RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 258.257 van 19 december 2023
in de zaak A. 231.983/X-17.814

In zake : Jozef VAN DOOREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Koen Van Wynsberge
kantoor houdend te 9860 Oosterzele
Kwaadbeek 47A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de KERKFABRIEK SINT-BAVO TE ZELLIK
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Hendrik Baumans
   kantoor houdend te 3000 Leuven
   Diestsevest 32 bus 0d
   bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
   bijgestaan en vertegenwoordigd door
   advocaat Bart Staelens
   kantoor houdend te 8000 Brugge
   Stockhouderskasteel
   Gerard Davidstraat 46, bus 1
   bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partijen:

1. Guy VERTONGEN
2. Koen VERTONGEN

samen vormend de maatschap FV Vertongen Guy en Vertongen Koen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk De Greef
kantoor houdend te 1700 Dilbeek
Eikelenberg 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 10 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring "van het besluit van de Kerkraad van de Kerkfabriek Sint-Bavo te Zellik (VL-Asse) van 19 mei 2020 betreffende beslissing tot verpachting van een landbouwgrond gelegen te Relegem-Asse […] en van het besluit van de Gouverneur van de Provincie Vlaams-Brabant van 10 augustus 2020 houdende afwijzing van de klacht van de verzoekende partij tegen de beslissing van de kerkraad van de kerkfabriek Sint Bavo Zellik van 19 mei 2020".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Guy Vertongen en Koen Vertongen, samen vormend de maatschap FV Vertongen Guy en Vertongen Koen heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 8 januari 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Iris Verheven heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen, de tussenkomende partijen en verzoeker hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2023.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Koen Van Wynsberge, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Hendrik Baumans, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaat Bart Staelens, die verschijnt voor de

tweede verwerende partij en advocaat Laurence Hoet, die *loco* advocaat Dirk De Greef verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Eerste 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. Op 17 november 2019 maakt de kerkfabriek Sint-Bavo te Zellik bekend dat zal worden overgegaan tot de verpachting van een perceel landbouwgrond te Relegem-Asse, genaamd ‘Cruys Cauter’, met een oppervlakte van ongeveer 214 are.

Er worden vier kandidaturen ingediend. Aangezien het hoogste bod meer bedraagt dan de wettelijk toegelaten maximumpachtprijs, gaat de kerkfabriek over tot de toetsing van de kandidaturen aan de verplichte voorkeursnormen in het besluit van de deputatie van de provincieraad van de provincie Vlaams-Brabant van 6 oktober 2016 houdende provinciale voorkeursnormen bij verhuur van landeigendommen door gemeenten en openbare instellingen (hierna: deputatiebesluit van 6 oktober 2016). Met het oog hierop wordt aan de kandidaten gevraagd de ontbrekende bewijsstukken bij te brengen. Slechts twee kandidaten geven hieraan gevolg: verzoeker en de maatschap FV Vertongen Guy en Vertongen Koen.

Na de toetsing beslist de kerkraad van de kerkfabriek op 19 mei 2020 om het perceel te verpachten aan “de kandidaat Koen Vertongen van het maatschap Egied en Koen Vertongen”, op grond van de voorkeursnorm 22 (“De jongste kandidaat”). Dit is de eerste bestreden beslissing. Op 29 mei 2020 wordt een pachtcontract ondertekend tussen de kerkfabriek en de maatschap, vertegenwoordigd door haar zaakvoerders Guy en Koen Vertongen.

Tegen de toewijzingsbeslissing van 19 mei 2020 tekent verzoeker met een brief van 18 juni 2020 bezwaar aan bij de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant. De gouverneur antwoordt op 10 augustus 2020 dat "besloten [kan worden] dat de kerkfabriek de voorkeursnormen correct heeft toegepast". Dit is het tweede voorwerp van het beroep.

IV. Ontvankelijkheid

A. Qua voorwerp

Standpunt van de partijen

4. De tweede verwerende partij, hierin bijgevallen door de tussenkomende partijen, betoogt dat het beroep als onontvankelijk moet worden afgewezen wat het tweede voorwerp betreft. De gouverneur heeft alleen maar besloten om niet op te treden in het kader van het bestuurlijk toezicht en een dergelijke beslissing is niet vatbaar voor beroep: "De verzoekende partij kan zich uiteraard verhalen tegen de eerste bestreden beslissing uitgaand van de eerste verwerende partij, maar niet tegen de beslissing van het toezicht om niet op te treden." Zelfs ingeval de eerste bestreden beslissing zou worden vernietigd, dan nog blijft de tweede verwerende partij de in het gelijk gestelde partij ten aanzien van verzoeker. Daarvoor verwijst de tweede verwerende partij naar bijvoorbeeld het arrest van de Raad van State nr. 238.269 van 19 mei 2017.

5. Verzoeker, van zijn kant, is van oordeel dat de tweede verwerende partij een inhoudelijke beoordeling en afweging van de verschillende kandidaturen heeft uitgevoerd en daarbij Koen Vertongen als toekomstige pachter aanwijst. Zij heeft zich niet beperkt tot een mededeling dat niet zal worden opgetreden in het kader van het administratief toezicht, maar zij heeft zich uitdrukkelijk uitgesproken in het voordeel van de kandidatuur van Koen Vertongen als zijnde de jongste kandidaat. In die optiek is de tweede verwerende partij "er zelf voor verantwoordelijk dat zij mee in het geding werd betrokken".

Beoordeling

6. Met zijn klacht van 18 juni 2020, wilde de verzoeker de gouverneur ertoe aanzetten om de beslissing van de kerkraad van 19 mei 2020 te "schorsen in toepassing van art. 58, §2 van het decreet betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten dd. 7 mei 2004". Het gaat om de uitoefening van een facultatieve bevoegdheid in het kader van een algemeen bestuurlijk toezicht.

De gouverneur is niet op de klacht ingegaan. Zijn antwoord van 10 augustus 2020 is wezenlijk te kwalificeren als een onthouding om gebruik te maken van zijn facultatieve toezichtsbevoegdheid. Een dergelijke onthouding is niet voor vernietiging vatbaar. Het beroep ertegen is als onontvankelijk te verwerpen.

7. Het voorgaande neemt niet weg dat, anders dan in de zaak die werd beslecht met het arrest waarnaar de tweede verwerende partij verwijst, de gouverneur te dezen wel geacht kan worden verzoeker in verwarring te hebben gebracht omtrent de precieze aard en draagwijdte van zijn brief.

In voorliggend geval is het antwoord van de gouverneur ertoe beperkt om de kerkfabriek ferm bij te vallen, zonder de verduidelijking die de(zelfde) gouverneur wel gaf in de zaak die tot arrest nr. 238.269 van 19 mei 2017 leidde. In die zaak immers stelde de gouverneur met zoveel woorden dat hij besloot "niet op te treden" en dat bij de Raad van State een beroep kon worden ingesteld tegen – meer bepaald – de beslissingen die tot de klacht aanleiding hadden gegeven.

Het voorgaande verantwoordt dat bij de uitspraak over de kosten geen rechtsplegingsvergoeding wordt toegekend aan het Vlaamse Gewest.

B. Qua tijdigheid

Exceptie

8. Eerste verwerende partij is van mening dat de termijn voor een annulatieberoep van verzoeker tegen de eerste bestreden beslissing “tot en met 20 juli 2020” liep.

Beoordeling

9. Verzoeker bewijst de eerste bestreden beslissing op 25 mei 2020 te hebben ontvangen. Zijn bezwaar bij de gouverneur heeft de termijn om een annulatieberoep tegen die beslissing in te stellen gestuit tot aan de kennisgeving van de brief van de gouverneur van 10 augustus 2020.

Het beroep tegen de eerste bestreden beslissing is tijdig. De exceptie wordt verworpen.

C. Qua belang

Excepties

10. De eerste verwerende partij argumenteert dat zij over een gebonden bevoegdheid beschikte, zoals ook blijkt uit haar weerlegging van het eerste middel. Zij heeft geen discretionaire bevoegdheid om te beslissen zonder rekening te houden met de voorkeursnormen. Aangezien zij na een vernietiging weer dezelfde, voor verzoeker nadelige, beslissing zou moeten nemen, beschikt hij niet over het vereiste belang bij het beroep. Hij komt niet in aanmerking voor de pacht en een eventuele nietigverklaring verschaft hem geen voordeel.

Bovendien diende verzoeker “niet alle nodige bewijsstukken in om eigenlijk maar zelfs in aanmerking te worden genomen als kandidaat-pachter”. Hij liet na om de verklaring op eer toe te voegen aan zijn dossier “ondanks herhaaldelijk aandringen van eerste verwerende partij”.

11. Ook de tussenkomende partijen menen dat verzoeker zonder het vereiste belang is en dat de kerkraad na een nietigverklaring “opnieuw dezelfde voor verzoeker nadelige beslissing [zou] mo[e]ten nemen”. Eveneens wijzen zij erop dat verzoeker geen verklaring op eer heeft ingediend inzake het nakomen van zijn verplichtingen als pachter.

Beoordeling

12. In zijn eerste middel voert verzoeker net aan dat de voorkeursnormen niet correct zijn toegepast en dat juist om die reden de pacht van het perceel niet aan hem is toegewezen.

In zoverre dus verzoeker wordt tegengeworpen dat de kans “onbestaande” is dat hij de pacht krijgt toegewezen bij een herbeoordeling na een eventuele nietigverklaring, betreft de exceptie in essentie de grond van de zaak.

13. Tot de bewijsstukken die een kandidaat-pachter volgens het deputatiebesluit van 6 oktober 2016 moet bijbrengen behoort een “Verklaring op eer waaruit blijkt dat je je verplichtingen als pachter nakomt”. De verklaring moet kennelijk toelaten de eerste voorkeursnorm te toetsen: nagaan of de kandidaat waarborgen biedt inzake het nakomen van zijn verplichtingen als pachter.

Na de opening van de kandidaturen heeft de eerste verwerende partij verzoeker op 13 april 2020 gevraagd om ter vervollediging van het dossier bepaalde bewijsstukken te bezorgen. Een verklaring op eer werd niet gevraagd. Verzoeker heeft op 22 april 2020 bewijsstukken toegezonden. Op 24 april 2020 wees eerste verwerende partij erop dat er nog andere bewijsstukken ontbraken. Andermaal werd geen verklaring op eer gevraagd. Verzoeker heeft op 29 april 2020 gevolg gegeven aan de brief van 24 april 2020. In de aftoetsing van de verschillende kandidaturen aan de provinciale voorkeursnormen en meer bepaald aan de eerste voorkeursnorm, overwoog de eerste verwerende partij wat onder anderen verzoeker betreft dat zijn kandidatuur aan de norm voldoet “[o]p basis van de ervaring van de kerkfabrieken Sint-Bavo”.

Het is bijgevolg onjuist dat verzoeker eigenlijk zelfs niet in aanmerking mocht zijn genomen als kandidaat-pachter of dat de eerste verwerende partij er herhaaldelijk op aangedrongen zou hebben de verklaring op eer toe te voegen.

14. De besproken excepties kunnen niet de onontvankelijkheid van het beroep staven.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

15. Verzoeker voert in een eerste middel onder meer de schending aan van artikel 1 van het deputatiebesluit van 6 oktober 2016, meer bepaald van normen 21 en 22, van de formelemotiveringsplicht, en van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker zet onder meer uiteen dat de verpachting wordt toegewezen op grond van voorkeursnorm 22, maar dat de eerste bestreden beslissing geen motivering bevat waaruit blijkt dat de kandidaturen ook aan norm 21 werden getoetst. Volgens de consecutief toepasselijke normen moet nochtans eerder getoetst worden aan norm 21 (vraag of de kandidaat-pachter een opvolger heeft) dan aan norm 22 (de leeftijd van de kandidaat-pachter).

In verband met die toetsing aan norm 21 merkt verzoeker op dat Koen Vertongen dient te worden beschouwd als kandidaat-pachter, vennoot en zaakvoerder, en niet als opvolger van de kandidaat-pachter. Bij consecutieve toepassing van voorkeursnorm 21 diende dus te worden vastgesteld dat, in tegenstelling tot verzoekers kandidatuur, de kandidatuur van de maatschap Vertongen hieraan niet voldoet. De eerste bestreden beslissing slaat evenwel norm 21 over en gaat direct over tot de toetsing van norm 22. Hierdoor wordt norm 21 geschonden.

16.1. In de memorie van antwoord reageert de eerste verwerende partij dat de eerste bestreden beslissing op een correcte en wettige manier is genomen. Voorkeursnorm 21 luidt: “De kandidaat die één of meer meewerkende kinderen, afstammelingen of aangenomen kinderen heeft, van hemzelf of van de persoon met wie hij op duurzame wijze samenleeft (gehuwd of wettelijk samenwonend) en waaronder een vermoedelijke opvolger aanwezig is die minstens het statuut van zelfstandig helper heeft.” Wat de concrete toepassing van deze voorkeursnorm 21 betreft, wordt gesteld:

> “Verzoekende partij voert het bewijs aan dat zijn zoon, de heer Filip Van Doren, meewerkt op het bedrijf als zelfstandig helper en dat die een potentiële opvolger is. Verzoekende partij voldoet dan ook aan voorkeursnorm [21].
> Wat de belanghebbende partijen betreft, dient eerste verwerende partij vast te stellen dat de heer Koen Vertongen zelf de zoon en opvolger is van de heer Egied Vertongen, tweede zaakvoerder in de maatschap Egied en Vertongen Koen.
> Er kan niet aan voorbijgegaan worden dat voorkeursnorm [21] als doel heeft om een landbouwer met een (potentiële) opvolger een grotere kans te geven op het pachten van grond toebehorende aan openbare besturen dan een landbouwer zonder zo’n opvolger.
> In dit geval, zoals reeds eerder verduidelijkt, moet de maatschap van de heren Koen en Egied Vertongen beoordeeld worden. Indien de maatschap één of meer meewerkende kinderen heeft en waaronder een vermoedelijke opvolger aanwezig is die minstens het statuut van zelfstandig helper heeft, dan wordt voldaan aan voorkeursnorm [21].
> De maatschap werd duidelijk opgericht, zoals vermeld in de overeenkomst tot maatschap, met als doel dat de heer Koen Vertongen 90% van het bedrijf van zijn vader zou overnemen (grond, gebouwen, machines en alaam, andere productiemiddelen, werk, kapitaal). De heer Koen Vertongen wordt in die overeenkomst benoemd als ‘overnemer’ en de heer Egied Vertongen als ‘overlater’ die voor 10% eigenaar blijft van het bedrijf.
> Er bestaat geen twijfel over dat de kandidaat, m.n. de maatschap, bestaat uit een landbouwer, Egied Vertongen, en een (potentiële) opvolger, Koen Vertongen, die bovendien landbouwer in bijberoep is en bijgevolg dus ook voldoet aan de voorwaarde van ‘minstens het statuut van zelfstandige helper’.
> De voorkeursnorm [21] is dus op beide kandidaten van toepassing.”

16.2. In de laatste memorie voegt de eerste verwerende partij nog toe:

> “Het is uiterst bevreemdend dat landbouwers die hun opvolging willen regelen, zoals via een maatschapsovereenkomst, niet zouden kunnen genieten van de voorkeursnorm 21. Immers, de overlatende landbouwer

> heeft dus letterlijk op papier gezet dat hij een opvolger heeft en daarmee afspraken maakt. De voorkeursnorm kan dus wel degelijk op de oudste zaakvoerder van een maatschap worden toegepast, anders zou er moeten worden vastgesteld dat het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel zou worden geschonden. Uit de feiten blijkt duidelijk dat de heer Egied Vertongen wel degelijk zijn zoon, de heer Koen Vertongen, als opvolger [beschouwt]. Niets doet anders blijken."

17. De tussenkomende partijen noemen het verweer van de eerste verwerende partij oordeelkundig en sluiten er zich bij aan.

Beoordeling

18. Wat de keuze van de pachter van één of meer percelen betreft voorziet het deputatiebesluit van 6 oktober 2016 in elf verplichte voorkeursnormen, genummerd van 11 tot 22. Ze moeten consecutief worden toegepast: "Indien na toepassing van een bepaalde voorwaarde geen of meerdere kandidaten overblijven, wordt de volgende voorwaarde van toepassing voor de verdere selectie." De laatste twee voorkeursnormen zijn:

> "21. De kandidaat die één of meer meewerkende kinderen, afstammelingen of aangenomen kinderen heeft, van hemzelf of van de persoon met wie hij op duurzame wijze samenleeft (gehuwd of wettelijk samenwonend) en waaronder een vermoedelijke opvolger aanwezig is die minstens het statuut van zelfstandig helper heeft.
> 22. De jongste kandidaat."

"In geval van een vennootschap", aldus nog het deputatiebesluit van 6 oktober 2016, "zijn de regels die gesteld worden van toepassing op de zaakvoerder(s)."

19. Blijkens de aftoetsing van de kandidaturen voorafgaand aan de eerste bestreden beslissing, was de eerste verwerende partij van oordeel dat zowel verzoeker als de maatschap FV Vertongen Guy en Vertongen Koen aan voorkeursnorm 21 voldoet – de maatschap omdat zaakvoerder Guy Vertongen zoon Koen heeft, "zaakvoerder in bijberoep".

Vervolgens overgaand tot de toetsing aan voorkeursnorm 22 werd geoordeeld dat Guy Vertongen jonger is dan verzoeker, maar dat Koen Vertongen de jongste kandidaat is, reden waarom besloten wordt: “De pacht wordt toegekend aan Koen Vertongen van het maatschap Guy en Koen Vertongen FV”.

20. De maatschap FV Vertongen Guy en Vertongen Koen is opgericht door een overeenkomst tussen, enerzijds, Guy Vertongen en zijn echtgenote en, anderzijds, Koen Vertongen. De maatschap treedt in werking op 15 september 2012. Guy en Koen Vertongen zijn “werkende vennoten” en hebben beiden de bevoegdheid om de maatschap te verbinden. Zij zullen gezamenlijk het tuin- en landbouwbedrijf te Asse, Oude Dendermondsebaan 62, uitbaten. Koen Vertongen zal voor 90 % eigenaar zijn van de bedrijfsbekleding, in dezelfde mate delen in de uitbatingskosten en de opbrengen of kosten, en in gelijke mate werk presteren. De machines, het alaam en het gereedschap zijn voor 90 % eigendom van Koen Vertongen. Hij is ook voor 90 % eigenaar van onder andere het vee en de voorraden.

Blijkens de inschrijving van de maatschap in de Kruispuntbank van Ondernemingen is Koen Vertongen, net als Guy Vertongen, zaakvoerder “sinds 1 september 2012”.

Een ander bewijsstuk dat de tussenkomende partijen aan de eerste verwerende partij bezorgden is een attest van Acerta van 25 mei 2020 waarin verklaard wordt dat Koen Vertongen sinds 1 september 2012 bij Acerta Sociaal Verzekeringsfonds is aangesloten als “zelfstandige in hoofdberoep in de landbouwsector”.

21. De Raad van State concludeert hieruit dat *anno* 2020 Koen Vertongen reeds lang geen “vermoedelijke opvolger” van Guy Vertongen meer is. Hij is al sedert meerdere jaren een zaakvoerder die de uitbating van het landbouwbedrijf van zijn ouders voor 90 % heeft overgenomen.

Ook de eerste verwerende partij heeft het duidelijk zo begrepen. Zij beschouwt Koen Vertongen consequent als een volwaardig kandidaat voor de

toe te wijzen pacht, niet slechts als de potentiële opvolger van een kandidaat-pachter.

22. In die omstandigheden kan noch Koen Vertongen, noch Guy Vertongen worden gezien als iemand die meewerkende kinderen heeft met wie hij samenleeft en “waaronder een vermoedelijke opvolger aanwezig is”. Dat dit, wat Guy Vertongen betreft, in het verleden anders is geweest, doet voor de wettigheid van de eerste bestreden beslissing niet ter zake.

In tegenstelling tot verzoeker, die ten tijde van de bestreden beslissing wel samenleefde met een meewerkend kind waarin een mogelijke opvolger kan worden vermoed, is door de (zaakvoerders van de) maatschap niet voldaan aan de voorkeursnorm 21.

23. Met verzoeker moet de Raad van State vaststellen dat dit verschil direct verband houdt met het doel dat de deputatie kennelijk beoogde:

> “uit de volgorde van de voorkeursnormen, blijkt dat het toepasselijke kader groter belang hecht aan toewijzing van de pacht aan een kandidaat met een potentiële opvolger die reeds het statuut van zelfstandig helper heeft, dan aan [een] weliswaar jongere tegenkandidaat die geen opvolger heeft met het statuut van een zelfstandige helper.”

De eerste verwerende partij toont niet de onwettigheid hiervan aan door het in de laatste memorie “bevreemdend” te noemen en in strijd met het gelijkheids- en discriminatiebeginsel dat landbouwers zoals de tussenkomende partijen niet geacht zouden worden aan voorkeursnorm 21 te voldoen.

24. De eerste verwerende partij heeft voor de toewijzing van de pacht ten onrechte toepassing gemaakt van voorkeursnorm 22.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de kerkraad van de kerkfabriek Sint-Bavo te Zellik van 19 mei 2020 om de verpachting van een perceel landbouwgrond te Relegem-Asse, genaamd 'Cruys Cauter', met een oppervlakte van ongeveer 214 are, toe te kennen aan "de kandidaat Koen Vertongen van het maatschap Egied en Koen Vertongen".

2. Het beroep wordt voor het overige verworpen.

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro, en op een aan verzoeker verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 770 euro.

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op een rolrecht van 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Frank Bontinck	**Johan Lust**