RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 221.077 van 18 oktober 2012
in de zaak A. 193.090/XII-5867

In zake: de KERKFABRIEK SINT-QUINTINUS GUIGOVEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gerald Kindermans
kantoor houdend te 3870 Heers
Steenweg 161
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juni 2009, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 15 april 2009 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering waarbij wordt vernietigd het besluit van 13 januari 2009 van de kerkraad van Sint-Quintinus Guigoven te Kortessem tot principiële toekenning in erfpacht van een perceel grond aan een nog op te richten vzw die zich onder meer zou gelasten met de realisatie en exploitatie van een ontmoetingsruimte voor de jeugd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Patricia De Somere heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 juni 2012.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Fransen, die loco advocaat Gerald Kindermans verschijnt voor verzoekster, en advocaat Pieter-Jan Staelens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend 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. Op 25 augustus 2008 heeft tussen verzoekster en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kortessem overleg plaats over de bouw van jeugdlokalen te Guigoven. Blijkens een door de burgemeester ondertekend relaas van de vergadering lopen de standpunten uiteen:

- verzoekster wil grond van de familie S. aankopen en op de grond een verblijfscentrum opgericht zien worden; daartoe moet het ruimtelijk structuurplan worden aangepast, aangezien het immers met betrekking tot bedoelde grond voorziet in dagrecreatie en niet verblijfsrecreatie;
- de gemeente van haar kant is niet geneigd het ruimtelijk uitvoeringsplan "Recreatie, Sport en Toerisme" te wijzigen, wil dat de kerkfabriek, alvorens de grond aan te kopen, eerst de haalbaarheid van de realisatie van een verblijfscentrum aldaar onderzoekt en een stedenbouwkundig attest aanvraagt, en verkiest een jeugdlokaal te bouwen op grond van de kerkfabriek langs de pastorij.

Het verslag besluit:

> "Conclu[s]ie:
> De mogelijkheid tot verblijfaccomodatie moet onderzocht worden.
> Beide partijen erkennen de nood aan huisvesting voor de jeugd in Guigoven.
> Er moet worden gezocht naar een compromis dat realiseerbaar is voor beide partijen.
> Afspraak: het kerkbestuur zal het college uitnodigen voor verdere besprekingen."

Met een brief van 6 november 2008 dringt het college van burgemeester en schepenen er bij verzoekster op aan om het stedenbouwkundig attest aan te vragen.

Op 13 januari 2009 beslist de kerkraad dat te doen. Uit de beslissing blijkt wel dat de kwestieuze grond al is aangekocht op 23 december 2008 (met een verwijzing naar zelfs een "besluit Kerkraad 1/8/2008"). Eveneens blijkt uit de beslissing dat de grond in erfpacht zal worden gegeven aan een feitelijke vereniging die zal worden omgevormd in een vzw en die "de realisatie van de jeugdinfrastructuur met bivakmogelijkheid voorbereidt".

Bij afzonderlijke beslissing van dezelfde dag stemt de kerkraad in principe in "met een erfpachtverlening aan een VZW die zich zal gelasten met de realisatie en exploitatie van een zelfstandige, degelijke, toereikende rendabele

en onderhoudbare ontmoetingsruimte in het bijzonder voor de jeugd en andere socio-culturele activiteiten en die niet strijdig zijn met de christelijke moraal".

Die laatste beslissing wordt bij besluit van 9 februari 2009 van het college van burgemeester en schepenen geschorst, en vervolgens op 27 februari 2009 door de kerkraad gehandhaafd.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering vernietigt op 15 april 2009 de geschorste beslissing van 13 januari 2009 van de raad van de kerkfabriek om een perceel grond in erfpacht te geven aan een nog op te richten vzw. Gemotiveerd wordt dat volgens het schepencollege naar aanleiding van het overleg van 25 augustus 2008 tussen de gemeente en verzoekster onder meer de afspraak werd gemaakt "dat, op het stuk van jeugdinfrastructuur, 'moet gezocht worden naar een compromis dat realiseerbaar is voor beide partijen'" en dat verzoekster, door principieel een erfpacht toe te kennen aan een nog op te richten vzw met het oog op de bouw en exploitatie van jeugdinfrastructuur, deze afspraak naast zich heeft neergelegd "en daardoor gehandeld heeft in strijd met enerzijds het fair play-beginsel, dat een beginsel is van behoorlijk bestuur en anderzijds het gemeentelijk belang".

IV. Ontvankelijkheid

4. Verwerende partij deelt in de laatste memorie mee de ontvankelijkheidsexceptie die zij in de memorie van antwoord formuleerde, in te trekken. Er moet dan ook geen uitspraak over gedaan te worden.

V. Enig middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoekster put een enig middel uit "de schending van art. 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van

bestuurshandelingen en [uit] de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel".

Uiteengezet wordt dat het verslag van het overleg van 25 augustus 2008 eenzijdig werd opgesteld door het gemeentebestuur en nooit werd goedgekeurd door verzoekster en dat het bestreden ministerieel besluit niet motiveert "op welke gronden tot dit besluit wordt gekomen". Het verslag van het overleg is duidelijk opgesteld door het college van burgemeester en schepenen en vermeldt enkel wat door de verschillende deelnemers aan de vergadering is gesteld. De conclusies zijn bijzonder algemeen en "absoluut niet in strijd met het besluit van verzoekster dd. 13 januari 2009". Verzoekster kan niet gebonden zijn door de tekst van het verslag. Bovendien blijkt niet uit het verslag wat bedoeld wordt met een compromis dat realiseerbaar is voor beide partijen. Dit is, aldus verzoekster, "zo vaag en nietszeggend dat men op basis van deze zin helemaal geen conclusies kan trekken naar het al dan niet geldig zijn van een erfpacht".

Na een uitvoerige uitweiding over rechtspraak en rechtsleer inzake de motiveringsplicht, besluit verzoekster dat in voorliggend geval zonder enige twijfel gezegd kan worden "dat de precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven noch uitdrukkelijk noch nauwkeurig worden vermeld maar duidelijk afwezig zijn".

6. Verzoekster voert daar in de memorie van wederantwoord nog aan toe dat de kerkfabriek als autonoom bestuur over het beheer van haar goederen mag beslissen, dat trouwens de aankoop van de recreatiegrond niet geschorst werd, dat zij niet inziet waarom de gemeente aan het besluitvormings-proces van verzoekster zou moeten deelnemen en dat zij meent "dat zij wel degelijk kon handelen, zoals ze gehandeld heeft en dat de kritiek die daarop gegeven werd volstrekt onjuist is".

7. In de laatste memorie herhaalt verzoekster dat het verslag van de vergadering van 25 januari 2008 (lees: 25 augustus 2008) niet tegensprekelijk

is. Volgens haar was er “in feite nauwelijks sprake van enig overleg”. Voorts is niet aangetoond dat wanneer verzoekster een beslissing neemt tot bouw en exploitatie van jeugdinfrastructuur, zij daarmee de gemeentelijke bevoegdheid inzake jeugdbeleid zou doorkruisen. En zelfs al zou dit wel het geval zijn, dan nog is er geen reden om verzoekster te ontzeggen een dergelijke infrastructuur op gang te brengen. *In casu* is het duidelijk dat het gemeentebestuur niet constructief wenst mee te werken aan het zoeken van een oplossing voor de problematiek van de jeugdlokalen.

Voorts wordt nog benadrukt dat de beslissing met betrekking tot het erfpachtbesluit voorwaardelijk is, dat de erfpacht maar kan ingaan op voorwaarde onder meer dat een goedgekeurd bouwtechnisch plan en een sluitend financieel exploitatieplan worden voorgelegd, en dat verzoekster dus allerlei voorwaarden heeft ingebouwd met betrekking tot het gemeentelijk belang en “inzonderheid het financieel belang van de gemeente dat absoluut niet geschaad wordt door het besluit in kwestie”.

Beoordeling

8. De autonomie die verzoekster claimt, sluit niet de toepassing van het administratief toezicht uit waarin de artikelen 58 tot en met 63 van hoofdstuk IV van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten voorzien.

Aldus mag, gelet op artikel 59 van het decreet, de Vlaamse regering het besluit vernietigen van de kerkraad op grond van schending van het gemeentelijk belang, inzonderheid de financiële belangen van de gemeente, en schending van de wet of van het algemeen belang. Dit moet gebeuren “bij een gemotiveerd besluit”, met andere woorden een besluit dat in de akte zelf, formeel, doet kennen door welke redenen het is ingegeven.

9. Te dezen heeft verwerende partij, expliciet toepassing makend van dit artikel 59, het besluit van 13 januari 2009 van verzoekster tot erfpachtverlening voor de realisatie van jeugdinfrastructuur te Guigoven vernietigd omdat de kerkfabriek de afspraak naast zich heeft neergelegd die op 25 augustus 2008 tussen de gemeente en de kerkfabriek werd gemaakt, namelijk de afspraak dat inzake jeugdinfrastructuur "moet gezocht worden naar een compromis dat realiseerbaar is voor beide partijen". Deze handelwijze maakt volgens de Vlaamse minister een schending van de wet -het beginsel van behoorlijk bestuur van de fair play- en van het gemeentelijk belang uit.

Het middel noopt tot het onderzoek van de merites van specifiek deze redengeving. Andere motieven, zoals de motieven die alleen in het schorsingsbesluit van 9 februari 2009 van het college van burgemeester en schepenen voorkomen, doen niet ter zake. Ze kunnen niet geacht worden de bestreden beslissing te verantwoorden.

Zoals verzoeker het middel in het verzoekschrift aanvoert, komt het erop neer dat de formele- en de materiële-motiveringsplicht miskend zijn doordat het verslag van de vergadering eenzijdig is opgesteld, doordat de zogezegde afspraak vaag en nietszeggend is en doordat hoe dan ook de handelwijze van de kerkfabriek niet in strijd is met de bedoelde afspraak.

10. Het verslag van het overleg tussen verzoeker en verwerende partij op 25 augustus 2008 mag dan alleen door de burgemeester zijn ondertekend, het blijkt niet dat de inhoud ervan op enig moment door verzoekster duidelijk en formeel gecontesteerd is geworden.

Het verslag is stuk 7 van verzoekster. Het is verzoekster toegestuurd met een door de burgemeester en de secretaris ondertekende brief van 28 augustus 2008 (stuk 6 van verzoekster) waarin de hoop wordt uitgedrukt "bij het volgend overleg te komen tot haalbaar voorstel dat kan leiden tot de realisatie van jeugdlokalen voor Guigoven" en waarin de auteurs verklaren te

verblijven “[i]n afwachting van uw uitnodiging”. Het wordt niet beweerd, laat staan bewezen, dat verzoekster naar aanleiding van de ontvangst van dit verslag enig protest ertegen heeft geuit en meer bepaald het verslag ervan beticht heeft op enigerlei wijze de waarheid geweld aan te doen.

Zelfs niet in de loop van de procedure voor de Raad van State komt verzoekster ertoe klaar en ondubbelzinnig de juistheid ervan te betwisten. Integendeel wordt geargumenteerd dat het verslag alleen de verklaringen van de deelnemers aan het overleg zou bevatten én dat het eenzijdig is opgesteld. Noch het een noch het ander spreekt tegen dat de deelnemers aan het overleg op het eind ervan -ten eerste- hebben geconcludeerd onder meer dat “er moet worden gezocht naar een compromis dat realiseerbaar is voor beide partijen” en -ten tweede- hebben afgesproken dat het kerkbestuur het schepencollege zal uitnodigen voor verdere besprekingen.

11. Wat een compromis “dat realiseerbaar is voor beide partijen” precies moet inhouden, wordt in het verslag inderdaad niet gespecificeerd. Kennelijk was zulks op 25 augustus 2008 ook nog niet bekend en is het ten andere juist om die reden dat de conclusie van de beraadslaging van 25 augustus 2008 luidt dat er naar “gezocht” moet worden.

Dat het verslag op het punt van de inhoud van het compromis dan ook begrijpelijkerwijs vaag en nietszeggend blijft, laat echter nog niet toe van de weeromstuit te beweren dat ook de afspraak zelf om te pogen een minnelijke schikking te vinden en erover verdere besprekingen te voeren, te algemeen en inhoudsloos is om op haar naleving getoetst te kunnen worden.

12. Wat die naleving betreft heeft de Vlaamse minister geoordeeld dat verzoekster de afspraak, door het nemen van de beslissing van 13 januari 2009 tot principiële erfpachtverlening aan een vzw die de realisatie van een “jeugdinfrastructuur met bivakmogelijkheid” voorbereidt, naast zich heeft neergelegd.

Waarom verzoekster de conclusies van het verslag van 25 augustus 2008 “absoluut niet” strijdig met de beslissing van 13 januari 2009 noemt, is niet spontaan duidelijk en wordt door haar voor de Raad van State ook niet echt verklaard. Blijkbaar is de reden te zoeken in haar beslissing van 13 januari 2009 tot aanvraag van een stedenbouwkundig attest, evenals in haar beslissing van 27 februari 2009 tot handhaving van de principiële erfpacht-verlening. Daarin doet verzoekster het voorkomen alsof zij uit de brief van 6 november 2008, waarin het schepencollege erop aandringt dat een stedenbouw-kundig attest wordt gevraagd, mag afleiden dat het gemeentebestuur het project van verzoekster steunt. De brief zou immers toelaten aan te nemen “dat het stedenbouwkundig attest door het gemeentebestuur zal worden gehanteerd als basis om een onderbouwde stedenbouwkundige visie te hanteren die dan omschreven en ingetekend kan binnen het in opmaak zijnde gemeentelijk ruimtelijke uitvoeringsplan ‘Recreatie en Toerisme’, waardoor de realisatie van het beoogd project mogelijk wordt binnen een zone voor verblijfsrecreatie”.

Verzoekster vergist zich.

Niet betwist wordt dat het college van burgemeester en schepenen in zijn brief van 6 november 2008 aan verzoekster uitdrukkelijk vraagt niet tot de aankoop van grond over te gaan totdat er, via het aan te vragen stedenbouwkundig attest, duidelijkheid is over het standpunt van de hogere overheid ten aanzien van haar plan om jeugdlokalen met verblijfsaccommodatie te bouwen. Daarmee herhaalt het gemeentebestuur alleen maar een verzuchting die het reeds verwoordde op de overlegvergadering van 25 augustus 2008 en komt het in niets terug op de tijdens diezelfde overlegvergadering eveneens tot uiting gebrachte weigerachtigheid om het ruimtelijk uitvoeringsplan “Recreatie, Sport en Toerisme” in die zin te herzien dat de door verzoekster gewenste verblijfsaccommodatie mogelijk wordt.

13. Samenvattend wordt vastgesteld dat verzoekster met de beslissing die door het bestreden besluit vernietigd wordt, zonder meer voortgaat

met de uitvoering van het door haar voorgestane project, meer bepaald zónder het college van burgemeester en schepenen na het overleg van 25 augustus 2008 voor -het weze zelfs maar- één nieuw beraad te hebben uitgenodigd met het oog op een mogelijk vergelijk omtrent de inplantingsplaats, en de precieze aard -al dan niet met verblijfsaccommodatie-, van de nieuw op te richten jeugdlokalen.

Verzoekster maakt in het middel niet aannemelijk dat verwerende partij dit ten onrechte heeft bestempeld als een terzijde schuiven van de afspraak die op 25 augustus 2008 met de gemeente werd gemaakt, en dat verwerende partij dit terzijde schuiven verkeerdelijk heeft gekwalificeerd als een schending van de wet en van het gemeentelijk belang.

Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoekster verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 oktober 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,

bijgestaan door

Silja Doms,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Silja Doms **Dierk Verbiest**