

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.929 van 5 mei 2011
in de zaak A. 153.765/XII-4223**

In zake: 1. de NV GRONDMAATSCHAPPIJ VAN BELGIË
2. de NV WESTERDAL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter De Smedt
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de KERKFABRIEK SINT-CLEMENS te De Haan
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Archimedesstraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juli 2004, strekt tot de nietigverklaring van:
- “de beslissing d.d. 7 april 2004 van de kerkraad van [de kerkfabriek Sint-Clemens te De Haan] om, na afsluiting op 10 april 2004 van de tweede bieding, onmiddellijk het hoogste bod, dat schriftelijk en onvoorwaardelijk bij de notaris werd binnengebracht, te aanvaarden” en,
 - “de uit voormelde beslissing voortvloeiende beslissing om ‘het zuidelijk gelegen deel, met een oppervlakte van één hectare vijftien vijftig aren vijfenzeventig centiaren (1 ha 55 a 75 ca), van een blok recreatiegrond, thans gebruikt als weiland, gelegen te De Haan (afdeling Klemskerke) nabij de Driftweg en de Violierenlaan, ten kadaster bekend in de eerste afdeling, sectie D, nummers 111/A, 112, 113 en 114’ te verkopen”.

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 Bart Weekers heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 februari 2011.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn Van Damme, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Clive Rommelaere, die loco advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven heeft 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. Verwerende partij is eigenaar van grond te De Haan, nabij de Driftweg en de Violierenlaan, kadastraal bekend eerste afdeling, sectie D, nrs. 111a, 112, 113 en 114, bestaande uit een noordelijk gelegen deel van 1 ha groot en een zuidelijk gelegen deel met een oppervlakte van 1 ha 55 a. De delen worden als weiland verpacht aan twee verschillende pachters.

De notulen van de vergadering van 16 januari 2004 van de kerkraad van verwerende partij vermelden wat volgt:

“Reeds verschillende en meerdere malen hebben kandidaat kopers schriftelijk geïnformeerd of de kerkfabriek niet bereid is deze gronden die gelegen zijn in de recreatiezone te verkopen. Omdat het hier om een oppervlakte gaat van ongeveer 2,55 ha recreatiegrond die een grote waarde vertegenwoordig[t], beslissen de leden om deze grond in principe openbaar te verkopen. Echter zal onderzocht worden in hoever de geïnteresseerde kandidaten een behoorlijk bod willen uitbrengen. Daarom wordt beslist alle kandidaten aan te schrijven met het verzoek hun bod bekend te maken met een aangetekende brief”.

Bij schrijven van 8 februari 2004 nodigt verwerende partij al wie zich “in de loop der jaren” heeft aangeboden als kandidaat-koper uit om een prijssofferte in te dienen.

Verzoeksters zijn daar niet bij; op telefonisch verzoek van eerste verzoekster laat het bureau van de kerkfabriek op 23 februari 2004 evenwel toe dat ook zij een bod doet. Nog op 23 februari 2004 oordeelt het bureau dat geen bod per perceel kan worden uitgebracht, maar dat “het bod moet gesteld worden voor het geheel van de oppervlakte van alle percelen samen”, dat “de verkoopprocedure zal afhankelijk zijn van de waarde van het schattingsverslag en de hoogte van de binnengekomen biedingen”, en dat voorwaardelijk gestelde biedingen niet in aanmerking komen.

Op 15 maart 2004 opent de kerkraad de biedingen. Er zijn er vijf; de hoogste gaat uit van eerste verzoekster, mede namens tweede verzoekster, en beloopt € 2.935.500, hetzij € 115 per m². Besloten wordt een notaris aan te stellen “om de aanbiedingen te evalueren en het dossier tot verkoop op te volgen”.

Op 20 maart 2004 stuurt notaris Nobels volgend schrijven aan eerste verzoekster en drie andere gegadigden die een eerste bod hebben gedaan:

“De kerkfabriek verzoekt mij dit dossier verder op te volgen. Ik ben dan ook zo vrij u te verzoeken om mij binnen de drie weken na heden te laten weten of U nog bereid bent het door U uitgebrachte bod te

verhogen en, in voorkomend geval, met welk bedrag”.

Binnen dezelfde termijn gelieve U mij ook wat meer info omtrent de betrokken vennootschappen te willen bezorgen:

[...]”.

Door een beëdigd landmeter-expert wordt op 31 maart 2004 de totale verkoopwaarde van de grond geschat op € 2.685.375.

Met een schrijven van 6 april 2004 bevestigt eerste verzoekster aan de notaris het bod dat zij eerder mede namens tweede verzoekster deed. Zij deelt mee dat zij vernam “momenteel de hoogste bidder” te zijn en “steeds bereid om ons bod te herbekijken” indien er alsnog een hoger bod mocht zijn.

Op 7 april 2007, nog tijdens de biedingstermijn, beslist de kerkraad om “na afsluiting op 10/04/2004 van de tweede bieding onmiddellijk het hoogste bod dat schriftelijk en onvoorwaardelijk bij de notaris werd binnengebracht, te aanvaarden”.

Op 8 april 2004 schrijft de nv MDC aan de notaris dat zij haar aankoopvoorstel wijzigt naar € 116 per m². Met een gezamenlijk brief van 9 april 2004 verklaren de bvba Macrifi en de nv Zeeparken € 120 per m² aan te bieden.

Het bureau van de kerkfabriek stelt op 10 april 2004 vast dat het gezamenlijk bod van bvba Macrifi en nv Zeeparken het hoogste is en dat dit bod ruim het bedrag vermeld in het schattingsverslag overtreft. Het bureau beslist het voorstel van verzoeksters niet te aanvaarden. De ontwerpen van verkoopovereenkomsten -een voor het noordelijk en een voor het zuidelijk deel- worden nagezien; vastgesteld wordt dat ze beantwoorden aan de beslissing van 7 april 2004 van de kerkfabriek.

Nog dezelfde dag worden de verkoopovereenkomsten ten overstaan van de notaris ondertekend.

Na gunstig advies van de bisschop, wordt door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering op

14 april 2005 machtiging verleend “aan de Kerkfabriek van Sint-Clemens te De Haan, overeenkomstig de beraadslaging van 7 april 2004, tot onderhandse verkoop van percelen grond gelegen aldaar”.

III. Precisering van het voorwerp

3. Op zicht van het geheel van het verzoekschrift identificeert de Raad van State als het enige voorwerp van het beroep: de uit de beslissing van 7 april 2004 van de kerkraad van de kerkfabriek Sint-Clemens voortvloeiende toewijzing van de verkoop uit de hand van haar eigendom te De Haan, kadastraal gekend 1^o afdeling, sectie D, nrs 111a, 112, 113 en 114, aan de bvba Macrifi en de nv Zeeparken. Dit vindt ten overvloede hierin bevestiging dat verzoeksters in de laatste memorie zelfs uitdrukkelijk verklaren niet meer aan te dringen wat het tweede formeel voorwerp betreft van hun inleidend verzoekschrift.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Volgens een eerste ontvankelijkheidsexceptie van verwerende partij is zij niet te beschouwen als een administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij is niet bevoegd om gezagshandelingen te stellen, minstens heeft zij bij het verkopen van het betrokken perceel niet gehandeld als administratieve overheid, nu de verkoop geen goederen betrof die exclusief dienden voor de taken en opdrachten van haar openbare dienst, maar als een louter commerciële handeling te aanzien is.

5. Verwerende partij is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, die -ook wat de bestreden beslissing betreft- onderworpen is aan een regeling van bestuurlijk toezicht.

De exceptie is ongegrond.

6. In een tweede ontvankelijkheidsexceptie doet verwerende partij gelden dat de beslissing van 7 april 2004 van de kerkraad een louter voorbereidende handeling is en dat uit de formulering van de tweede bestreden beslissing blijkt dat verzoeksters in essentie de eigenlijke verkoop betwisten.

7. Als gezien is moet het beroep geacht worden te strekken tot de nietigverklaring van, alleen, de uit de beslissing van 7 april 2004 van de kerkraad van de kerkfabriek Sint-Clemens voortvloeiende toewijzing van de verkoop aan de bvba Macrifi en de nv Zeeparken. Dit is de administratieve eindbeslissing van de procedure tot onderhandse verkoop. Ze is als zodanig afsplitsbaar van de verkoopovereenkomst die erna gesloten is. Door de nietigverklaring van die administratieve rechtshandeling te vorderen, voeren verzoeksters geen betwisting over de verkoopovereenkomst zelf.

De exceptie is ongegrond.

8. Een derde exceptie betreft het belang van verzoeksters. In de memorie van antwoord ontzegt verwerende partij verzoeksters in de eerste plaats belang omdat het verkoopcontract reeds tot stand kwam en de gevorderde vernietiging dat niet kan verhelpen. In de tweede plaats meent verwerende partij dat verzoeksters alleen de beslissing aangaande de verkoop van het zuidelijk perceel viseren, ofschoon verwerende partij expliciet besloot het noordelijke deel samen met het zuidelijke te verkopen. De nagestreefde nietigverklaring kan alzo niet het beoogde voordeel, te weten de enkele aankoop van het zuidelijke deel, met zich brengen. Ter terechtzitting betwist verwerende partij ook nog het belang van verzoeksters omdat zij niet de machtigingsbeslissing van 14 april 2005 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering hebben aangevochten.

9. Verzoeksters zijn door de bestreden afsplitsbare rechtshandeling voorbijgegaan. Zij ontlenen daaraan, in principe, tenminste een gekwalificeerd moreel belang. Dit belang blijft door een nietigverklaring van die rechtshandeling gediend worden, ook al werd de rechtshandeling intussen gevolgd door een contract en wordt dit contract door een eventuele nietigverklaring onverlet gelaten.

Dat het formele voorwerp van het beroep niet geheel adequaat blijkt geformuleerd verklaren verzoeksters hierdoor dat zij zijn voortgegaan op de informatie zoals die bleek “uit de hen door Verwerende Partij ter kennis gebrachte documenten (dit in het kader van het burgerrechtelijk kortgeding dat

Verzoekende Partijen instelden, teneinde inzage te krijgen in het administratief dossier van Verwerende Partij)”. Die uitleg overtuigt. Als hiervóór geoordeeld, moet als het voorwerp van het beroep de beslissing worden gepreciseerd tot verkoop uit de hand van het eigendom van verwerende partij te De Haan, kadastraal gekend 1° afdeling, sectie D, nrs 111a, 112, 113 en 114, aan de bvba Macrifi en de nv Zeeparken - met andere woorden van het zuidelijke én het noordelijke deel.

Ten slotte bestaat er geen noodzaak voor verzoeksters, ten einde hun belang te vrijwaren, om ook de ministeriële machtigingsbeslissing mee te bestrijden. Die toezichtsbeslissing komt niet in de plaats van het bestreden besluit, maar voegt er zich aan toe. In geval van vernietiging van het toewijzingsbesluit verliest de machtiging haar voorwerp en wordt ze onwerkzaam.

De exceptie van gebrek aan belang wordt in elk van haar onderdelen verworpen.

VIII. Onderzoek ten gronde

Standpunt van de partijen

10. Verzoeksters voeren in een *enig middel*, bestaande uit twee onderdelen, de schending aan “van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht”. In het *tweede onderdeel* doen zij gelden, met een verwijzing naar de arresten van de Raad van State nr. 66.428 van 18 mei 1997 en nr. 56.183 van 9 november 1995, dat kerkfabrieken gelet op het gelijkheidsbeginsel hun onroerend patrimonium in de regel openbaar moeten verkopen tenzij er bijzondere motieven voorhanden zijn die een verkoop uit de hand verantwoorden. Volgens hen kunnen de motieven die in de bestreden beslissing worden opgegeven te dezen niet de verkoop uit de hand van het perceel rechtvaardigen. Ze doen niet ter zake. Het is net de openbare verkoop die moet waarborgen dat alle gegadigden een gelijke kans krijgen om het goed te verwerven en dat de best mogelijke prijs verwezenlijkt wordt. Bovendien was het aantal belangstellenden

mogelijk zeer groot en worden het risico op collusie ten nadele van de kerkfabriek evenals het risico op begunstiging van een bepaalde kandidaat-koper precies vermeden door de transparantie van de openbare verkoop. De beslissing om af te zien van de openbare verkoop en onmiddellijk het hoogste bod te aanvaarden dat als reactie op het schrijven van 20 maart 2004 van de notaris werd ingediend, berust niet op draagkrachtige redenen.

Indien een openbare verkoop was gehouden, dan zouden verzoeksters de mogelijkheid hebben gehad om met kennis van het eventueel hoger bod van andere kandidaat-kopers op hun beurt een hoger bod uit te brengen. Nu bleven zij verstoken van de nodige waarborgen inzake transparantie en gelijke behandeling.

11. In de memorie van wederantwoord herhalen verzoeksters dat ook voor een kerkbestuur de onderhandse verkoop slechts mogelijk is in zoverre de kerkraad daarvoor over precieze redenen beschikt die in feite juist en in rechte aannemelijk zijn. Voorts voegen zij nog toe dat de schattingswaarde van het comité tot aankoop of van een ander expert doorgaans wordt aangewend als de minimumwaarde voor de verkoop van een onroerend goed, maar “geen afdoende en draagkrachtige rechtvaardiging [kan] uitmaken om het principe van een openbare verkoop terzijde te stellen”. Ten slotte menen verzoeksters dat het “onbetwistbaar [is] dat de mogelijkheid tot hoger bod op maat van belanghebbende partijen in het leven werd geroepen”.

Beoordeling

12. Het onderdeel gaat uit van het a priori dat verwerende partij in beginsel verplicht zou zijn geweest haar onroerend goed openbaar te verkopen.

Die zienswijze wordt niet gevolgd. Zoals in het arrest inzake Robijns, nr. 24.941 van 21 december 1984, wordt overwogen legt geen wets- of verordeningsbepaling aan de kerkfabriek de verplichting op haar onroerend goed openbaar te verkopen.

In zoverre verzoeksters besluiten tot de principiële verplichting om de weg van de openbare verkoop te volgen op grond van het arrest nr. 66.428 van 28 mei 1997, is vast te stellen dat dit arrest een uitspraak betreft in het kader van een vordering tot schorsing. De bedoelde principiële verplichting komt ter sprake bij de beoordeling van het tweede, als ernstig beschouwde middel. Verzoeksters zullen evenwel opmerken dat het middel niet meer aan bod komt in het arrest ten gronde, nr. 69.199 van 28 oktober 1997, waarin finaal tot de nietigverklaring wordt besloten op grond van een ander -het vijfde- middel.

Het arrest nr. 56.183 van 9 november 1995, waarnaar verzoeksters eveneens verwijzen, vernietigt de weigering van een machtiging tot onderhandse verkoop om geen andere reden dan dat werd nagelaten de nodige (nieuwe) adviezen in te winnen.

Het middel vertrekt van een onjuiste premisse.

13. Uit de beslissing van 16 januari 2004 van de kerkraad kan worden opgemaakt dat deze de definitieve keuze voor een openbare verkoop, dan wel een onderhandse, wou laten afhangen van het antwoord op de vraag of de bekende kandidaat-kopers al dan niet “een behoorlijk bod” wilden uitbrengen.

Ook door eerste verzoekster, mede optredend namens tweede verzoekster, is een bod uitgebracht. Net als aan nog drie andere bidders, werd vervolgens aan eerste verzoekster met een brief van 20 maart 2004 van notaris Nobels gevraagd “om [hem] binnen de drie weken na heden te laten weten of U nog bereid bent het door U uitgebrachte bod te verhogen, en in voorkomend geval, met welk bedrag”.

Waar intussen een landmeter-expert de venale waarde van het perceel op € 2.685.375 raamde en dit bedrag reeds door de hoogste bidder in de eerste ronde met bijna 10 procent werd overtroffen, beslist de kerkraad op 7 april 2004 de verkoop toe te wijzen, dadelijk na sluiting van de tweede biedingsronde, aan wie dan zal blijken het hoogste bod te hebben gedaan.

14. Uit wat voorafgaat volgt dat verwerende partij niet de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan door, bij de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid inzake de wijze waarop zij haar onroerende goederen vervreemdt, in de concrete omstandigheden van deze zaak voor een onderhandse verkoop te hebben gekozen.

De verwijzing in de beslissing van 7 april 2004 van de kerkraad naar de hogere kosten voor de kopers in geval van een openbare verkoping en de vrees voor collusie ten nadele van de kerkfabriek ten spijt, is de keuze om het bij een onderhandse verkoop te houden kennelijk in wezen ingegeven doordat de biedingen onvoorzien “behoorlijk” waren: “Gezien de kerkfabriek door deze verkoping haar inkomen op een onverwachte en toch verantwoorde wijze kan verhogen, waardoor de gemeentelijke toelage aanzienlijk zal dalen”. Immers verkreeg verwerende partij voor de grond € 116 per m², terwijl haar nog geen tien jaar tevoren “slechts 450 BEF (€ 11,15) per m² geboden werd” (adm. doss., stuk 17).

Heeft weliswaar verwerende partij, door op die manier de grond onderhands te verkopen, het beroep op de mededinging beperkt tot de bij haar bekende geïnteresseerden, dit heeft als zodanig de verzoeksters geen nadeel toegebracht aangezien zij tot die bekende geïnteresseerden behoorden. Aldus hebben zij net als de begunstigden van de bestreden beslissing een eerste bod kunnen uitbrengen en vervolgens de gelegenheid gekregen om dat bod, in een tweede ronde, te verhogen. Dat zij bij een openbare verkoop ook nog de mogelijkheid zouden hebben gehad om met kennis van het hoger bod van andere kandidaat-kopers een nog hoger bod uit te brengen, toont op zichzelf niet aan dat zij ongelijk zijn behandeld. Voor de andere gegadigden was er evenmin de mogelijkheid een derde bod te doen.

15. Samenvattend blijkt niet dat verwerende partij onrechtmatig de voorkeur heeft gegeven aan een onderhandse verkoop, boven een openbare verkoop, en zo doende aan verzoeksters gelijke kansen om het goed te verwerven heeft onthouden.

Het tweede onderdeel van het enig middel is ongegrond. Aangezien het niet de oplossing van het geschil mogelijk maakt en het eerste onderdeel van het middel in het auditorsverslag niet werd onderzocht, is er reden tot een aanvullend verslag.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee gelast een aanvullend verslag op te stellen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 mei 2011, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest