

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 241.892 van 25 juni 2018
in de zaak A. 225.459/IX-9317**

In zake: 1. Frank CLARIJS
2. Koen DE JONCKHEERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27 B
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
WELZIJN VAN MECHELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernaillen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 14 juni 2018, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het “besluit van de raad van maatschappelijk welzijn van het Sociaal Huis Mechelen van 16 april 2018 waarbij beslist wordt tot intrekking van het besluit van het Sociaal Huis Mechelen van 19 maart 2018” en van het “besluit van de raad van maatschappelijk welzijn van het Sociaal Huis Mechelen van 14 mei 2018 waarbij wordt beslist tot openbare verkoop”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 juni 2018, om 10.00 uur.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meindert Gees, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaten Sven Vernailen en Annelies Geerts, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Iris Verheven 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

3.1. De verwerende partij is eigenaar van een perceel grond te Zemst, deelgemeente Hofstade, kadastraal gekend als “2^e Afdeling, Sectie A, nr. A11”.

De verzoekers hebben, naar eigen zeggen, “62,5% in eigendom” van een aangrenzend perceel.

3.2. Er bestaat tussen de partijen geen betwisting over dat sinds 2010 de verwerende partij samenwerkt met aanpalende eigenaars, onder wie de verzoekers, met het oog op de ontwikkeling en verkaveling van het betrokken gebied, de zogenaamde verkaveling ‘Grensstraat’.

De diverse verkavelingsplannen die daartoe zijn opgesteld, stuitten telkens op bezwaren en hebben vooralsnog niet tot een resultaat geleid. Een ingediende verkavelingsaanvraag werd ingetrokken.

3.3. Tijdens een overlegvergadering tussen de verkavelaars op 19 januari 2018 deelt de verwerende partij mee dat haar perceel grond te koop zal worden aangeboden en dat daarvoor een schattingsverslag werd opgemaakt.

Het bedoelde verslag schat de venale waarde van het perceel op 330.000 euro.

3.4. Met een brief van 23 februari 2018 delen de medeverkavelaars aan de verwerende partij mee dat zij “een bod [wensen] te doen van 330.000 [...] euro” en dat dit bod geldig blijft tot 30 april 2018.

3.5. Op 5 maart 2018 wordt de verkoop van het perceel grond als agendapunt behandeld op de vergadering van het vast bureau van de verwerende partij.

Het vast bureau “geeft akkoord om het perceel Zemst 2^{de} afdeling sectie A nr. 11 – groot 1ha05a80ca – rechtstreeks te verkopen aan de mede-verkavelaars voor de prijs van 330.000,00 euro”.

3.6. Op 19 maart 2018 wordt de verkoop als agendapunt behandeld door de raad voor maatschappelijk welzijn van de verwerende partij. De raad beslist dat hij ermee “akkoord [gaat] om het perceel grond te Zemst 2^{de} afdeling sectie A nr. 11 – groot 1ha05a80ca – te verkopen” (artikel 1). Hij beslist tevens “om een hoger bod te organiseren op basis van het bod van 330.000,00 euro, uitgebracht door de mede-verkavelaars” (artikel 2).

Het desbetreffende besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn vermeldt met betrekking tot “[f]eiten en context” onder meer:

“Omdat er geen vooruitgang komt in de ontwikkeling, heeft de facilitaire dienst, op aangeven van het diensthoofd, de mede-verkavelaars gevraagd naar hun interesse om het perceel van het Sociaal Huis aan te kopen.

Voor de taxatie van het perceel hebben we landmeter-expert [B.M.] gevraagd een addendum [...] te maken aan zijn schattingsverslag van 6 juni 2017, de schatting is gebaseerd op de mogelijke ontwikkeling volgens het eerste ingediende verkavelingsplan [...]. Landmeter-expert [B.M.] schat de waarde op 330.000,00 euro indien het ontwikkelbaar is.

Op het overleg, van 21 februari 2018, verkavelaars hebben een deel van de mede-verkavelaars bevestigd akkoord te gaan om het perceel van het Sociaal Huis aan te kopen aan de geschatte waarde.”

Voorts kan in het besluit het volgende worden gelezen:

“Argumentatie

Het dossier is, na de intrekking van de verkavelingsaanvraag, terug in de opstartfase. Telkens zijn er obstakels die een gunstig verloop van de procedure in de weg staan. Zo loopt dit project reeds acht jaar. De verkoop van het perceel zou voor het Sociaal Huis een goede uitweg zijn.

De vraag aan de mede-verkavelaars om het perceel aan te kopen is om de volgende redenen:

- Voor de ontwikkeling van het perceel Sociaal Huis zijn we afhankelijk van onze aanpalende eigenaars.
- Doordat het perceel van het Sociaal Huis volledig is ingesloten door de terreinen van onze mede-verkavelaars en het niet grenst aan de openbare weg kunnen we niet alleen ontwikkelen.
- Bovendien zal de kandidaat-overnemer moeten bereid zijn om de gemaakte overeenkomsten en afspraken met de mede-verkavelaars te aanvaarden en bovendien akkoord te gaan met de verkavelingskosten, bepaald door de verdeelsleutel (Raad 23.5.2016), te betalen.
- Het gereserveerde budget voor de ontwikkelingskosten van 150.000,00 euro kunnen geschrapt worden.
- Men kan dus besluiten dat ons perceel waarde heeft indien één van de mede-verkavelaars het perceel aankoopt.”

3.7. Op 16 april 2018 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn om zijn voormelde besluit van 19 maart 2018 in te trekken “om een openbare verkoop van [het perceel te Zemst] mogelijk te maken”.

Dit intrekkingbesluit, dat het eerste voorwerp uitmaakt van de voorliggende vordering, vermeldt als motivering onder meer:

“Argumentatie

Na onderzoek door de juridische dienst hoe zo’n onderhandse procedure van hoger bod te organiseren, blijkt dat dit niet op een juridisch éénduidige manier kan gebeuren.

Hierdoor creëert dit veel meer onzekerheid dan een openbare verkoop, waardoor een openbare verkoop van dit perceel wordt aangeraden.

Hiervoor moet de beslissing van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van 19 maart 2018, TP 2, worden ingetrokken.

Juridische grond

Een openbare verkoop dient het algemeen belang.

Er is weliswaar reeds een beslissing genomen, de beslissing van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van 19 maart 2018, TP 2. Doordat deze beslissing echter nauwelijks is uit te voeren, schept dit zeer veel onduidelijkheid en wordt deze beslissing best zo snel mogelijk uit het rechtsverkeer genomen. Dit kan door de beslissing in te trekken.

Deze beslissing kan alsnog worden ingetrokken omdat deze beslissing nog niet ter uitvoering is gebracht en aldus nog geen rechten heeft doen ontstaan ten voordele van derden.”

3.8. Op 14 mei 2018 beslist de raad voor maatschappelijk welzijn tot “de openbare verkoop van het perceel te Zemst [...] in zijn geheel [...] met als minimum verkoopwaarde de schattingswaarde van 330 000 euro” (artikel 1). Voorts wordt beslist “dat het Sociaal Huis Mechelen zich terug trekt als mede-verkavelaar uit het project [...] voor de duur van de procedure openbare verkoop”, dat “[d]e opdracht van landmeter [S.V.O.] tot ontwikkelen van het perceel [...] wordt geschorst voor de duur van de procedure openbare verkoop” (artikel 2), dat “[n]otaris [J-P.V.W.] de openbare verkoop [zal] organiseren en toewijzen aan het hoogste geldige bod wat minstens gelijk is aan of hoger dan de minimum verkoopwaarde” en dat “[a]lle kosten van verkoop [...] ten laste [zijn] van de uiteindelijke koper” (artikel 3).

Dit besluit, dat het tweede voorwerp uitmaakt van de voorliggende vordering, vermeldt als motivering onder meer:

“Argumentatie

- Na onderzoek door de juridische dienst hoe de onderhandse procedure van hoger bod te organiseren, blijkt dat dit niet op een juridisch éénduidige manier kan gebeuren.

- Hierdoor creëert dit veel meer onzekerheid dan een openbare verkoop, waardoor een openbare verkoop van dit perceel wordt aangeraden. Een openbare verkoop dient het algemeen belang.
- De beslissing van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn van 19 maart 2018, TP 2, werd ingetrokken omdat deze heel [onduidelijk] was en best zo snel mogelijk uit het rechtsverkeer werd genomen. Deze beslissing kon nog worden ingetrokken omdat zij nog niet ter uitvoering was gebracht en daardoor nog geen rechten deed ontstaan ten voordele van derden.
- Het Sociaal Huis Mechelen heeft de mede-verkavelaars nodig om te kunnen ontwikkelen omdat de eigendom niet aan een uitgeruste straat ligt.”

3.9. Met een e-mail van 8 juni 2018 zendt de verwerende partij aan de beide verzoekers de affiche betreffende de openbare verkoop van het betrokken perceel te Zemst.

Uit die affiche blijkt dat de “instel” van de openbare verkoop zal plaatshebben op 29 juni 2018.

IV. Ontvankelijkheid van de vordering

4. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het inwilligen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

5. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende nood-

zakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de vordering tot schorsing.

VI. Ernst van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekers voeren in een enig middel de schending aan van “artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het legaliteits-, het rechtszekerheids- en de zorgvuldigheidsplicht, alsmede de motiveringsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

7.1. Zij betogen vooreerst dat het ingetrokken raadsbesluit van 19 maart 2018 een rechtsverlenend karakter had.

Daarbij merken zij op dat het belangrijk is dat de raad voor maatschappelijk welzijn zelf motiveerde dat de prijs die door de schatter was bepaald enkel nuttig kan worden gevraagd als het perceel wordt verkocht aan de medeverkavelaars.

Zij argumenteren dat een openbaar bestuur gehouden is tot een redelijke prijsbepaling en dat indien er een verkoop gebeurt op grond van een schattingsverslag, de overheid een bod dat in overeenstemming is met de schatting in beginsel moet aanvaarden. Daarenboven zouden de medeverkavelaars in het geval van een vraag tot hoger bod, zoals beslist op 19 maart 2018, de kans hebben gehad dat er geen hoger bod zou komen, maar nu wordt het perceel bij een openbare verkoop “te grabbel gegooid”. De raad voor maatschappelijk welzijn oordeelde zelf dat enkel maar een dienstig bod kon worden uitgebracht door de medeverkavelaars. Aangezien de medeverkavelaars een bod hebben uitgebracht, mochten zij erop rekenen dat dit bod in aanmerking zou worden genomen. Door de specifieke motivering van het raadsbesluit mochten zij er ook op vertrouwen dat zij

zich in een bevoorrechte positie bevonden en dat het besluit in hunnen hoofde rechten genereerde. Indien, ten slotte, de medeverkavelaars een succesvol bod zouden uitbrengen bij de openbare verkoop, dan zouden zij nog moeten instaan voor de kosten van de openbare verkoop, wat niet het geval zou zijn bij een toepassing van het raadsbesluit van 19 maart 2018.

7.2. De verzoekers laten voorts gelden dat het ingetrokken raadsbesluit van 19 maart 2018 een regelmatig karakter had. De verwerende partij oppert weliswaar dat het voeren van een onderhandse procedure van hoger bod niet op een juridisch eenduidige wijze zou kunnen gebeuren, dat een openbare verkoop het algemeen belang dient en dat het raadsbesluit van 19 maart 2018 nauwelijks valt uit te voeren en onduidelijkheid zou scheppen, maar daaruit blijkt niet dat het bedoelde raadsbesluit onregelmatig zou zijn.

7.3. Volgens de verzoekers is de motivering van het eerste bestreden besluit “kaduuk”. Ten onrechte wordt erin voorgehouden, zo stellen zij, dat het raadsbesluit van 19 maart 2018 kan worden ingetrokken omdat het nog niet ten uitvoer is gebracht en aldus nog geen rechten ten voordele van derden heeft doen ontstaan. Het voormelde raadsbesluit had op zich, aldus de verzoekers, een rechtsgenererend karakter. Het feit dat nog een onderhandse procedure tot hoger bod diende te worden georganiseerd, impliceert niet dat zij uit dat raadsbesluit geen rechten konden puren als “bevoorrechte koper”. De verzoekers voegen er nog aan toe dat de motivering niet getuigt van coherente besluitvorming, nu in het raadsbesluit van 19 maart 2018 nog werd aangenomen dat de verkoop maar dienstig doorgang kon vinden indien de aankoop gebeurde door de medeverkavelaars, maar in het eerste bestreden besluit dit pad wordt verlaten met het argument dat een openbare verkoop het algemeen belang dient. In het tweede bestreden besluit wordt er dan weer aan herinnerd dat de medewerking van de medeverkavelaars absoluut primordiaal is om de site te ontwikkelen.

7.4. De verzoekers besluiten uit al het voorgaande dat door het eerste bestreden besluit “de aangehaalde beginselen en de [zogenaamde] intrekking leer met de voeten [werden] getreden”.

8. Met betrekking tot het tweede bestreden besluit betogen de verzoekers dat dit niet kan bestaan zonder het eerste bestreden besluit, zodat de onwettigheid van het eerste bestreden besluit de onwettigheid van het tweede bestreden besluit tot gevolg heeft. Bovendien wendt het tweede bestreden besluit volgens de verzoekers dezelfde “kaduke motivering” aan als het eerste bestreden besluit.

Beoordeling

9. In het middel gaan de verzoekers ervan uit dat de raad voor maatschappelijk welzijn van de verwerende partij zijn besluit van 19 maart 2018 niet rechtmatig vermocht in te trekken omdat dit een regelmatig besluit was dat hen rechten verleende.

10. Een administratieve rechtshandeling die geen rechten verleent, kan steeds worden ingetrokken, ongeacht het regelmatige of onregelmatige karakter ervan, wanneer de overheid oordeelt dat het algemeen belang zulks vereist.

Een administratieve rechtshandeling die daarentegen rechten heeft doen ontstaan, mag slechts worden ingetrokken indien de onregelmatigheid van de beslissing kan worden aangetoond. In dat geval moet de intrekking plaatsvinden binnen de termijn van zestig dagen voor het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State of, desgevallend, vóór het sluiten van het debat indien een dergelijk beroep effectief werd ingesteld.

Bovendien zal een intrekking steeds mogelijk zijn indien een norm het toelaat, de handeling is uitgelokt door bedrog of het gaat om een hande-

ling die door een zo grove en manifeste onwettigheid is aangetast dat ze voor ‘onbestaand’ mag worden gehouden.

11. In dit geval heeft de raad voor maatschappelijk welzijn op 19 maart 2018 een besluit genomen waarbij hij akkoord gaat met een verkoop van het perceel grond, 2^{de} afdeling, sectie A, nr. 11, te Zemst.

De raad beslist ook om “een hoger bod te organiseren op basis van het bod van 330.000,00 euro, uitgebracht door de mede-verkavelaars”.

12. Aldus heeft de raad voor maatschappelijk welzijn gekozen voor een verkoop van de eigendom van de verwerende partij en heeft hij tevens bepaald op welke wijze die verkoop zou gebeuren, namelijk door de organisatie van “een hoger bod” ten aanzien van het bod dat de medeverkavelaars eerder hadden uitgebracht.

Met dit besluit, dat slechts betrekking lijkt te hebben op het principe van de verkoop en de wijze waarop die tot stand zou worden gebracht, heeft de raad voor maatschappelijk welzijn op het eerste gezicht evenwel geen beslissing genomen die rechtstreeks aan de verzoekers enig recht verleende. Integendeel heeft de raad aldus voorzien in de organisatie van een procedure van hoger bod, waardoor desgevallend andere bidders de bovenhand zouden kunnen halen. De raad bekrachtigt aldus níét het akkoord van het vast bureau van 5 maart 2018 om “rechtstreeks te verkopen aan de mede-verkavelaars”. De omstandigheid dat het eerder door de medeverkavelaars uitgebrachte bod bij de organisatie van de procedure van hoger bod als referentie zou fungeren, verandert niets daaraan. Daargelaten de vraag of de zogenaamde “specifieke motivering” van het raadsbesluit van 19 maart 2018 waarop de verzoekers zich beroepen om een “bevoorrechte positie” te claimen, helemaal op een adequate wijze de genomen beslissing kon onderbouwen, kan ze hoe dan ook niet wegnemen dat deze beslissing op het eerste gezicht geen rechten aan de verzoekers heeft verleend.

13. Het blijkt in de huidige stand van de rechtspleging derhalve niet dat het eerste bestreden besluit de voorwaarden waaronder een administratieve rechtshandeling mag worden ingetrokken, heeft miskend.

14. De verzoekers kunnen op het eerste gezicht ook niet worden bijgevalen in hun standpunt dat de motivering van het eerste bestreden besluit “kaduuk” is. Uit wat voorafgaat blijkt immers dat die motivering niet ten onrechte ervan uitgaat dat het raadsbesluit van 19 maart 2018 alsnog kon worden ingetrokken. Voorts maakt de enkele omstandigheid dat het eerste bestreden besluit kiest voor een openbare verkoop in de plaats van voor de organisatie van een onderhandse procedure van hoger bod waartoe op 19 maart 2018 was beslist, dat besluit niet onwettig. De verzoekers tonen op het eerste gezicht niet aan dat de bevinding van de verwerende partij dat de organisatie van een onderhandse procedure van hoger bod in dit geval niet op een juridisch eenduidige wijze kan gebeuren en daardoor veel meer onzekerheid creëert dan een openbare verkoop, die het algemeen belang dient, geen deugdelijk motief kan zijn van de aangenomen wijziging van de procedure tot verkoop van haar eigendom. Dit klemmt des te meer nu luidens artikel 194, tweede lid, van het decreet van 19 december 2008 ‘betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ de vervreemding van onroerende goederen steeds openbaar gebeurt, behoudens indien er een grondige motivering wordt gegeven voor een afwijking ervan.

15. Het enige middel is dan ook niet ernstig voor zover het de onwettigheid aanvoert van het eerste bestreden besluit.

16. Voor zover de verzoekers de onwettigheid van het tweede bestreden besluit steunen op de beweerde onwettigheid van het eerste bestreden besluit faalt het middel bijgevolg evenzeer.

Voor zover het tweede bestreden besluit eraan herinnert dat de medewerking van de medeverkavelaars absoluut primordiaal is om de site te ontwikkelen, lijkt te moeten worden opgemerkt dat deze overweging op het eerste

gezicht niet onbestaanbaar is met de beslissing om het perceel grond van de verwerende partij openbaar te verkopen.

17. Het enige middel is in genen dele ernstig.

18. Er is bijgevolg niet voldaan aan alvast één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden ingewilligd.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 25 juni 2018, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys, staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door

Tiny Temmerman, griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Bert Thys