombre conséquent d'étudiants.

Elle précise que l'école de pilotage, en tant qu'institution spécialisée, dépend fortement de cycles de formation précis et de calendriers académiques rigoureusement structurés. Elle est d'avis que la suspension actuelle menace de désynchroniser ces cycles, ce qui pourrait entraîner une cascade de retards et de perturbations, non seulement pour les étudiants actuels, mais également pour les cycles de formation futurs. Elle ajoute que la nature même de l'enseignement spécialisé en pilotage exige une continuité qui, une fois brisée, ne peut être facilement ou rapidement restaurée.

Elle expose que la décision de suspension attaquée, si elle est maintenue pendant toute la durée de la procédure en annulation, risque de provoquer une détérioration des compétences et des qualifications des instructeurs, car ces professionnels dépendent de la pratique régulière et de l'engagement continu pour maintenir leur expertise à jour. Elle craint qu'une interruption prolongée les force à chercher des opportunités ailleurs, laissant l'école avec un déficit de personnel qualifié une fois la suspension levée.

Elle considère encore que la suspension a un impact direct sur les partenariats et contrats de l'école avec des fournisseurs, des entités de réglementation et d'autres institutions éducatives. Selon elle, ces accords, souvent basés sur la fiabilité et la prévisibilité des opérations de l'école, pourraient être remis en question ou annulés, entraînant des dommages financiers et contractuels à long terme.

Elle ajoute que le préjudice subi ne se limite pas seulement à des pertes financières immédiates, mais s'étend également à la réputation et à la viabilité à long terme de l'école.

Selon elle, il est certain que l'ensemble des étudiants se tourneront vers une autre école d'aviation qui leur permettra de poursuivre ou d'entamer leurs études directement et que des demandes de remboursements des frais ayant été payés seront sollicités.

S'agissant de ses craintes d'ordre économique, elle fait état de son compte de résultat relatif à l'exercice 2021-2022 qui fait apparaître un bénéfice de 18.217 euros et constate que sa situation s'est détériorée par rapport à l'année comptable précédente 2020-2021 pendant laquelle la société a engrangé un bénéfice de 60.902 euros. Elle estime que son redressement financier impose le maintien de son activité, et notamment l'usage du certificat partiellement suspendu par la partie adverse. Elle rappelle qu'en outre, elle doit s'acquitter de charges mensuelles importantes, dont un loyer mensuel afin de pouvoir bénéficier d'infrastructures sur le site de l'aérodrome de Namur.

Elle affirme que le départ des étudiants, le paiement des charges et la rupture de contrats auront nécessairement un impact sur sa viabilité dès lors qu'il s'agira d'une perte sèche qu'elle ne pourra prendre en charge. Elle ajoute que dans cette hypothèse, elle n'aura d'autre choix que de faire aveu de faillite, ce qui aura pour conséquence le licenciement d'un employé et la rupture des collaborations qu'elle entretient avec cinq instructeurs de vol (cours pratiques) et quatre instructeurs au sol (cours théoriques).

Elle soutient encore que l'organisation des activités d'écologie est sa seule source de revenus.

V.2. Examen

1. En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, des lois précitées peut être ordonnée à tout moment, s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

2. S'agissant de la condition de l'urgence, l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État exige que la demande de suspension contienne « un exposé des faits qui, selon le requérant, justifient l'urgence de la suspension ou des mesures provisoires demandées ». L'urgence ne peut être reconnue que si le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

3. Par ailleurs, il résulte de l'article 8, alinéa 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991, précité, que la charge de la preuve incombe au requérant et que cette preuve doit être apportée avec la demande de suspension.

4. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

5. Ainsi, lorsqu'une partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts matériels ou un préjudice d'ordre économique, il lui appartient de brosser un tableau suffisamment représentatif de sa situation matérielle, mais également de soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates.

6. En l'espèce, la requérante se limite à des considérations générales sans étayer ses craintes de dommages graves. Ainsi, si elle fait état d'un préjudice consécutif au départ probable de ses étudiants ou de ses instructeurs, elle reste en défaut de le préciser. Elle n'indique par exemple ni combien d'étudiants étaient en cours de formation ni quel cycle a été interrompu par la suspension de son autorisation ni combien d'instructeurs collaborent avec elle et selon quelles modalités. Elle ne produit aucune pièce à l'appui de ses affirmations.

7. S'agissant de ses pertes financières, elle se limite à produire son compte de résultats de 2021-2022, lequel ne permet pas de déterminer la source et le montant de ses rentrées et sorties actuelles, ni partant, d'apporter la preuve que les pertes matérielles qu'elle subirait à la suite de l'exécution de l'acte attaqué sont à ce point importantes qu'elle risque de se retrouver en faillite. En outre, son affirmation selon laquelle l'organisation des activités d'écologie est sa seule source de revenus

n'est pas étayée. Enfin, elle ne produit aucun élément relatif aux « partenariats et contrats de l'école avec des fournisseurs, des entités de réglementation et d'autres institutions éducatives » à propos desquels elle allègue qu'ils seront mis en péril à la suite de la décision attaquée.

8. Il s'ensuit que l'urgence n'est pas justifiée en ce qui concerne le préjudice financier et son incidence sur la survie de la requérante et l'exercice de ses activités.

9. Les dommages allégués que subiraient les étudiants et les instructeurs de la requérante ne lui sont pas personnels.

10. Enfin, en principe, et à défaut d'éléments concrètement invoqués dans la requête qui inciteraient à considérer les choses différemment, un préjudice d'ordre moral, comme l'atteinte à une réputation, peut être adéquatement réparé par un arrêt d'annulation. En l'espèce, la requérante ne fait état d'aucun élément concret de cet ordre. Il s'ensuit que l'urgence n'est pas justifiée en ce qui concerne le préjudice lié à l'atteinte à la réputation de la requérante.

11. Il résulte de ce qui précède que la condition de l'urgence qu'il y aurait à statuer sur la présente demande de suspension n'est pas remplie. L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué faisant défaut, la demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le.17.avril 2024, par la XV^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly