

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 180.172 van 28 februari 2008
in de zaak A. 88.667/XII-2372.**

In zake : de BVBA LURESTHO,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat L. De Schrijver,
 kantoor houdende te Drongen,
 Baarledorpstaat 93

tegen :

de STAD LOKEREN.

D E R A A D V A N S T A T E, XIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de BVBA Lurestho op 24 december 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vragen van het “Gemeenteraadsbesluit van de Stad Lokeren dd. 25.10.1999 [...] waarbij, althans volgens het schrijven dd. 12.11.1999, werd besloten om het bod van verzoekende partij als laattijdig af te wijzen en om de verkoopbelofte goed te keuren tussen de Stad Lokeren en de NV’s Dhollander en Tema voor de verkoop van de handelseigendom, gebouwen met afhangen op en met grond (Parkhotel), gelegen te Lokeren, Antwerpse Steenweg 5 en 7”;

Gelet op het arrest nr. 88.280 van 27 juni 2000 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding van 27 juli 2000 ingediend door verzoekende partij;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgesteld door auditeur P. De Somere;

Gelet op de beschikking van 7 augustus 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien het verzoekschrift tot voortzetting van het geding en de laatste memorie van verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 10 juli 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 oktober 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. Lust;

Gehoord de opmerkingen van advocaat D. Cornelis, die loco advocaat L. De Schrijver verschijnt voor verzoekster, en van advocaat J. Haentjens, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur P. De Somere;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

I. De feitelijke voorgaanden

1. Tussen de stad Lokeren en verzoekster bestaat een overeenkomst voor de uitbating van een hotel-restaurant, gelegen te Lokeren en eigendom van verwerende partij. Luidens artikel 9 van de overeenkomst heeft ze een looptijd van vijftig jaar, ingaande op 24 maart 1958.

2. Op 5 maart 1997 wordt door het Tweede Aankoopcomité van onroerende goederen te Gent (hierna : het aankoopcomité) een verkoopbelofte opgesteld waarbij de stad Lokeren aan L.M., handelend in naam en voor rekening van de NV Parkhotel (Lokeren), vennootschap in oprichting, onder voorwaarden een optie verleent tot aankoop van de betrokken grond en gebouwen.

Bij gemeenteraadsbesluit van 28 april 1997 wordt de onderhandse verkoop van het goed voor de prijs van 28.500.000 frank goedgekeurd, conform de voorwaarden van de voorgelegde verkoopbelofte en de ontwerpakte van verkoop van het aankoopcomité.

Op 25 juni 1009 schorst de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen de uitvoering van het gemeenteraadsbesluit van 28 april 1997 wegens strijdigheid met de beginselen van behoorlijk bestuur en de schending van het algemeen belang, omdat de opgegeven motivering “onvoldoende kan beschouwd worden als redenen van algemeen belang teneinde te kunnen afwijken van de procedure openbare verkoop” en omdat de stad door de verkoop op impliciete wijze de uitvoering van het BPA Boswijk blokkeert.

Bij besluit van 1 september 1997 trekt de gemeenteraad de geschorste beslissing in.

3. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de toezichhoudende overheid met betrekking tot het blokkeren van het BPA, wordt het eigendom in twee loten opgesplitst: een lot 1, gekend als “Parkhotel”, gelegen in een zone voor horecabedrijven, en een lot 2, gelegen in een zone bestemd voor openbaar park.

Op 7 september 1998 besluit de gemeenteraad tot de openbare verkoop van het Parkhotel. De verkoopprijs moet minimum het bedrag van het schattingsverslag, met name 25.735.000 frank bedragen, en de aankoopakte moet een aankoopverplichting van lot 2 bevatten van zodra de opschortende voorwaarde van de goedkeuring van de wijziging van het BPA Boswijk is vervuld. Ook moet de koper de huidige exploitatieovereenkomst definitief en onherroepelijk overnemen en treedt hij in alle rechten en plichten van de stad Lokeren met betrekking tot de exploitatieovereenkomst. Ten slotte wordt bepaald dat de openbare verkoop zal geschieden volgens de procedure voorgesteld door het aankoopcomité.

De NV Parkhotel Lokeren brengt op 18 februari 1999 een bod van 25.750.000 frank uit, en op 7 juli 1999 een laatste bod van 32.000.000 frank. Op 22 juli 1999 wordt haar medegedeeld dat een bod van 32.500.000 frank is gedaan en wordt zij verzocht binnen acht dagen te laten weten of, en zo ja met welk bedrag, zij de verkoopsom wenst te verhogen.

Op 28 juli 1999 dagvaardt verzoekster, wier zaakvoerder ook actief is in de NV Parkhotel, de verwerende partij en de Belgische Staat voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde, zetelend in kort geding, teneinde in afwachting van een uitspraak ten gronde over de geldigheid van de gevolgde procedure en het voorkeepsrecht van verzoekster, een voorlopig verbod

te horen uitspreken om het Parkhotel definitief toe te wijzen aan een derde. Bij beschikking van 29 juli 1999 wordt de vordering als ongegrond afgewezen.

Op 18 augustus 1999 redigeert het aankoopcomité een verkoopbelofte tussen de verwerende partij en de NV Dhollander en de NV Tema waarbij de eerstgenoemde aan de laatstgenoemden een optie geeft tot aankoop van het Parkhotel voor de prijs van 32.500.000 frank, onder de opschortende voorwaarde van goedkeuring door de gemeenteraad en niet-optreden van de toezichthoudende overheid.

Op 20 augustus 1999 dagvaardt verzoekster de verwerende partij en de Belgische Staat voor de rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde om, in hoofdde en voor zover zou zijn overgaan tot een definitieve toewijs, de tussengekomen overdracht aan een derde te doen nietig verklaren en het goed vooralsnog aan verzoekster toe te wijzen voor de prijs van 32.500.000 frank.

Op 1 oktober 1999 doet verzoekster een bod ten bedrage van 33.000.000 frank. Bij schrijven van 5 oktober 1999 antwoordt het aankoopcomité dat het dossier door haar werd afgehandeld en voor verder gevolg werd overgemaakt aan de stad Lokeren met het oog op goedkeuring van het met de hoogste bieder bereikte akkoord, en dat het bod van verzoekster laattijdig is.

Op 25 oktober 1999 beslist de gemeenteraad van de stad Lokeren met het thans bestreden besluit om het bod van 33.000.000 frank, gedaan door verzoekster met een aangetekende brief van 1 oktober 1999, af te wijzen, en om de verkoopbelofte van 18 augustus 1999 vastgelegd tussen de stad Lokeren, de NV Dhollander en de NV Tema goed te keuren. De inhoud van deze beslissing wordt aan verzoekster meegedeeld bij aangetekend schrijven van 12 november 1999.

II. Ten gronde

A. Eerste middel

Standpunt van verzoekster

4. Verzoekster doet in het verzoekschrift in de eerste plaats de schending van de formele-motiveringsverplichting gelden. Zij betoogt dat de gemeenteraad zelf had moeten toelichten op grond van welke redenen en afwegingen zij het laatste bod van verzoekster afwees en het handelseigendom aan een derde toewees, en dat zulks “op geen enkele wijze gemotiveerd” wordt in het schrijven van 12 november 1999 van de verwerende partij aan verzoekster.

In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie voegt verzoekster daar nog aan toe dat nergens -niet in het schrijven van 12 november 1999 en ook niet in de beslissing van 25 oktober 1999- gemotiveerd wordt waarom het bod van verzoekster, dat nochtans het hoogste was, als laattijdig werd geweerd.

Beoordeling

5. Met een brief van 1 oktober 1999 deed verzoekster bij de verwerende partij een bod op het handelseigendom gekend als “Parkhotel”, naar zij in de memorie van wederantwoord zelf stelt, “in het kader van de openbare verkoopprocedure”.

De gemeenteraad heeft dat bod op 25 oktober 1999 als laattijdig afgewezen, op grond van de volgende formele motivering :

“Gelet op de aangetekende brief d.d. 01/10/99 vanwege de bvba Lurestho waarin die firma een bod doet op het Parkhotel ten bedrage van 33.000.000 frank; overwegende dat dezelfde brief ook aan het 2^{de} Comité tot Aankoop was gericht;

Gelet op de brief van 05/10/99 aan de bvba Lurestho waarin het 2^{de} Comité tot Aankoop meldt dat het dossier van het Comité tot Aankoop werd doorgestuurd naar de stad, en waarin het comité wijst op de laattijdigheid van het bod;

Gelet op de brief van 06/10/99 aan de stad vanwege het 2^{de} Comité tot Aankoop waarin de biedingsprocedure wordt toegelicht en waaruit blijkt dat de enige nog overblijvende concurrerende bieder (in feite waren er nog 2 op dat moment) op 22/07/99 op de hoogte is gebracht van het hoogste bod van 32.500.000 frank met een mogelijkheid van een opbod binnen de 8 dagen;

Overwegende dat uit de brief d.d. 06/10/99 blijkt dat het laatste (hoogste) bod van 32.500.000 frank niet meer werd verhoogd; dat bijgevolg een verkoopbelofte werd afgesloten met de hoogste bieder en het dossier op 02/09/99 aan de stad Lokeren werd overgezonden; dat het bod van de bvba Lurestho derhalve buiten tijd is ingediend en bovendien niet gesteld is op het formulier van de prijsofferte waarin ten behoeve van de bidders de procedure van verkoop wordt uiteengezet; overwegende dat tevens uit de brief d.d. 06/10/99 van het Tweede Aankoopcomité blijkt dat de bvba Lurestho zeer goed op de hoogte was van het verloop van het dossier;”.

Dit is verzoeker ter kennis gebracht met een brief van 12 november 1999 die vermeldde :

“De gemeenteraad heeft in zitting van 25/10/99 beslist uw schriftelijk bod d.d. 01/10/99 ten bedrage van 33.000.000 frank, voor zover dit bod zou zijn ingediend als een bod in het raam van de openbare verkoopsprocedure, als laattijdig af te wijzen.

In het raam van de openbare verkoopsprocedure (met schriftelijke biedingen) werd de verkoopsprocedure immers afgesloten met een verkoopbelofte d.d. 18/08/99. Ook door het Tweede Aankoopcomité werd u met brief d.d. 05/10/99 reeds gewezen op de laattijdigheid”.

Tevens werd in de brief onder meer de goedkeuring meegedeeld van de verkoopbelofte aan NV Dhollander en NV Tema voor een prijs van 32.500.000 frank.

6. Anders dan in het middel wordt beweerd, heeft de gemeenteraad de verwerping van verzoeksters bod wel degelijk formeel gemotiveerd.

Mede gelet op de concrete omstandigheden van de zaak moet die formele motivering geacht worden verzoekster ook genoegzaam ter kennis te zijn gebracht met de brief van 12 november 1999. Reeds op 28 juli 1999 hield verzoekster er, getuige haar dagvaarding op 28 juli 1999 van de verwerende partij, zeer ernstig rekening mee dat “het laatste bod van 32.500.000,- BEF gedaan door een derde geïnteresseerde op 30 juli 1999 definitief zal worden” en bijgevolg “de onroerende goederen uiterlijk vrijdag 30 juli as. toegewezen worden”. Naar verzoekster uit de brief van 12 november 1999 kan vernemen, heeft dat bod effectief tot een verkoopbelofte met derden geleid en is het nadien ingediende bod van verzoekster daarom, vanwege laattijdigheid, afgewezen.

7. Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoekster

8. In het verzoekschrift wordt een tweede middel afgeleid uit de schending van de materiële motiveringsverplichting en uit machtsafwending. Verzoekster licht toe dat geen enkele wettelijke bepaling verhindert dat vóór de definitieve toewijs een hoger en geldig bod kan worden gedaan, dat er geen beletsel

voor is dat een belanghebbende een ernstig en substantieel bod uitbrengt in een openbare verkoopsprocedure, “zelfs indien dit niet zou gebeuren volgens de formaliteiten voorgeschreven door het aankoopcomité”, en dat haar bod bij schrijven van 1 oktober 1999 zowel aan de verwerende partij als aan het aankoopcomité werd betekend “voor er van enige principiële of definitieve wijze toewijs sprake was of kon zijn”.

Daar wordt in de memorie van wederantwoord en de laatste memorie nog aan toegevoegd dat het bod van verzoekster niet mocht worden afgewezen “[g]elet op de mogelijkheid tot continue biedingen in het kader van een openbare verkoopsprocedure”, dat een verkoopbelofte in voorkomend geval “noodzakelijkerwijze een voorwaardelijke belofte [is] die nog steeds moet bekrachtigd worden”, en dat geen enkele regel het recht tot het uitbrengen van een bod in het kader van een openbare verkoopsprocedure alleen voorbehoudt aan personen die van in het begin hebben meegedongen.

Beoordeling

9. De gemeenteraad van Lokeren heeft op 7 september 1998 besloten om het handelseigendom “Parkhotel” openbaar te verkopen “volgens de procedure zoals voorgesteld door het Tweede Aankoopcomité te Gent”. Die procedure houdt onder meer in dat de verkoop zal worden aangekondigd in vier publicaties, dat de kandidaat-kopers die een geldige prijsofferte hebben ingediend, van het hoogste bod in kennis gesteld worden en bij aangetekend schrijven verzocht worden een hoger bod uit te brengen binnen acht dagen, dat die werkwijze herhaald wordt tot geen hoger bod meer wordt uitgebracht, dat degene die binnen acht dagen geen hoger bod heeft ingediend niet langer van de verdere biedingen wordt ingelicht, dat een hoger bod na het verstrijken van de termijn van acht dagen geldig is voor zover het goed nog niet is toegewezen, en dat indien geen bezwaren zijn ingediend en indien geen hogere prijsbieding werd gedaan, met de hoogstbiedende een verkoopbelofte wordt aangegaan.

Conform de gemeenteraadsbeslissing is de verkoopbelofte op 18 augustus 1999 gegund aan “het hoogste bod nadat de hele procedure bevredigend is afgewikkeld”, namelijk aan de NV Dhollander en de NV Tema, wier bod van 32.500.000 frank niet binnen acht dagen verhoogd is geworden.

Terecht dan ook bestempelt verwerende partij, in de memorie van antwoord, 18 augustus 1999 als “de einddatum van de openbare verkoops-procedure”. Anders dan verzoekster in het verzoekschrift beweert, was er wel degelijk reeds een “principiële of definitieve” toewijs tot stand gekomen op het moment dat verzoekster haar bod van 1 oktober 1999 ten bedrage van 33.000.000 frank uitbracht.

10. Dat die “principiële of definitieve” toewijs de verwerende partij niet moest of mocht ervan afhouden om het bod van verzoekster aan te nemen, en dat verwerende partij vanwege dat bod haar goedkeuring had moeten onthouden aan de verkoopbelofte jegens NV Dhollander en NV Tema, wordt niet bijgevalen. Alweer terecht, immers, wijst verwerende partij in de memorie van antwoord erop dat de gemeenteraad bij de verkoop gebonden was door zijn principesbeslissing van 7 september 1998 en dat de aanvaarding van nog een hoger bod na de afwikkeling van de procedure van schriftelijke continue biedingen een schending zou inhouden “van de rechten van de kopers en de andere derden, die op een correcte wijze hebben medegedongen in de openbare verkoopsprocedure en die recht hebben op het respect voor de gevolgde procedure”.

11. Verwerende partij was gerechtigd verzoeksters bod van 1 oktober 1999 af te wijzen als laattijdig.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van verzoekster

12. Luidens een derde middel in het verzoekschrift, schendt de bestreden beslissing het *intuitu personae*-karakter van verzoeksters concessieovereenkomst met de stad. Verzoekster licht toe dat de uitbatingsovereenkomst “bepalingen bevat die niet door een particuliere eigenaar kunnen ingevuld worden tav. de uitbaters van het complex”. Zij verwijst meer bepaald naar de artikelen 6, 8 en 10 van de uitbatingsovereenkomst.

In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie blijft verzoeker betogen dat de bepalingen van artikelen 6, 8 en 10 van de overeenkomst enkel door de stad nageleefd kunnen worden.

Beoordeling

13. Ter terechtzitting deelt verzoekster mee dat de verkoop uiteindelijk geen praktische problemen op het stuk van de naleving van de uitbatingsovereenkomst heeft meegebracht.

Voor zoveel verzoekster in die omstandigheden niet zonder belang bij het middel moet worden geacht, dient alleszins te worden vastgesteld dat de beoordeling van het middel de rechtsmacht van de Raad van State te buiten gaat. Het betreft immers de schending van de rechten die verzoekster meent te mogen putten uit de uitbatingsovereenkomst die zij met de verwerende partij afsloot. In het licht van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet komt het de Raad van State niet toe zich daarover uit te spreken.

Het middel moet dan ook worden afgewezen.

D. Vierde middel

Standpunt van verzoekster

14. In een vierde middel voert verzoekster in de eerste plaats aan dat verwerende partij onzorgvuldig is geweest door de inhoud van de gemeenteraadsbeslissing van 25 oktober 1999 pas met een schrijven van 12 november 1999 mee te delen.

In de tweede plaats doet zij gelden wat volgt :

“Bovendien is het zo dat reeds 05.03.1999 een formele verkoopbelofte werd aangegaan tav. de NV Parkhotel, een door de uitbaters van de handelseigendom hiervoor speciaal opgerichte vennootschap.

Omwille van de tussengekomen schorsing van deze beslissing door de gouverneur heeft de Stad Lokeren echter de openbare procedure opgestart, daar waar het schorsingbesluit geenszins inhield dat de handelseigendom niet onderhands zou kunnen verkocht worden, maar wel dat een dergelijke onderhandse verkoop beter diende gemotiveerd te worden.

Derhalve heeft de Stad Lokeren nagelaten haar eerdere beslissing (verkoopbelofte tav. de NV Parkhotel) te verantwoorden en derhalve te

reageren op de schorsing, niettegenstaande het ging om een beslissing die rechten in hoofde van derden inhield.

Het is dan ook duidelijk dat de Stad Lokeren op een lichtzinnige wijze verzuimd heeft de rechten te beschermen die derden, in casu verzoekende partij, uit een eerdere en regelmatige beslissing van de gemeente hadden verkregen, wat een duidelijke inbreuk uitmaakt op de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald op het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het is immers zo dat het principe van de gemeentelijke autonomie nog steeds geldt en het derhalve tot de bevoegdheid en de plicht van de gemeente behoorde om in het besluit waarbij zij van de schorsing kennis nam, haar beslissing te verantwoorden om af te zien van een onderhandse verkoop”.

In de derde plaats noemt zij het onzorgvuldig en strijdig met een normaal en deugdelijk beheer van de gemeentefinanciën dat verwerende partij het eigendom niet heeft verkocht tegen de hoogst realiseerbare waarde.

Beoordeling

15. Het wordt niet toegelicht en het is evenmin spontaan duidelijk op welke wijze de wettigheid van de bestreden gemeenteraadsbeslissing wordt aangetast door de beweerde onzorgvuldigheid bij de mededeling ervan. Het eerste onderdeel van het middel kan niet tot vernietiging leiden.

16. Volgens een tweede onderdeel van het middel is verwerende partij in gebreke gebleven doordat zij, na de schorsing van de gemeenteraadsbeslissing van 28 april 1997 tot goedkeuring van de onderhandse verkoop van het Parkhotel aan de NV Parkhotel, niet gereageerd heeft en van de onderhandse verkoop heeft afgezien, en doordat zij zo doende de rechten heeft geschonden die verzoekster “uit een eerdere en regelmatige beslissing van de gemeente” had verkregen.

De gemeenteraadsbeslissing van 28 april 1997 keurt de verkoop van het handelseigendom Parkhotel goed, niet aan verzoekster, maar aan de NV Parkhotel. Het gaat volgens verzoekster zelf -in de laatste memorie, p. 4- om “een aparte juridische entiteit [...] waarvan zowel het aandeelhouderschap als de raad van bestuur verschillend is van deze van verzoekende partij”. Verzoekster heeft door de gemeenteraadsbeslissing dus geen enkel recht kunnen verkrijgen.

Overigens was de gemeenteraadsbeslissing ook niet regelmatig. Haar uitvoering werd door de gouverneur bij besluit van 25 juni 1997 geschorst op grond van twee afzonderlijke motieven: omdat de opgegeven redenen onvoldoende verantwoorden dat van de procedure openbare verkoop werd afgeweken en omdat

de verkoop de uitvoering van het betrokken BPA blokkeert. Het wordt door verzoekster niet beweerd dat die redenen foutief zijn, laat staan nog dat zij aangeeft welke rechtvaardiging moest zijn aangevoerd in de door haar gewenste reactie op de schorsing.

Ook in zoverre verzoekster laat verstaan dat verwerende partij tenminste het oorspronkelijke plan van de onderhandse verkoop had moeten aanhouden, weze het met een aangepaste motivering, laat zij opvallend na te specificeren welke argumentatie verwerende partij terzake dan wel had dienen bij te brengen en welke onwettigheid de verwerende partij heeft begaan door uiteindelijk, na de bezwaren van de gouverneur te zijn bijgevallen, in de beslissing van 7 september 1998 voor een openbare verkoop te hebben gekozen.

Samengevat wordt niet aangenomen dat, door finaal te beslissen om het Parkhotel openbaar in plaats van onderhands te verkopen, de verwerende partij op onzorgvuldige wijze is teruggekomen op een voordeel dat zij eerder aan verzoekster had verleend. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

17. Met “de hoogst realiseerbare waarde” waartegen de verwerende partij het eigendom beweerdelijk had moeten verkopen, verwijst verzoekster naar haar bod ten bedrage van 33.000.000 frank. Zoals bij de bespreking van het tweede middel gezien, heeft verwerende partij dit bod terecht als laattijdig afgewezen.

Ook het derde en laatste onderdeel van het middel wordt verworpen.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

De ten onrechte gekweten rechten ten bedrage van 173,53 euro dienen aan verzoekster te worden terugbetaald.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op achtentwintig februari 2008, 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.