

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 106.361 van 6 mei 2002
in de zaak A. 62.257/IX-480.**

In zake :

1. Herman CROENEN,
wonende te ANTWERPEN,
Arnout en Willemlaan 13,
2. Constant LIEKENS,
wonende te EDEGEM,
Jonkersaard 7,
3. Armand MESSIANT,
wonende te DUFFEL,
Binnenweg 235,
4. Rudolf OCKET,
wonende te EDEGEM,
Posdijk 18,
5. Dirk VAEL,
wonende te EDEGEM,
Jan Verbertlei 4,
6. de VZW Vereniging van Staatsrivierloodsen,
gevestigd te ANTWERPEN,
Sint-Jansvliet 3,
die woonplaats kiezen bij
advocaat J. HENDRICKX,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Plantin en Moretuslei 12.

tegen :

1. het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. MALLIEN,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Meir 24,
2. de Vlaamse Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering.

DE RAAD VAN STATE, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Herman CROENEN, Constant LIEKENS, Armand MESSIANT, Rudolf OCKET, Dirk VAEL en de VZW Vereniging van Staatsrivierloodsen op 9 februari 1995 hebben ingediend om de vernietiging te vorderen van "de opeisingsbevelen die werden betekend bij omzendbrief van 22 december 1994 (...) tengevolge van een actieaanzegging door de verzoekende partijen en/of hun beroepsvereniging";

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur W. VAN NOTEN;

Gelet op de beschikking van 14 januari 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 25 februari 2002 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 maart 2002;

Gehoord het verslag van staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. HENDRICKX, die verschijnt voor verzoekers, en van advocaat W. VERSTREPEN die, loco advocaat P. MALLIEN verschijnt voor de eerste verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van eerste auditeur W. VAN NOTEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt :

1.1. Naar aanleiding van een geschil tussen de loodsen en de Vlaamse regering omtrent de rechtspositie van de loodsen en hun bezoldigingsstelsel, kondigen de voorzitters van de Vereniging van Staatsrivierloodsen en van de Vlaamse zee- en kustloodsen einde november 1994 een actie aan waarbij de loodsen vanaf 22 december 1994 nog enkel zouden werken van 9 tot 16 uur.

1.2. Op 22 december 1994 laat de Vlaamse regering via rijkswacht en politie aan alle loodsen een brief betekenen die als volgt luidt :

"Betreft : Opvordering met betrekking tot de aktieaanzegging van de loodsenverenigingen

Door de Voorzitters van de Vereniging van Staatsrivierloodsen en van de Vlaamse Zee- en Kustloodsen werd ons op resp. 28 november en 26 november 1994 een aktieaanzegging betekend.

De Vlaamse regering wenst dat het algemeen kader zou geschetst worden waarin de ingediende reorganisatievoorstellen die hebben geleid tot deze aktieaanzegging, moeten worden gesitueerd en besproken.

1° De reorganisatiestudie die door de firma ANDERSEN, mede op verzoek van de loodsenverenigingen, werd uitgevoerd toont aan dat een reorganisatie van het loodswezen zich opdringt.

2° Inzake de door de loodsenverenigingen gevraagde verhoging van de budgettaire massa, moet gewezen worden op :

- de zeer gunstige sectorale en intersectorale sociale programmaties voor de jaren 1990 tot 1994;

- de oplossing van het probleem van de 'afgeknotte index' in 1990 waardoor de loodsen een voordeel kregen dat de andere personeelsleden nooit ontvingen;

- de baremaherziening die verweven zit in onderhavig voorstel (cfr. punt 4).

3° Er kan niet voorbijgegaan worden aan de evolutie in de scheepvaart die sedert lang een gunstige invloed heeft op het totale bezoldigingsniveau van de loodsen.

4° De voorstellen die door de Vlaamse regering op 20 juli 1994 principieel goedgekeurd werden, impliceren een meeruitgave voor het loodsenkorps op de begroting 1995 en volgende :

- inzake barema : 15 mio fr.

- inzake veranderlijke bezoldiging : 21,6 mio fr..

Tijdens de onderhandelingen met het oog op het bereiken van een akkoord werd door ons een tegenvoorstel geformuleerd waarbij supplementair 22,2 mio fr. aan het loodsenkorps zou kunnen toegekend worden.

Meer toekennen zou strijdig zijn met de principes van gelijke behandeling en billijke verdeling die de overheid moet hanteren ten overstaan van al haar ambtenaren.

Het is in elk geval onjuist dat u met het voorstel 'inlevert'. Dit kan u vaststellen op bijgaande berekeningstabel die een overzicht geeft van de implicaties van de nieuwe regeling, uitgesmeerd over een ganse loopbaan. Dit betekent een verhoging van 5 tot 12 % gemiddeld, naargelang anciënniteit en korps. Deze verhoging is veel hoger dan de gemiddelde verhoging van de andere personeelsleden.

De Vlaamse regering is van oordeel dat de aktieaanzegging elke grondslag mist. De Vlaamse regering acht het dan ook onduelbaar dat door akties het scheepvaartverkeer gehinderd wordt, met als gevolg schadelijke effecten op het vlak van de economie, als inzake de veiligheid, de volksgezondheid en het leefmilieu.

Het is bijgevolg nodig dat het loodsenpersoneel de goede en doorlopende afwikkeling van de scheepvaart verzekert en met deze wordt u opgevorderd om de daartoe vereiste opdrachten uit te voeren, in overeenstemming met de gewone beurtregeling.

Deze beurtregeling, welke u voldoende bekend is, kan door de verantwoordelijke leiding aangevuld worden.

De Vlaamse regering wijst U er bovendien op dat tegen de loodsen die zich aan hun opdracht onttrekken, voor de bevoegde rechtsmacht een kortgeding

kan ingespannen worden. En dat het nemen van rust boven het aantal uren dat door de beurtregeling wordt toegestaan of het volgen van de zgn. administratieve dienstregeling, zal resulteren in een salarisinhouding per uur van 1/1976 van uw salaris en van het vast bedrag van de veranderlijke bezoldiging.

Tenslotte kan ook uw strafrechtelijke verantwoordelijkheid in het gedrang komen indien U zich aan die opdrachten zou onttrekken en onafhankelijk daarvan kunnen bij niet naleving van de ontvangen opdrachten tuchtmaatregelen worden genomen.

Tenslotte wordt erop gewezen dat bij het negeren van de bevelen van uw hiërarchische oversten U ook het gevaar loopt burgerlijk aansprakelijk gesteld te worden, wanneer door uw schuld er schade zou worden toegebracht aan personen of goederen door een gehele of gedeeltelijke buitenwerkingstelling van de loodsdiensten.

In het licht van deze overwegingen en waarschuwingen wordt u bij deze opgevorderd om de dienst te verzekeren volgens de hiervoren vermelde beurtregeling.

Onderhavig bevel blijft rechtsgeldig tot formele opheffing".

Elk bevel is ondertekend door de Vlaams minister van Onderwijs en Ambtenarenzaken, door de Vlaams minister van Verkeer, Buitenlandse Handel en Staatshervorming en door de directeur-generaal van de administratie Waterinfrastructuur en Zeewezen.

1.3. Op 28 december 1994 wordt het Vlaams Gewest door een aantal havenbedrijven in kort geding gedagvaard voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, teneinde het Vlaams Gewest te veroordelen tot het leveren van de loodsen en het nemen van de nodige maatregelen opdat de schepen binnen de normale tijdsduur aan de kaaien aanmeren, zulks onder verbeurte van een dwangsom van 2 miljoen frank per schip dat niet tijdig door een loods bemand wordt.

Een tweede dagvaarding wordt betekend aan de VZW Vereniging van Staatsrivierloodsen teneinde, eveneens onder verbeurte van een dwangsom, te horen bevelen "dat gedaagde de staking van de rivierloodsen die door haar wordt georganiseerd stop zet".

1.4. Op 30 december 1994 worden de loodsen die het opvorderingsbevel van 22 december 1994 niet naleven en de actie voortzetten, door het Vlaams Gewest in gedwongen tussenkomst gedagvaard. De eerste vijf verzoekers behoren tot die groep.

1.5. Op de terechtzitting van 3 januari 1995 worden de kortgedingen met akkoord van alle partijen doorgehaald, aangezien de stakingsactie intussen beëindigd is;

2. De procedure.

Overwegende dat, wanneer de Vlaamse regering of de leden daarvan beslissingen nemen in verband met het personeel van haar diensten, zij krachtens de artikelen 115 en 137 van de Grondwet, zoals die bepalingen uitgevoerd zijn door de artikelen 1, § 1, en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, optreden als orgaan van de Vlaamse Gemeenschap; dat zulks betekent dat het Vlaams Gewest als verwerende partij buiten de zaak moet gesteld worden en dat zijn memories uit de debatten geweerd moeten worden;

3. De ontvankelijkheid.

3.1.1. Overwegende dat de zesde verzoekende partij haar belang legt in het waarborgen van het stakingsrecht van de Vlaamse ambtenaren en het verhinderen dat misbruik wordt gemaakt van het opeisingsrecht;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij aanvoert dat het belang van de zesde verzoekende partij niet voldoende rechtstreeks is, aangezien de bestreden beslissing betrekking heeft op welbepaalde, individualiseerbare ambtenaren;

3.1.3. Overwegende dat de zesde verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord dan weer stelt dat zij tot statutair doel heeft de collectieve belangen van de loodsen te verdedigen en dat het Vlaams Gewest, in het kortgeding dat het tegen haar aangespannen heeft bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, haar belang heeft erkend;

3.1.4. Overwegende dat de VZW Vereniging van Staatsrivierloodsen tot statutair doel heeft, onder meer, het vertegenwoordigen van de loodsen en het verdedigen van hun belangen; dat dit maatschappelijk doel het haar mogelijk maakt op te komen voor de collectieve belangen van haar leden maar niet voor de persoonlijke belangen van welbepaalde individualiseerbare leden;

Overwegende dat, te dezen, de eerste vijf verzoekers zich verzetten tegen een bevel dat de Vlaamse regering individueel aan elk van hen heeft gegeven; dat de zesde verzoekende partij geen persoonlijk belang heeft bij het bestrijden van die geïndividualiseerde beslissingen; dat de omstandigheid dat uit de verschillende individuele bevelen als gemeenschappelijke noemer gedistilleerd kan worden dat de Vlaamse regering de staatsrivierloodsen, als groep, wil verbieden om actie te voeren voor de verdediging van hun beroepsbelangen, niet volstaat opdat de zesde verzoekende partij in de plaats van de betrokken individuen zou kunnen treden en aldus het individueel belang zou kunnen doen opgaan in een collectief belang; dat het beroep, wat de zesde verzoekende partij betreft, onontvankelijk is;

3.2.1. Overwegende dat de verwerende partij vervolgens ook opwerpt enerzijds, dat de verzoekende partijen geen actueel belang meer hebben bij hun annulatieberoep aangezien de stakingsactie beëindigd is zodat de bestreden opvorderingsbevelen geen voorwerp meer hebben en anderzijds, dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van de opeisingsbevelen die aan andere rivierloodsen zijn gegeven; dat zij in haar laatste memorie daaraan toevoegt dat de verzoekers hun belang reeds verloren hadden toen zij hun beroep instelden, aangezien toen reeds vaststond dat de vernietiging van de opeisingsbevelen hun geen voordeel meer kon opleveren;

3.2.2. Overwegende dat de eerste vijf verzoekende partijen in hun memorie van wederantwoord erop wijzen -en ter terechtzitting herhalen- dat het bestreden besluit geldig blijft “tot formele opheffing” en dat de vernietiging hen dienstig kan zijn bij het instellen van een vordering tot schadeloosstelling bij de bevoegde rechtbank; dat zij in die memorie ook betogen dat, in het algemeen, “de loodsen van 9.00 tot 16.00 uur gewerkt (hebben)”, dat de “opvordering van de loodsen beoogde de uitoefening van een fundamenteel recht te beletten”, dat “de manier waarop men in casu het stakingsrecht van de loodsen heeft proberen te breken tegen de borst (stuit, aangezien) de overheid niet gearzeld heeft om de rijksmacht in te schakelen om de opvorderingsbevelen ‘s nachts te doen betekenen (en aangezien) de intimidatie vanwege de overheid zover ging dat zij de loodsen in gedwongen tussenkomst dagvaardde (...)”; dat zij tenslotte stellen dat zij er wel degelijk belang bij hebben de opeisingsbevelen die aan solidaire collega’s zijn gegeven, vernietigd te zien;

3.2.3.1. Overwegende dat de bestreden beslissingen inderdaad vermelden dat het “bevel rechtsgeldig (blijft) tot formele opheffing” en dat het bewijs van die formele opheffing niet geleverd wordt; dat evenwel uit het sub 1.2. vermelde citaat duidelijk blijkt dat de opvordering van de loodsen het gevolg is van een stakings-aanzegging uit november 1994 die verband houdt met de door de verwerende partij geformuleerde reorganisatievoorstellen, terwijl dat sociaal conflict, naar blijkt uit de vrijwillige stopzetting door alle partijen -inclusief de vijfde verzoekende partij- van de gedingen voor de juditiële rechter, begin 1995 beëindigd is; dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift de bestreden beslissingen zelf ook duidelijk plaatsen in het kader van een sociaal conflict betreffende de rechtspositie van de loodsen na de overdracht van het loodswezen door de Staat aan de Gewesten; dat dienvolgens, wegens de beëindiging van de acties waarmee de bestreden individuele bevelen in verband stonden, die bevelen hun materiële rechtskracht verloren hebben en nog alleen als een zuiver formele akte voortbestaan; dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij de vernietiging van een administratieve beslissing die geen rechts-gevolgen heeft;

3.2.3.2. Overwegende dat de hiervoor gedane vaststelling dat de bestreden beslissingen geen toepassing meer kan krijgen, de vraag doet rijzen of de verzoekende partijen aantonen dat zij bij het instellen van het annulatieberoep blijk gaven van een voldoende belang en in welke mate dat belang thans nog een vernietiging rechtvaardigt;

3.2.3.2.1. Overwegende dat de vijf eerste verzoekende partijen niet aangeven op welk vlak de bestreden bevelen, gedurende de enkele dagen dat zij uitwerking hebben gehad, hun persoonlijk een materieel nadeel hebben berokkend; dat ter terechtzitting de raadsman van de verzoekende partijen gewag maakt van een loonverlies maar dat hij voor geen van de verzoekers dat loonverlies op enige wijze concreet maakt, terwijl dergelijk loonverlies ook niet voor de hand ligt aangezien de actie van de verzoekers er precies in bestond om tussen 9 en 16 uur te werken en zij niet stellen dat zij voor die prestaties geen wedde hebben ontvangen;

3.2.3.2.2. Overwegende dat de verzoekende partijen erop wijzen dat zij er belang bij hebben om aan de kant van de verwerende partij een fout te laten vaststellen teneinde “schadevergoeding te bekomen voor de bevoegde rechtbank voor de uren die zij ingevolge de opvordering hebben gepresteerd met miskennis van hun stakingsrecht”; dat zulks evenwel een onrechtstreeks belang vormt dat, op

zich, niet volstaat om een objectief beroep te verantwoorden, zeker nu de bevoegde juditiële rechter in het kader van een vordering in schadeloosstelling evenzeer het bestaan van een fout van de kant van het bestuur kan vaststellen;

3.2.3.2.3. Overwegende dat aangenomen kan worden dat de verzoekende partijen, wegens de verplichting die zij in de bestreden bevelen konden lezen en wegens de bedreiging die erin werd geformuleerd voor het geval zij hun voornemen ten uitvoer zouden leggen, een moreel nadeel hebben ondergaan; dat evenwel de omstandigheid dat de verzoekende partijen bij het vernemen van de bestreden bevelen niet onmiddellijk gepoogd hebben om, al dan niet volgens de procedure van de hoogdringendheid, de opschorting van de tenuitvoerlegging van die beslissingen te verkrijgen, een indicatie vormt die het moreel nadeel sterk doet relativeren; dat vervolgens de verzoekende partijen dat element van het nadeel slechts zeer zijdelings in de hoger geciteerde vermeldingen uit hun memorie van wederantwoord ter sprake hebben gebracht en dat hun raadsman, ter terechtzitting, ook niet op het actueel karakter van dat moreel nadeel is ingegaan;

3.2.3.2.4. Overwegende dat, rekening houdend met het individueel karakter van de bestreden bevelen, de verzoekende partijen geen persoonlijk belang hebben bij de vernietiging van de bevelen die aan hun collega's werden gericht;

3.2.3.2.5. Overwegende dat, gelet op de korte tijdsperiode waarin de bestreden bevelen uitwerking hebben gehad enerzijds en op de omstandigheid dat de verzoekende partijen niet aantonen welk materieel belang hen ertoe aanzette het onderhavige beroep in te stellen en dat zij ook in gebreke blijven aan te tonen welk voordeel zij nu nog uit een vernietiging kunnen halen anderzijds, de Raad van State vaststelt dat de eerste vijf verzoekende partijen niet beschikken over het wettelijk vereiste belang in de zin van artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het Vlaams Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

Artikel 2.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 594,96 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor een zesde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zes mei 2000 en twee, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter,
	L. HELLIN,	staatsraad,
	A. VANDENDRIESSCHE,	staatsraad,
Mevr.	V. WAUTERS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

V. WAUTERS.

J. DE BRABANDERE.