

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 77.625 van 15 december 1998
in de zaak A. 62.604/XII-1014.**

In zake : Henri LEFEVER,
wonende te GAASBEEK,
Trontingenstraat 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat B. STAELENS,
kantoor houdende te BRUGGE,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bus 1.

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

Gezien het verzoekschrift dat Henri LEFEVER
op 3 maart 1995 heeft ingediend om de vernietiging te
vorderen van het besluit van 27 januari 1995 van de
Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden,
houdende vernietiging van het besluit van 18 juli 1994
van het college van burgemeester en schepenen van de
stad Halle waarbij de stedelijke rijschool voor de prijs
van 8.000.000 frank aan verzoeker wordt verkocht;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van
antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste
Auditeur F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 17 maart 1998
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 regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 13 november 1998 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 8 december 1998;

Gehoord het verslag van Staatsraad A. VANDENDRIESSCHE;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat J. OOSTVOGELS, die verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat S. DE WISPELAERE, die loco Advocaat B. STAELENS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur F. DE BUEL;

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

1. Overwegende dat de gegevens van de zaak kunnen worden samengevat als volgt:

1.1. De stad Halle bezit een "Stedelijke Rijschool", zijnde een door de Minister van Verkeers-
wezen onder het stamnummer 2234 erkende rijschool A.

1.2. Op 26 mei 1994 besluit de gemeenteraad van de stad Halle (de licentie verbonden aan) "de Stedelijke Rijschool Halle" te koop aan te bieden, bij wege van een beperkte offerteaanvraag en volgens een door die raad vastgesteld maar zeer summier lastenboek. De gemeenteraad is van oordeel dat het geven van rijlessen geen opdracht is van de gemeentelijke overheid.

1.3. Op 18 juli 1994 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle dat "onder voorbehoud van kontante betaling zoals bepaald onder punt 5 van het bestek voor de verkoop van de Stedelijke Rijschool, deze laatste wordt toegewezen aan de heer Henri Lefever (...) tegen de prijs van 8.000.000 frank (acht miljoen fr.)". Volgens het college heeft die inschrijver "op basis van de gunningscriteria vermeld in het bestek (...) de meest voordelige offerte ingediend".

1.4. Op 26 juli 1994 vraagt het college van burgemeester en schepenen aan het Ministerie van Verkeerswezen zich akkoord te verklaren met deze toewijzing.

Het bestuur van de Verkeersreglementering en van de Infrastructuur antwoordt, op 5 september 1994, dat het principieel akkoord kan gaan met "de afstand van de Stedelijke Rijschool" maar dat de erkenning van de exploitant afhankelijk is van de overlegging van een aantal stukken, o.m. "het bewijs dat de toekomstige eigenaar voldoet aan de eisen inzake :

- personeel (directeur, houder van het gehomologeerd brevet I, die slechts in één rijschool de leiding mag waarnemen - instructeur praktijk - instructeur theorie);
- leslokaal (eigendomsbewijs of huurcontract, evenals een schema met de afmetingen van het lokaal - didactisch materiaal);
- lesvoertuig (ingeschreven op naam van de nieuwe exploitant - fotocopie van het schouwingsbewijs en het inschrijvingsbewijs, evenals het vereiste verzekeringsattest (art. 89 van het K.B. van 6.5.1988)).

1.5. De vice-gouverneur van de provincie Brabant schorst op 20 oktober 1994 het besluit van 18 juli 1994 van het college van burgemeester en schepenen, inzonderheid wegens de onverstaanbaarheid van verschillende bepalingen van het door de gemeenteraad opgemaakte bestek (o.m. geen bepalingen over het lot van de

"eventuele voertuigen", over de "eventuele meubelen en andere inboedel", over "de know-how en het klantenbestand" en over "het al dan niet over te nemen personeel" en vaagheid van de verschillende toewijzingscriteria), omdat een vervreemding van het gemeentelijk patrimonium in beginsel "altijd openbaar" moet gebeuren, omdat het college met de toewijzing van de licentie aan verzoeker het eerste in aanmerking te nemen toewijzingscriterium - te weten "de vereiste kwalificaties door de koper" - miskent en omdat de "rechtspositie van (verzoeker) t.a.v. deze rijschool onduidelijk is, vermits hij er zich tegelijkertijd op beroept personeelslid van de stedelijke rijschool en zelfstandig rij-instructeur te zijn, hetgeen in ieder geval, gelet op de wet op de arbeidsovereenkomsten en ook de wetgeving inzake gemeentebambtenaren, onverenigbare rechtsposities zijn".

1.6. Op 5 december 1994 handhaaft het college zijn geschorst besluit.

1.7. Op 27 januari 1995 vernietigt de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, met het besluit waarvan thans de vernietiging wordt gevorderd, het sub 1.3. vermelde besluit. Het bevat de volgende motivering :

"(...)

Overwegende (...) dat het gemeenteraadsbesluit van Halle van 26 mei 1994 (...) onder punt 6 van het bijgaand lastenboek uitdrukkelijk heeft bepaald dat de criteria die zullen gebruikt worden bij het toewijzen, in volgorde van belangrijkheid zijn :

- a) de vereiste kwalifikaties door de koper;
 - b) de garantie van efficiënte dienstverlening aan de bevolking;
 - c) de ervaring met en in de Halse regio;
 - d) de nodige accommodatie;
 - e) het voorstel van aankoopprijs;
- dat de gemeenteraad aldus zelf en binnen zijn bevoegdheden limitatief de voorwaarden heeft bepaald waaronder de Stedelijke Rijschool kon verkocht worden;

Overwegende dat uit het stuk aangehecht aan het proces-verbaal van opening van de inschrijvingen ingediend tot het aankopen van de Stedelijke Rij-school Halle van 8 juli 1994 blijkt dat enkel de heer Cooman over alle kwalificaties beschikt terwijl voor de overige indieners vermeld wordt dat zij eventueel een directeur dienen aan te werven; dat uit de nota van de heer Dereymaeker van 13 juli 1994 gericht aan het College van 13 juli 1994 eveneens gesteld wordt: 'bieder bezit niet de nodige kwalificaties om én eigenaar én directeur te zijn';

Overwegende dat het besluit van het College van 18 juli 1994 vermeldt dat de 'meest voordelige offerte blijkt ingediend door de heer Henri Lefever uit Gaasbeek' en dit 'op, basis van de gunnings-criteria vermeld in het bestek'; dat het schepencollege hiermee duidelijk het door de gemeenteraad goedgekeurde 'bestek' negeert, waar duidelijk staat dat de gunningscriteria gebruikt zullen worden 'in volgorde van belangrijkheid'; dat bijgevolg eerst en vooral moest nagegaan worden welke inschrijvers voldeden aan het eerste criterium, vooraleer de criteria 2 tot en met 5 eventueel hadden kunnen onderzocht worden;

Overwegende dat het college in zijn rechtvaardigingsbesluit van 5 december 1994 stelt dat de volgorde van belangrijkheid moet gebruikt worden maar dat dit niet betekent dat er geen rekening mag gehouden worden met alle criteria; dat deze redenering evenwel enkel gevolgd kan worden indien meerdere kandidaten voldoen aan de gestelde criteria en niet om bepaalde inschrijvers die op een of meerdere punten niet voldeden aan de vereisten van het bestek op te vissen; dat het collegebesluit van 18 juli 1994 aldus duidelijk geen rekening houdt met de voorwaarden van het 'bestek' vastgelegd door de gemeenteraad;

Overwegende dat het college in zijn handhavingsbesluit van 5 december 1994 stelt dat het criterium van de vereiste kwalificaties onduidelijk is; dat artikel 81 van het Koninklijk Besluit van 6 mei 1988 betreffende de indeling van de voertuigen in categorieën, het rijbewijs, de rechterlijke beslissingen houdende vervallenverklaring van het recht tot sturen en de voorwaarden voor erkenning van de scholen voor het besturen van motorvoertuigen bepaalt dat elke rijkschool onder de leiding staat van een persoon die verantwoordelijk is voor het verstrekte onderricht; dat niet ontkend kan worden dat inderdaad niets de eigenaar van een rijkschool belet een directeur aan te stellen die belast wordt met de leiding van de rijkschool en die houder is van het vereiste brevet; dat de gemeenteraad evenwel uitdrukkelijk in de door hem vastgestelde voorwaarden heeft gesteld dat de

koper diende te beschikken over de vereiste kwalifikaties;

Overwegende dat het college het begrip 'koper' heeft uitgebreid naar 'een aangestelde van de koper'; dat deze interpretatie evenwel niet toekomt aan het College aangezien deze er enkel toe gehouden is de hem bij besluit van de gemeenteraad van 26 mei 1994 toegewezen opdracht uit te voeren; dat aldus geredelijk dient aangenomen dat het besluit van 18 juli 1994 van het College van Burgemeester en Schepenen van Halle waarbij de Stedelijke Rijschool wordt verkocht aan de heer Henri Lefever uit Gaasbeek, voor de prijs van 8.000.000 frank genomen is met schending van de door de gemeenteraad vastgestelde criteria;

Overwegende dat bovendien in het geval de door de gemeenteraad gestelde kwalifikaties onduidelijk zijn, zoals het college zelf aanhaalt in zijn rechtvaardigingsbesluit van 5 december 1994, deze onduidelikheden dienden rechtgezet en verduidelijkt door de gemeenteraad; dat niet ontkend kan worden dat het College van deze onduidelijkheid reeds op de hoogte was ingevolge het stuk aangehecht aan het proces-verbaal van 8 juli 1994 tot het aankopen van de Stedelijke Rijschool Halle en uit de nota van 13 juli 1994 gericht aan het college; dat het college door zelf een interpretatie te geven de hem door de nieuwe gemeentewet toegekende bevoegdheid te buiten is gegaan en een besluit genomen heeft dat de wet schendt";

2.1. Overwegende dat verzoeker in het tweede middel de motivering van het bestreden besluit betwist, inzonderheid waar dat besluit overweegt dat het college van burgemeester en schepenen, hoewel het uitsluitend tot taak heeft de hem door de gemeenteraad "toegewezen opdracht" uit te voeren, het in het bestek vermelde begrip "koper" uitgebreid heeft tot "de aangestelde van de koper" en dat het daarmee het door de gemeenteraad vastgestelde bestek miskend heeft, met name waar het bepaalt dat de toewijzing moet gebeuren met inachtneming van een aantal criteria, waarvan het eerste en het belangrijkste luidt: "De vereiste kwalifikaties door de koper"; dat naar het oordeel van verzoeker de minister aldus de bepalingen uit het lastenboek te beperkt en dus op een ongeoorloofde wijze interpreteert; dat hij ter ondersteuning van zijn standpunt stelt dat de door de

verwerende partij gehuldigde interpretatie erop zou neerkomen dat de verkoop niet met een rechtspersoon gesloten zou kunnen worden, dat volgens een ministeriële omzendbrief van 1 september 1993 "elke rijschool een directeur (moet) hebben die niet noodzakelijk de exploitant hoeft te zijn" en dat niet blijkt dat de gemeenteraad de bedoeling zou hebben gehad af te wijken van de ter zake bestaande reglementering;

2.2. Overwegende dat de verwerende partij antwoordt dat de gemeenteraad van Halle op 26 mei 1994 besloten heeft de Stedelijke Rijschool Halle te koop aan te bieden en de toewijzing te doen na toetsing van de ingekomen biedingen aan vijf toewijzingscriteria die naar afnemende belangrijkheid zijn vastgesteld en waarvan het eerste luidt: "De vereiste kwalificaties door de koper", dat in dit geval uit het onderzoek van de biedingen gebleken is dat een andere kandidaat dan verzoeker "over alle kwalificaties beschikte" en voor zijn dienstverlening "goede concrete referenties" kon aangeven maar dat het college van burgemeester en schepenen toch besloten heeft dat verzoeker, rekening houdend met de beduidend hogere prijs die hij geboden had, de meest voordelige offerte ingediend heeft en zulks terwijl met de hoogte van het prijsaanbod slechts rekening mocht gehouden worden wanneer meerdere kandidaten voldeden aan alle voorgaande criteria; dat zij op die gronden van oordeel is dat het college van burgemeester en schepenen niet zonder de schending van het bestek rekening kon houden met het hoge bod van verzoeker; dat volgens haar verzoeker ook niet voldeed aan het eerste door de gemeenteraad gestelde criterium naar luid waarvan "de koper" zelf over de vereiste kwalificaties moet beschikken en dat, aldus bekeken, verder gaat dan de voorwaarden die het koninklijk besluit van 6 mei 1988 stelt voor de erkenning van rijscholen; dat volgens haar de interpretatie die het schepencollege geeft aan het betreffende punt uit de toewijzingscriteria, met

name dat de koper niet noodzakelijk zelf over de vereiste brevetten moet beschikken, zinloos is omdat elke koper wel een directeur kan aanstellen die houder is van de vereiste brevetten; dat zij tenslotte stelt dat het schepencollege ook niet kan voorhouden dat de voorwaarden gesteld door de gemeenteraad "onduidelijk" zijn en dat het trouwens zelf nagelaten heeft dit fundamenteel probleem verder te onderzoeken zodat het, door zelf een interpretatie voorop te stellen, zijn bevoegdheid te buiten gegaan is;

2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord betoogt dat, in weerwil van wat de verwerende partij stelt, alle kandidaten aan de door de gemeenteraad gestelde eerste toewijzingsvoorwaarde voldeden, dat aldus bezien "uiteindelijk het laatste criterium, de aangeboden prijs, doorslaggevend (is geweest)" en dat de verwerende partij dan ook ten onrechte stelt dat er bij het nemen van het toewijzingsbesluit "voornamelijk en exclusief" (sic) rekening gehouden is met het financieel voorstel van verzoeker;

2.4. Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie nog stelt dat terecht aan het college van burgemeester en schepenen verweten is het begrip "koper" uitgebreid te hebben tot de "aangestelde van de koper", dat de gemeenteraad immers, door met betrekking tot alle toewijzingsvoorwaarden de vereiste te stellen dat zij door "de koper" zouden worden vervuld, een strenger standpunt ingenomen heeft dan wat volgt uit de reglementering inzake de erkenning van motorrijdscholen en dat, als die regeling tot gevolg heeft dat rechtspersonen de betrokken rijdschool niet kunnen kopen, zulks het rechtstreeks gevolg is van de strenge opstelling van de gemeenteraad;

2.5.1. Overwegende dat de gemeenteraad van Halle op 26 mei 1994 besloten heeft voor de toewijzing van de

verkoop van de Stedelijke Rijschool Halle in de eerste plaats acht te slaan op het criterium "de vereiste kwalificaties door de koper"; dat de gemeenteraad evenwel het criterium niet nader bepaald of toegelicht heeft; dat hij aldus, en zonder dat de toezichthoudende overheid zich te gelegener tijd heeft verzet tegen de onduidelijkheid van het criterium, ruimte heeft gelaten voor interpretatie door het college van burgemeester en schepenen dat met de uitvoering van die beslissing was belast;

2.5.2. Overwegende dat niet betwist wordt dat met de term "de vereiste kwalificaties" verwezen wordt naar de personele voorwaarden opgenomen in de reglementering met betrekking tot de erkenning van rijsscholen en met name in de artikelen 81 tot 84 van het koninklijk besluit van 6 mei 1988 betreffende de indeling van voertuigen in categorieën, het rijbewijs, de rechterlijke beslissingen houdende vervallenverklaring van het recht tot sturen en de voorwaarden voor de erkenning van de scholen voor het besturen van motorvoertuigen; dat die bepalingen niet vereisen dat de eigenaar of de exploitant van een rijschool zelf voldoet aan de gestelde voorwaarden, maar dat het volstaat dat hij voor de "leiding" van de school, d.w.z. de verantwoordelijkheid voor het verstrekte onderricht, en voor het onderricht zelf kan terugvallen op personen die de vereiste kwalificaties hebben, waarin ook begrepen het bezit van een bepaald brevet; dat volgens de verwerende partij in deze de gemeenteraad precies op dat vlak een strengere houding heeft aangenomen in de zin dat hij de verkoop van de school wenste te beperken tot kopers die het bewijs kunnen voorleggen dat zij zelf voldoen aan de voorwaarden om de leiding van een rijschool op zich te nemen;

2.5.3. Overwegende dat de redenering van de verwerende partij niet bijgevalen kan worden; dat,

immers, de door de gemeenteraad gebezigde formulering evenzeer gelezen kan worden in de zin dat de verkoop slechts kan worden gesloten met een persoon die bewijst dat hij aan alle vereisten voldoet om door de minister bevoegd voor het wegverkeer erkend te worden; dat voorts, als reeds gezegd, het gemeenteraadsbesluit van 26 mei 1994 geen aanwijzingen bevat dat het bestuur de criteria vervat in het koninklijk besluit van 6 mei 1988 precies met betrekking tot de verkoop van de school wou verstrengen; dat ook niet wordt ingezien welke bijzondere reden de gemeenteraad zou kunnen hebben gehad om, zonder daartoe verplicht te zijn, de verkoopsvoorwaarden te verstrengen ten overstaan van de erkenningsvoorwaarden, aangezien een bestuur er belang bij heeft zoveel mogelijk kopers een bod te laten doen;

2.5.4. Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen aldus zijn bevoegdheid niet te buiten is gegaan door het criterium "de vereiste kwalificaties door de koper" waarmee de gemeenteraad het verplichtte rekening te houden ook van toepassing te achten op kopers die niet zelf voldeden aan alle door het koninklijk besluit van 6 mei 1988 voor de erkenning van een rijkschool gestelde personele vereisten; dat het middel vanuit die invalshoek gegrond is;

3.1. Overwegende dat het bestreden vernietigingsbesluit steun vindt in twee motieven, te weten het hiervoren onregelmatig bevonden motief dat het college van burgemeester en schepenen ten onrechte het door de gemeenteraad gehanteerde begrip "koper" uitgebreid heeft door er ook een aangestelde van de koper onder te begrijpen en, subsidiair, het motief dat het college van burgemeester en schepenen een onduidelijkheid die de gemeenteraad heeft laten bestaan, in zijn plaats heeft rechtgezet of geïnterpreteerd, door te stellen dat de eigenaar van de rijkschool een directeur kan aanstellen

die houder is van het vereiste brevet en die belast is met de leiding van de school;

3.2. Overwegende dat het subsidiair motief in het verlengde ligt van het hoofdmotief, dat hierboven onregelmatig is bevonden; dat, nu vastgesteld is dat het college van burgemeester en schepenen aan het eerste toewijzingscriterium waarvan de gemeenteraad de verkoop van de stedelijke rijschool afhankelijk had gemaakt geen verkeerde toepassing gegeven heeft, ook het bijkomend motief geen wettige grondslag heeft; dat derhalve geen van de door de verwerende partij in het bestreden besluit aangevoerde redenen de vernietiging van het besluit van 18 juli 1994 van het college van burgemeester en schepenen kan rechtvaardigen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 27 januari 1995 van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, houdende vernietiging van het besluit van 18 juli 1994 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle waarbij de stedelijke rijschool voor de prijs van 8.000.000 frank aan Henri LEFEVER wordt verkocht.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op vierduizend frank, komen ten laste van verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien december 1900 achtennegentig, door de XIIe kamer, die was samengesteld uit :

de HH. J. DE BRABANDERE,
A. VANDENDRIESSCHE,
J. BAERT,
S. DOMS,

De griffier,

S. DOMS.

kamervoorzitter,
staatsraad,
staatsraad,
griffier.

De voorzitter,

J. DE BRABANDERE.