

Rolnummer 1423
Arrest nr. 118/99 van 10 november 1999

ARREST

In zake : het beroep tot vernietiging van artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten, ingesteld door F. Marivoet en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, A. Arts, R. Henneuse en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van het beroep*

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 1 oktober 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 2 oktober 1998, hebben F. Marivoet, wonende te 2520 Ranst-Emblem, Kesselsesteenweg 8, G. Pape, wonende te 2960 Brecht, Spechtendreef 115, G. Lauwers, wonende te 2100 Deurne, Ter Rivierenlaan 163, en J. Westerlinck, wonende te 2060 Antwerpen, Tulpstraat 24, beroep tot vernietiging ingesteld van artikel 8 van het decreet van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 april 1998).

II. *De rechtspleging*

Bij beschikking van 2 oktober 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 30 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 november 1998.

De Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 18 december 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memorie is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 28 december 1998 ter post aangetekende brief.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend bij op 27 januari 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 30 maart 1999 en 27 september 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 1 oktober 1999 en 1 april 2000.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft rechter H. Boel, die voorzitter L. De Grève, wettig verhinderd, vervangt, de zetel aangevuld met rechter A. Arts.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 september 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 juli 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 september 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. L. Lenaerts, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partijen;
- . Mr. B. Staelens, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en R. Henneuse verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Standpunt van de verzoekende partijen

A.1. De verzoekers vorderen de vernietiging van artikel 8 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten. De betwiste bepaling sluit de gemeentelijke autonome havenbedrijven uit van de toepassing van het decreet waarbij het administratief toezicht op de autonome gemeentebedrijven wordt geregeld.

Tot staving van hun belang bij het beroep tot vernietiging voeren de tweede en de vierde verzoeker aan dat ze personeelslid zijn van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Antwerpen.

De rechten en plichten van bedoeld personeel zijn van statutaire aard en worden geregeld door eenzijdig vastgestelde statuten en reglementen. Het is in het belang van de verzoekers dat administratief toezicht mogelijk is op de reglementen en beslissingen van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf.

De eerste en de derde verzoeker menen een belang te ontlenen aan het feit dat zij vertegenwoordiger zijn van een representatieve vakorganisatie en zich in die hoedanigheid beroepsmatig bezighouden met de verdediging van de belangen van de personeelsleden van de gemeentelijke autonome havenbedrijven.

In het eerste middel voeren de verzoekers aan dat de bestreden decreetsbepaling een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 162, tweede lid, 6^o, van de Grondwet. De laatstgenoemde grondwetsbepaling bepaalt dat de wet de toepassing verzekert van het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang wordt geschaad. Ook De Raad van State heeft in zijn advies bij het bestreden decreet gewezen op de verplichting om in administratief toezicht te voorzien. De bestreden decreetsbepaling houdt een ongerechtvaardigd onderscheid in behandeling in doordat het geregelde administratief toezicht niet van toepassing wordt gemaakt op de gemeentelijke autonome havenbedrijven.

In het tweede middel verwijten de verzoekers de bestreden bepaling een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat ze een onderscheid maakt tussen, enerzijds, de autonome gemeentebedrijven in het algemeen, met uitzondering van de havenbedrijven, en, anderzijds, de gemeentelijke autonome havenbedrijven.

In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt geen geoorloofd doel aangegeven voor de betwiste uitsluiting. Artikel 1 van het koninklijk besluit van 10 april 1995, waarin de activiteiten van industriële en commerciële aard worden vermeld waarvoor een autonoom gemeentebedrijf kan worden opgericht, vermeldt de

havens samen met andere activiteiten in één categorie. Het ingevoerde onderscheid beoogt de belangen van bepaalde kringen te verdedigen en berust derhalve niet op een objectief doch op een louter subjectief criterium. Het ingevoerde onderscheid is evenmin adequaat daar de Grondwet een administratieve toezichtregeling verplicht maakt en het decreet ertoe leidt dat de enige bedrijven die thans voor een toezichtregeling in aanmerking komen, hiervan verstoken blijven, waardoor het decreet zonder voorwerp wordt. Anderzijds verleent het decreet de nog op te richten autonome gemeentebedrijven andere dan de havenbedrijven wel de waarborg van een administratief toezicht. Ook het feit dat in het nog uit te vaardigen havendecreet een specifieke toezichtregeling in het vooruitzicht wordt gesteld, verantwoordt niet dat ondertussen een dergelijke regeling ontbreekt.

Standpunt van de Vlaamse Regering

A.2.1. In hoofdorde oordeelt de Vlaamse Regering dat het beroep tot vernietiging onontvankelijk is wegens gemis aan belang van de verzoekende partijen.

De partijen die zich beroepen op hun hoedanigheid van personeelslid van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Antwerpen hebben slechts een zeer onrechtstreeks belang, wat nagenoeg neerkomt op een *actio popularis*.

Wegens gemis aan persoonlijk belang, en aangezien zij de vordering uit eigen naam inleiden, en niet als vertegenwoordiger van een vakorganisatie teneinde de prerogatieven van de vakorganisatie zelf veilig te stellen, is ook de vordering ingesteld door de andere verzoekers onontvankelijk bij gebrek aan belang.

A.2.2. Wat de grond van de zaak betreft, schetst de Vlaamse Regering uitvoerig het kader waarbinnen de bestreden bepaling moet worden gesitueerd. Daarbij wordt beklemtoond dat het nooit de bedoeling van de decreetgever is geweest om elke vorm van administratief toezicht op de gemeentelijke autonome havenbedrijven onmogelijk te maken. De decreetgever heeft enkel gemeend dat, gezien de specifieke en uiterst commerciële en concurrentiële sector waarin de voormelde bedrijven actief zijn, het wenselijk was in een afzonderlijke regeling te voorzien in het geplande havendecreet.

Uit het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat tot de bestreden decreetsbepaling heeft geleid, kan niet worden afgeleid dat de regels inzake administratief toezicht niet zouden mogen worden ge diversifieerd.

A.2.3. De Vlaamse Regering wijst erop dat ook de federale wetgever ter zake in enige differentiatie heeft voorzien. Terwijl vroeger enkel gewone gemeentebedrijven mogelijk waren inzake commerciële of concurrentiële activiteiten, is dat onderscheid in die zin verschoven dat er nu enkel autonome gemeentebedrijven mogelijk zijn voor activiteiten van industriële of commerciële aard. Precies het feit dat meer autonomie wordt verleend, heeft implicaties voor de regeling van het administratief toezicht. Het zou contradictorisch zijn dat voor sommige activiteiten meer autonomie wordt verleend, indien dit zou worden uitgehold door een regeling inzake administratief toezicht die voor alle bedrijven zonder onderscheid geldt.

De verzoekers menen ten onrechte dat er geen redelijke verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. De regeling inzake administratief toezicht wordt niet onmogelijk gemaakt, ze wordt enkel opgenomen in een specifieke, aan de havenbedrijven aangepaste regeling.

Memorie van antwoord van de verzoekende partijen

A.3.1. De verzoekende partijen gaan uitvoerig in op de antecedenten van de bestreden decreetsbepaling. Uit de wordingsgeschiedenis van die bepaling blijkt dat de Vlaamse Regering de betwiste uitsluiting heeft ingevoerd, ondanks het feit dat op basis van het advies van de Raad van State werd aangenomen dat de handelingen van de autonome gemeentebedrijven een toezichtregeling behoeften.

A.3.2. De verzoekende partijen menen dat ze - in tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering betoogt - doen blijken van het rechtens vereiste belang.

De verzoekers die opkomen in hun hoedanigheid van personeelslid van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Antwerpen hebben erop gewezen dat hun rechtspositieregeling wordt bepaald door de reglementen van de raad van bestuur waarop ingevolge de bestreden regeling geen administratief toezicht mogelijk is. Een eventuele toekomstige regeling in het havendecreet kan dat niet verhelpen.

Ook het belang van de verzoekers die optreden in hun functie van vertegenwoordiger van een representatieve vakorganisatie kan niet worden ontkend, nu zij beroepsmatig opkomen voor de belangen van de personeelsleden en hen ook in sommige procedures kunnen bijstaan.

A.3.3. Met betrekking tot de grond van de zaak wordt herhaald dat de bestreden bepaling strijdig is met artikel 162, tweede lid, 6°, van de Grondwet, doordat geen administratief toezicht mogelijk is op de gemeentelijke autonome havenbedrijven. Een voor de toekomst in het vooruitzicht gestelde regeling doet niets af aan het feit dat wekelijks door de raad van bestuur beslissingen worden genomen die ingrijpen in de rechtspositieregeling van het personeel en waarop geen toezicht mogelijk is.

Tevens wordt herhaald dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor de verschillende behandeling van de gemeentelijke autonome havenbedrijven en alle andere autonome gemeentebedrijven. De verwijzing naar de commerciële en concurrentiële omgeving waarin de havenbedrijven werken, vormt geen afdoende motivering om enkel de havenbedrijven uit te sluiten, nu dat argument ook geldt ten aanzien van de andere autonome gemeentebedrijven. Zo leidt de bestreden regeling ertoe dat voor de exploitatie van de bevaarbare waterlopen en de luchthavens wel in een administratief toezicht is voorzien, maar niet voor de havens. De verzoekers besluiten dat de decreetgever geen geoorloofd doel heeft nagestreefd, dat het onderscheid noch objectief noch adequaat is en dat er hoe dan ook geen redelijke verhouding bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

- B -

Over de bestreden bepaling

B.1.1. Het decreet van 17 maart 1998 tot wijziging van het decreet van 28 april 1993 houdende regeling, voor het Vlaamse Gewest, van het administratief toezicht op de gemeenten regelt het administratief toezicht op de gewone en op de autonome gemeentebedrijven. Het bestreden artikel 8 bepaalt dat die nieuwe toezichtregeling niet van toepassing is op de gemeentelijke autonome havenbedrijven.

B.1.2. Het Hof merkt op dat sedert de instelling van het beroep tot vernietiging het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 2 maart 1999 houdende het beleid en het beheer van de zeehavens werd uitgevaardigd, dat met name een regeling van administratief toezicht op de havenbedrijven bevat. Ter zitting hebben de verzoekende partijen de mening uitgedrukt dat het laatstgenoemde decreet hun beroep niet raakt.

Over de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging

B.2.1. De tweede en de vierde verzoeker treden op in hun hoedanigheid van personeelslid van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Antwerpen. Ze voeren aan dat de rechten en plichten van het personeel van het Havenbedrijf geregeld worden door eenzijdig vastgestelde statuten en reglementen, zodat het in hun belang is dat op die beslissingen administratief toezicht mogelijk is.

B.2.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.2.3. De gedecentraliseerde diensten genieten een zekere autonomie en beleidsvrijheid. Het administratief toezicht is de bevoegdheid waarover de toezichthoudende overheid beschikt om te verhinderen dat de gedecentraliseerde besturen hun zelfstandigheid zouden misbruiken om handelingen te verrichten die met de wet of het algemeen belang in strijd zijn.

Dat administratief toezicht past in het kader van de verhouding tussen de overheid en de gedecentraliseerde lichamen en heeft niet tot doel de individuele belangen van de personeelsleden rechtstreeks te beschermen. Hun staan andere wegen ter beschikking indien een administratieve overheid beslissingen treft die voor hen griefhoudend zijn.

De verzoekers voeren op geen enkele wijze concrete gegevens aan waaruit zou blijken dat ze persoonlijk en rechtstreeks door de bestreden bepaling in hun situatie worden geraakt of zouden kunnen worden geraakt door de ontstentenis van administratief toezicht op de autonome havenbedrijven.

Uit het bovenstaande volgt dat de tweede en de vierde verzoekers niet doen blijken van het vereiste belang en dat wat hen betreft het beroep onontvankelijk is.

B.3.1. Volgens de termen van het verzoekschrift zijn de eerste en de derde verzoeker vertegenwoordigers van representatieve vakorganisaties. Ze voeren aan dat ze in die functie beroepshalve opkomen voor de belangen van het personeel van het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Antwerpen en dat ze daaraan tevens het belang ontleen om voor het Hof in rechte te treden.

B.3.2. De verzoekers doen niet blijken van het vereiste belang, nu zij niet aantonen in welk opzicht de bestreden bepaling zou raken aan de prerogatieven die aan de uitoefening van hun vakbondsfunctie zijn verbonden.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 10 november 1999.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets