

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 175.313 van 4 oktober 2007
in de zaak A. 123.029/XII-4782.**

In zake : het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
 WELZIJN VAN KORTRIJK,
 dat woonplaats kiest bij
 advocaat B. Van Dorpe,
 kantoor houdende te Kortrijk,
 Loofstraat 39

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP,
die woonplaats kiest bij
advocaat B. Staelens,
kantoor houdende te Brugge,
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46, bus 1.

tussenkommende partij :

Anne-Marie VANHAUWERE,
die woonplaats kiest bij
advocaten J. Van Den Broecke en K. Segers,
kantoor houdende te Waregem,
F. Verhaeghestraat 5.

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

Gezien het verzoekschrift dat het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van Kortrijk op 26 juni 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 8 mei 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, waarbij het besluit van 17 januari 2002 van de raad voor maatschappelijk welzijn, houdende akteneming van de raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, wordt vernietigd;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 1 augustus 2002;

Gelet op de beschikking van 7 augustus 2002 die de tussenkomst van Anne-Marie Vanhauwere toelaat;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur B. Thys;

Gelet op de beschikking van 15 juni 2006 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 1 juni 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 september 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad G. van Haegendoren;

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. Van Dorpe, die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat N. De Clercq, die loco advocaat B. Staelens, verschijnt voor de verwerende partij en van advocaat P. Defreyne, die verschijnt voor de tussenkomenende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur B. THYS;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De gegevens van de zaak

1.1. Op 25 februari 1988 besluit de raad voor maatschappelijk welzijn van het OCMW van Kortrijk een woning aan de Groeningestraat 25, die wordt gerestaureerd, gedeeltelijk als conciërgewoning in te richten en als zodanig te verhuren. De huurprijs wordt bepaald en er wordt beslist een overeenkomst uit te werken. Uit de voorafgaande overwegingen blijkt dat Anne-Marie Vanhauwere, echtgenote van de secretaris van het OCMW, geïnteresseerd is.

De secretaris is bij de behandeling van dit agendapunt door de raad voor maatschappelijk welzijn niet aanwezig.

Op 29 december 1988 wordt dienaangaande tussen het OCMW van Kortrijk en Anne-Marie Vanhauwere effectief een overeenkomst gesloten. Deze gaat in op 1 januari 1989 en heeft een onbepaalde duur. Ze kan door de verhuurder en de conciërge worden opgezegd, mits zij een opzegtermijn eerbiedigen van één jaar.

1.2. Op 24 augustus 2000 keurt de raad voor maatschappelijk welzijn een conceptnota goed met betrekking tot het toekomstige gebruik van de gerestaureerde woningen van het Begijnhof. Tevens wordt een woonreglement vastgesteld dat de huurders toelaat in de gehuurde woning handel te drijven of een beroep of ambacht uit te oefenen, na uitdrukkelijke toestemming van de raad voor maatschappelijk welzijn en voorzover de voorgestelde activiteiten niet indruisen tegen het beschermde karakter en de rustige omgeving van het Begijnhof. Het is de bedoeling de woningen met de nrs. 22 en 23 om te vormen tot een grotere woning en deze gedeeltelijk te gebruiken als bezoekerscentrum. Anne-Marie Vanhauwere blijkt bereid het overige deel te huren en de kamers als gastenkamers verder te verhuren.

De secretaris is bij de behandeling van dit agendapunt wederom niet aanwezig.

Op 18 oktober 2000 sluit het OCMW met Anne-Marie Vanhauwere een huurovereenkomst met betrekking tot de bedoelde woning. Deze overeenkomst gaat in op 1 november 2000 en eindigt op 30 oktober 2009. Ze is verlengbaar en kan door beide partijen worden opgezegd onder de voorwaarden bepaald in de huurwet van 20 februari 1991.

1.3. Tijdens de vergadering van 19 december 2001 van de gemeenteraad van de stad Kortrijk stelt gemeenteraadslid Vincent Van Quickenborne vragen met betrekking tot de verhuring van de woningen aan de Groeningestraat 25 en het Begijnhof 22-23 aan de echtgenote van de secretaris.

Naar aanleiding daarvan schrijft de voorzitter van het OCMW op 31 december 2001 een brief aan de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), waarin hij stelt:

“Mevrouw Annemie Vanhauwere, echtgenote van de OCMW-secretaris huurt van het OCMW Kortrijk 2 gebouwen, nl. Groeningestraat 25 waar het gezin de bovenverdieping bewoont (gelijkvloers gebruikt door onze Dienst voor Opvanggezinnen) (verhuring via conciërgecontract, zie bijlage) en Begijnhof 22, waar men 2 kamers verhuurt voor ‘bed and breakfast’ (gedeelte woning ook gebruikt als bezoekerscentrum Begijnhof). Deze verhuringen zijn goedgekeurde beslissingen van de OCMW-raad (resp in 1988 en 2000, zie bijlagen)

Mevrouw Vanhauwere is geen personeelslid van het OCMW, maar wel van de vzw Zusters Augustinessen waarvoor zij voor onze Dienst Opvanggezinnen werkt.

De vzw Zusters Augustinessen is een congregatie die sinds 1955 een overeenkomst heeft met de toenmalige COO tot bediening van het OLV Hospitaal. Nadien werd bij de oprichting van diverse instellingen en diensten van het OCMW het beheer en het beleid van het personeel ook aan hen toevertrouwd.

In de gemeenteraad werd gevraagd of de 2 verhuringsbeslissingen van het OCMW niet in tegenspraak zijn met artikel 49 van de OCMW-wet.

Gaarne zou ik hierover uw mening vernemen”.

Met een faxbericht van 17 januari 2002 antwoordt de VVSG :

“Op basis van de gegevens door u verstrekt kan ik u volgend advies geven.

Juridisch gezien is mevrouw Vanhauwere geen personeelslid van het OCMW, vermits zij werknemer is van de v.z.w. Zusters Augustinessen van O.L.V Gasthuis te Kortrijk. Bijgevolg is artikel 49 van de OCMW-wet (verbodsbepalingen voor OCMW-personeel) op haar niet van toepassing.

Art. 37, 2 OCMW-wet i.v.m. verbodsbepalingen is echter wel van toepassing op de secretaris van het OCMW, zijnde de echtgenoot van mevrouw Vanhauwere. De feitelijke omstandigheden voor toepassing van dit artikel dienen geval per geval geïnterpreteerd te worden”.

1.4. Dezelfde dag nog neemt de raad voor maatschappelijk welzijn het volgende besluit :

“De Raad,

Gelet op de raadsbeslissing d.d. 25 februari 1988 tot verhuring gedeelte woning Groeningestraat 25, aan Mevrouw Annemie Vanhauwere, via conciërgeovereenkomst;

Gelet op de huurovereenkomst conciërge d.d. 29 december 1988;

Gelet op de splitsing huurovereenkomst d.d. 25 februari 1988 in een conciërgeovereenkomst met verminderde oppervlakte aan 13.000 BEF per maand en een aparte verhuring aan een derde persoon (Mevrouw C. Oudenbroek) aan 12.000 BEF per maand, exclusief de kosten (Raad 23 september 1993);

Gelet op de raadsbeslissing d.d. 28 oktober 1999 i.v.m. vastlegging prijzen verhuring woningen 2^{de} fase begijnhof, waarbij de prijs voor woning 22-23 op 23.000 BEF werd bepaald;
 Gelet op de conceptnota 'toekomstige werking Begijnhof' d.d. 11 juni 2000;
 Gelet op de raadsbeslissing d.d. 24 augustus 2000 tot verhuring woning nr. 22/23 Begijnhof aan Mevrouw Annemie Vanhauwere;
 Gelet op de raadsbeslissing d.d. 28 september 2000 tot opsplitsing huur woning 22/23 Begijnhof in 1/3 'bezoekerscentrum Begijnhof OCMW' en 2/3 gastenkamers - privé;
 Gelet op de huurovereenkomst woning nr. 22/23 Begijnhof d.d. 1 november 2000;
 Gelet op het schrijven vanwege voorzitter M. Waegemans d.d. 31 december 2001 aan de juridische dienst van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, met vraag tot stellingname omtrent de vraag in de Gemeenteraad d.d. 19 december 2001, n.a.v. de bespreking omtrent het OCMW-budget, naar de onverenigbaarheid met art. 49 van de organieke wet op de OCMW's, van de raadsbeslissingen van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, in verband met de verhuring van een gedeelte van een woning van de Groeningestraat 25, via een conciërgeovereenkomst, en van de verhuring van de woning 22-23 in het Begijnhof te Kortrijk, aan mevr. Annemie Vanhauwere;
 Gelet op het antwoord d.d. 17 januari 2002 vanwege de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeente;
 beslist,
 1. akte te nemen van de raadsbeslissingen d.d. 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, en de bijhorende stukken”.

Met een brief van 15 februari 2002 dient gemeenteraadslid Vincent Van Quickenborne tegen dit raadsbesluit een klacht in bij de gouverneur van de provincie West-Vlaanderen. Het gemeenteraadslid voert aan dat de secretaris van het OCMW en zijn echtgenote Anne-Marie Vanhauwere hun domicilie hebben in een woning aan de Groeningestraat 25 te Kortrijk, die eigendom is van het OCMW, dat de ondertekening van het huurcontract met het OCMW door de echtgenote van de secretaris een onrechtstreekse deelneming betreft aan een overeenkomst met het OCMW, die verboden is door artikel 37, 2/, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna de OCMW-wet), dat ook het huren van de woning aan het Begijnhof 22-23 en het uitbaten van die woning als hotel met bed en ontbijt in strijd is met de bepalingen van artikel 37, 2/, van de OCMW-wet, dat daarenboven artikel 49 van de OCMW-wet, luidens welk personeelsleden van het OCMW geen enkele zelfs onbezoldigde opdracht of dienst in particuliere zaken met winstoogmerk mogen volbrengen, wordt overtreden, wijl Anne-Marie Vanhauwere weliswaar tewerkgesteld is bij de vzw Zusters Augustinessen, maar het personeel van deze vereniging in feite onder het gezag, het toezicht en de financiering staat van het OCMW.

Met een aangetekende brief van 14 maart 2002 delen de voorzitter en de secretaris van het OCMW het standpunt van hun bestuur met betrekking tot deze klacht mede aan de provinciegouverneur. Wat het voorwerp van de klacht betreft, voeren zij aan dat het kwestieuze raadsbesluit een loutere aktename betreft van de inmiddels definitief geworden raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, dat het die raadsbesluiten in hun bestaan erkent, maar juridisch niet kan worden opgevat als een bevestiging ervan en dat er op 17 januari 2002 geen onderzoek of stemming heeft plaatsgehad omtrent de mogelijkheid tot intrekking, wijziging of bevestiging van de voormelde raadsbesluiten, die ten voordele van derden rechten hebben doen ontstaan.

De provinciegouverneur valt het standpunt van het OCMW bij. In een nota van 28 maart 2002 schrijft hij zijn bevindingen neer uit onderzoek van de voorliggende stukken. Volgens de gouverneur blijkt dat de beslissing waartegen de klacht is gericht “niet een beslissing betreft die rechten doet ontstaan doch gewoon een akteneming is van de raadsbeslissingen van 25.02.1988 en 24.08.2000. De eventuele vernietiging van deze akteneming zal dan ook geen enkel juridisch gevolg hebben”.

Ook de afdeling juridische aangelegenheden en verkiezingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap valt het standpunt van het OCMW -en van de gouverneur- in een nota van 24 april 2002 bij.

1.5. Op 8 mei 2002 neemt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid echter de thans bestreden beslissing om het besluit van 17 januari 2002 van de raad voor maatschappelijk welzijn, houdende akteneming van de raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, te vernietigen.

Volgens de minister kan de raadsbeslissing van 17 januari 2002 niet worden afgedaan als een loutere bestaanserkenning van de eerdere raadsbesluiten omdat dergelijke handeling “zinloos en inhoudsloos” zou zijn. Volgens de minister is de zaak na het VVSG-advies opnieuw aan de OCMW-raad voorgelegd “om het akkoord van de raad te krijgen over die beslissingen rekeninghoudend met het opgeworpen probleem van onverenigbaarheid met de OCMW-wet” zodat de raadsbeslissing van 17 januari 2002 “moet beschouwd worden als een erkenning van de geldigheid en een akkoord met de verder zetting

van de afgesloten huurovereenkomsten”. Volgens de minister zijn die overeenkomsten echter niet regelmatig tot stand gekomen en werd telkens artikel 37, 2/, van de OCMW-wet geschonden. De minister overweegt dan “dat gelet op de vastgestelde onregelmatigheden waardoor de beslissingen worden getroffen, het niet gepast lijkt dergelijke onwettige beslissingen te erkennen; dat door deze bestuurshandeling de OCMW-raad zijn instemming betuigt met onwettige rechtshandelingen”, “[dat] de raad impliciet de motieven die aan de vroegere beslissingen ten grondslag lagen, heeft goedgekeurd en overgenomen; dat de raad bijgevolg met de beslissing van 17 januari 2002 die motivering impliciet herneemt; dat bijgevolg de beslissing van 17 januari 2002 omwille van de supra uiteengezette redenering en motieven onwettig is; [...] dat het aanbeveling verdient de geoorloofdheid van de voortzetting van de beide huurovereenkomsten waarvan sprake, te onderzoeken; dat het tot de bevoegdheid van de partijen bij de huurovereenkomsten behoort om de overeenkomsten te beëindigen; dat de vaststelling van de onregelmatigheden waardoor de raadsbesluiten waarbij die overeenkomsten worden goedgekeurd, worden getroffen, een grondslag vormt voor het opzeggen of laten verbreken van de contractuele verbintenis; dat het openbaar bestuur in strijd met het wettigheidsbeginsel zou handelen indien het een onwettige toestand die haar wordt voorgelegd zou bestendigen en er niet het gepaste gevolg aan gegeven wordt”.

Met een aangetekende brief van 8 mei 2002 zendt de minister een afschrift van zijn vernietigingsbesluit naar de voorzitter van het OCMW.

De procedure

2. Bij beschikking van 7 augustus 2002 van de XIIde vakantiekamer werd Anne-Marie Vanhauwere toegestaan in de debatten tussen te komen en werd haar een termijn van zestig dagen verleend om haar middelen ten gronde uiteen te zetten. Betrokkene heeft met een op 18 november 2002 ter post aangetekend verzonden schrijven een ontvankelijke memorie ingediend.

Terecht werpt de verwerende partij in haar memorie van antwoord op dat met de argumentatie die door de tussenkomende partij wordt aangebracht, slechts rekening mag worden gehouden voorzover ze de middelen van de verzoekende partij kan ondersteunen.

Ten gronde

3.1. Het auditoraat heeft in het verslag dat over de voorliggende zaak is opgesteld ambtshalve onderzocht, vertrekkende van de in het eerste middel aangevoerde grieven, welk voordeel de gevorderde nietigverklaring aan verzoeker kan opleveren, bekeken vanuit de aard en de strekking van het vernietigde raadsbesluit van 17 januari 2002. Ofschoon verwerende partij in de laatste memorie opmerkt dat de middelen “niet verder onderzocht” zijn en zij vraagt dat de zaak voorwerp dient te zijn van een nieuw auditoraatsverslag, preciseert zij ter terechtzitting op een aanvullend verslag slechts aan te dringen in zoverre haar standpunt over de in het auditoraatsverslag aangebrachte problematiek door de Raad van State wordt gevolgd.

3.2. In haar *eerste middel* voert de verzoekende partij terecht aan dat het vernietigde raadsbesluit van 17 januari 2002 slechts kan worden opgevat als een feitelijke erkenning van het bestaan van de raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, die definitief zijn en waaraan noch zijzelf, noch de toezichthoudende overheid nog iets kon veranderen. De laatstgenoemde raadsbesluiten hebben overigens ook definitief uitwerking gehad, voorzover ze de huurovereenkomsten van 29 december 1988 en van 18 oktober 2000 met Anne-Marie Vanhauwere mede hebben doen ontstaan. Deze huurovereenkomsten gelden onverminderd, ook na de akteneming van de er aan voorafgaande raadsbeslissingen door de raad voor maatschappelijk welzijn op 17 januari 2002. Er valt niet in te zien hoe het raadsbesluit van 17 januari 2002 op enigerlei wijze rechtscheppend zou geweest zijn. Het heeft ten aanzien van de lopende huurovereenkomsten geen enkele impact gehad. Anders dan de verwerende partij blijkens de overwegingen van haar besluit meent en zij ook in haar memorie van antwoord en in de laatste memorie voor de Raad betoogt, maakt het geen melding van enig onderzoek dat zou zijn gevoerd naar de noodzakelijkheid of de wenselijkheid van een ontbinding, beëindiging, wijziging of verlenging van de huurovereenkomsten, noch van een beraadslaging of stemming over deze problematiek, zodat het klaarblijkelijk niet kan worden geacht enige beslissing dienaangaande in te houden. De omstandigheid dat in de aanhef van het raadsbesluit simpel melding wordt gemaakt van de vraag van 31 december 2001 van de voorzitter van het OCMW aan de VVSG aangaande de bestaanbaarheid van de raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000 met artikel 49 van de OCMW-wet en van het antwoord van 17 januari 2002 van de VVSG op die vraag,

verandert daar niets aan. Nergens blijkt dat het raadsbesluit van 17 januari 2002 toch iets meer of iets anders zou zijn dan wat het naar de letter voorgeeft te zijn, namelijk een loutere akteneming van twee eerdere raadsbesluiten.

Vermits het raadsbesluit van 17 januari 2002 geen enkel rechtsgevolg heeft tot stand gebracht, moet worden besloten dat de bestreden beslissing van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, door het voormelde raadsbesluit te vernietigen, evenmin enig materieel rechtseffect heeft gehad.

Verwerende partij betoogt in de laatste memorie dat de strekking van het toezichtsbesluit was “dat er bepaalde rechtsplichten ontstaan voor het onder toezicht staand bestuur” en dat het “puur acteren” van het toezichtsbesluit niet beantwoordt aan de verplichtingen van een bestuur “dat in het kader van een rechtsstaat de wet dient te respecteren”. Zij verklaart evenwel niet nader op grond van welke precieze rechtsregel het OCMW zich door de bestreden ministeriële beslissing verplicht zou moeten weten om tot de opzegging van de huurovereenkomsten over te gaan.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat het bestreden ministerieel besluit geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. Verzoekster werpt evenwel terecht op dat het bestreden ministerieel besluit, alhoewel het een zinledige vernietiging betreft van het raadsbesluit van 17 januari 2002, toch een formeel bestaan leidt en dat, bij verwerping van het beroep om de hiervoor vermelde redenen, “als werkelijk gevolg” het bestreden besluit blijft bestaan dat precies er van uitgaat “dat het vernietigd raadsbesluit wel meer is dan een aktename”. Het is dienvolgens passend om het besluit niettemin, voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, te vernietigen.

De Raad onderstreept wel dat, door die nietigverklaring uit te spreken, hij geenszins inhoudelijk stelling neemt nopens de regelmatigheid van de gesloten huurovereenkomsten.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 8 mei 2002 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Buitenlands Beleid, waarbij het besluit van 17 januari 2002 van de raad voor maatschappelijk welzijn van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Kortrijk, houdende akteneming van zijn raadsbesluiten van 25 februari 1988 en 24 augustus 2000, wordt vernietigd.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 125 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vier oktober 2007, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. D. VERBIEST,	kamervoorzitter,
J. LUST,	staatsraad,
G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad,
Mevr. S. DOMS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DOMS.

D. VERBIEST.