

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.301 van 19 april 2023
in de zaak A. 235.514/VII-41.286**

In zake : Stefaan BUYLAERT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE GEMEENTE KNOKE-HEIST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Beleyen en Deborah Smets
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 19 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0306 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 16 december 2021 in de zaak 2021-RvVb-0388-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 17 maart 2022.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 4 augustus 2022 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 januari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor verzoeker en advocaat Deborah Smets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: deputatie) verleent op 3 december 2020 aan Buylaert een omgevingsvergunning voor het bouwen van een eengezinswoning met bijgebouw en zwembad.

4. Het bestreden arrest:

- verwerpt de exceptie van Buylaert “dat de ingestelde vordering” van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist (hierna: college) “kennelijk onontvankelijk is” omdat “de toenmalige burgemeester ten onrechte heeft deelgenomen aan de beslissing om in rechte treden” vermits “wijlen de burgemeester, als vennoot van de nv Compagnie Het Zoute, ‘een belang had bij het handhaven van de verkaveling op een wijze die de verkavelaar voor ogen stond’”;
- verklaart het tweede middel en bijgevolg het beroep van het college gegrond en vernietigt de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt Buylaert

5. Buylaert voert de schending aan van artikel 105, § 2, 4° en § 3 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (hierna: OVD), artikel 27, § 1 en 4 “juncto artikel 50” van het decreet van 27 (lees: 22) december 2017 over het lokaal bestuur, het onpartijdigheidsbeginsel, artikel 149 van de Grondwet “juncto artikel 6 EVRM” en de motiveringsverplichting.

In een eerste middelonderdeel betoogt hij dat de beslissing van 20 augustus 2021 van het college tot “herbevestiging aanstelling raadsman inzake beroepsprocedure bij RvVb [...] geenszins een louter bevestigend of bekrachtigend karakter” heeft omdat deze genomen werd na kennisname van de exceptie van Buylaert van onontvankelijkheid van het beroep van het college “in functie waarvan aldus een nieuwe beslissing werd genomen” en omdat “er nieuwe motieven werden weerhouden teneinde de beslissing tot procederen en aanstelling van een raadsman te schragen”. Deze beslissing is een nieuwe beslissing die “de eerdere beslissing van 22 januari 2021 om in rechte op te treden” vervangt en in de plaats komt. Deze beslissing is genomen buiten de termijn bedoeld in artikel 105, § 3 OVD en dus manifest laattijdig. Het bestreden arrest heeft derhalve ten onrechte

geoordeeld “dat het niet nodig was om de ‘bekrachtigingsbeslissing’ van het [college] dd. 20 augustus 2021 in het kader van de beoordeling van de-exceptie van onontvankelijkheid te onderzoeken”. Deze motieven “zijn niet pertinent en onjuist”. Artikel 105 OVD, het motiveringsbeginsel in artikel 149 van de Grondwet zijn aldus geschonden.

Buylaert zet in een tweede middelonderdeel uiteen:

“18. Het bestreden arrest stelt terecht vast dat het CBS op 22 januari 2021 besliste beroep aan te tekenen tegen de vergunningsbeslissing van de Deputatie dd. 3 december 2020, deze beslissing graaf L. Lippens (burgemeester) als ‘aanwezig’ vermeldt, en uit niet betwiste gegevens van het dossier blijkt dat, op het ogenblik van het nemen van deze beslissing, wijlen de burgemeester vennoot is in de nv Compagnie het Zoute.

Geheel ten onrechte wordt in het bestreden arrest echter aangenomen dat de feiten als voorhanden in de zaak met rolnummer 2021-RvVb-0388-A, wat betreft de beoordeling van de ontvankelijkheid van de gestelde vordering tot vernietiging, verschillend zouden moeten worden genoemd van deze welke in de eerdere annulatieprocedure verbonden met het arrest nr. A/1617/0195 dd. 25 oktober 2016 voorhanden waren (zie randnr. 2)

19. De feitelijke context en omstandigheden waarbinnen wijlen dhr. L. Lippens, als burgemeester en als vennoot van de nv Compagnie het Zoute, binnen het CBS (als burgemeester) betrokken was bij het instellen van een annulatieprocedure en het aanstellen van een raadsman met betrekking tot de vergunningsbeslissing van de Deputatie dd. 3 december 2020, zijn identiek aan deze binnen welke tot het instellen van een procedure en het aanstellen van een raadsman beslist was geworden met betrekking tot de gecontesteerde vergunningsbeslissing van de Deputatie dd. 10 april 2014.”.

en

“20. De vergunningshistoriek binnen de toepasselijke kleine verkaveling van slechts 6 loten, zoals geduid onder de uiteenzetting van de feiten, is van belang. Daaruit blijkt dat de verkaveling is vergund ten aanzien van de nv Compagnie Het Zoute, welke zich via een bezwaar heeft verzet (wat haar goed recht was) tegen de door verzoekende partij op 1 augustus 2013 aangevraagde verkavelingswijziging, die in eerste bestuurlijke aanleg geweigerd werd en in tweede bestuurlijke aanleg toegestaan werd, waarna het CBS een beroep heeft ingeleid bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De beslissing om in rechte te treden werd daarbij genomen door het voltallige CBS, met inbegrip van wijlen burgemeester, graaf Leopold Lippens, die via bestuursfuncties en familiebanden nauw betrokken was bij de werking van de nv Compagnie Het Zoute, een bedrijf

waarvan hij overigens sowieso vennoot was. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in dat kader, in het nog steeds vrij recente arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195, het beroep tegen de verkavelingswijziging onontvankelijk verklaard, onder meer stellende als volgt:

(...).

In alle redelijkheid vloeit uit dergelijke retroacta – waarbij het geciteerde arrest toch wel als een vingerwijzing kan worden gezien, waarbij de betrokkenen nominatim zijn genoemd – voort dat tussen wijlen burgemeester, graaf Leopold Lippens(en de verkavelaar, de Cie Het Zoute) enerzijds, en verzoekende partij, anderzijds, een graad van animositeit bestond, welke verhinderde – zeker binnen de kleine verkaveling zelf welke aanleiding heeft gegeven tot de geschetste feiten – dat de voormalige burgemeester de omgevingsvergunningsaanvraag mee kon behandelen op een wijze die een schijn van partijdigheid uitsloot. Minstens resulteerde uit deze in rede te vermoeden animositeit dat de voormalige burgemeester ten aanzien van verzoeker in cassatie, in de betrokken kleine verkaveling, geen bezwarende daden vermocht te stellen – inzonderheid niet betrokken kon zijn bij het derde jurisdictionele beroep op rij binnen de context van de kleine verkaveling – zonder dat daaruit een gewettigde twijfel over de geschiktheid om het dossier (aanvraag, advies in graad van beroep, instellen jurisdictioneel beroep) op een onpartijdige manier te behandelen ontsproot.

21. Zulks geldt naast het gegeven dat wijlen burgemeester, graaf Leopold Lippens, als vennoot van de Cie Het Zoute een belang had bij het handhaven van de (uitrol van de) verkaveling op de wijze die de verkavelaar voor ogen stond, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het vrij recente arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195 heeft aangehaald, zodanig dat er een te grote schijn van partijdigheid was en is bij de initiële beslissing in huidig dossier om in rechte te treden.

22. Wijlen burgemeester, graaf Leopold Lippens, was als gezaghebbende figuur en met een effectieve voorzittersrol in de schoot van het CBS, effectief zichtbaar betrokken bij de oorspronkelijke beslissing om in rechte te treden, waardoor deze verschijnt als zijnde aangetast door enerzijds een schending van artikel 50, derde lid, Decreet Lokaal Bestuur, jo. artikel 27, g 1, Decreet Lokaal Bestuur.”.

en

“23. Voorgaande conclusie wordt door het bestreden arrest eerstens tegengesproken op grond van het feit dat er sinds het arrest van 25 oktober 2016 ‘enige tijd verlopen is’.

Zulks is echter kennelijk geen deugdelijke gemotiveerde weerlegging welke beantwoordt aan de rechterlijke motiveringsplicht. Zij schendt tevens het onpartijdigheidsbeginsel.

Immers, nu onderkend is in het arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195 dat een schijn van partijdigheid voorhanden was binnen de

context van dezelfde kleine verkaveling, en tussen dezelfde personen, is het niet meer dan aannemelijk dat nauwelijks 3 jaar (rekenend vanaf de aanvraag) c.q. 4 jaar (rekenend vanaf de beslissing van het CBS om naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen te stappen) later, in een dossier uitgaande van dezelfde persoon, eenzelfde graad van animositeit voorhanden was, temeer door de bestaande problematiek in alle redelijkheid scherper werd gesteld door de aard van het arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195 zelf, aangezien dat arrest zoals aangegeven noch min noch meer een duidelijke vingerwijzing inhield.

Zomaar aannemen, zonder fundament, dat een kleine drie a vier jaar voldoende is om een redelijke schijn van partijdigheid weg te nemen, is in dit kader kennelijk onredelijk.

Een normaal zorgvuldig beoordelaar mag er van uitgaan dat een rechterlijke vingerwijzing na een viertal jaar nog sporen nalaat en dat het des mensen is of minstens niet uitgesloten is dat de betrokkene zich bij een duidelijk aanverwant nevendossier (buurperceel in dezelfde kleine verkaveling waarbinnen het dossier uit 2016 heeft gespeeld, én zélfde aanvrager) retorsie wenst toe te passen.

24. Men zal zich daarbij rekenschap geven van het gegeven dat partijdigheid kan voortvloeien uit een moreel belang.

Zo is er sprake van een moreel belang in het geval een persoon redelijkerwijs niet meer in staat kan worden geacht om de zaak in alle objectiviteit te beoordelen of ze opnieuw te beoordelen. Dit moreel belang komt erop neer dat de betrokkene, door op zijn vroegere mening terug te komen, gezichtsverlies zou lijden, zodat er voor hem een morele onmogelijkheid bestaat om dit te doen (RvS 11 oktober 2011, nr. 215.689, Van Strydonck-Mourlon.)

In casu zijn drie elementen opgeworpen: de structurele betrokkenheid van de voormalige burgemeester bij de verkavelaar van de kleine verkaveling, het evidente belang van de handhaving van de visie van de verkavelaar bij de uitrol van de verkaveling (wat gebleken is uit twee voorgaande jurisdictionele beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen), de kennelijke vingerwijzing in het arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195.

Deze drie elementen versterken elkaar en zijn niet van aard om weg te ebben over een periode van drie a vier jaar, minstens wordt de likelihood of bias over die korte termijn niet weggewerkt.

26. Het bestreden arrest kon dan ook niet naar recht oordelen – zonder enige grondslag aan te dragen – dat het louter verstrijken van drie à vier jaar afdoende was en is om het adagium justice should not only be done, it should also be seen to be done te ontmoeten.

Er wordt benadrukt dat iedere maal dat door verzoekende partij een aanvraagdossier is ingediend binnen de kleine verkaveling, het CBS telkens een weigering heeft uitgesproken, die overigens in alle gevallen in graad van bestuurlijk beroep is omgezet tot een vergunning door de Deputatie als gespecialiseerd beroepsorgaan in vergunningsaangelegenheden.”.

en

“Het bestreden arrest stelt tweedens (en ten slotte) dat de Compagnie Het Zoute het lot 5 (waarop de woning voor de ouders van verzoeker in cassatie zou worden opgericht) verkocht heeft aan verzoeker in cassatie.

Zulks is gewoon onwaar.

Verzoekende partij heeft geenszins gekocht aan de Compagnie Het Zoute zelf, doch wel aan de familie Lanssens, die de eigendom verwierf op 27 maart 2017 blijkens het uittreksel uit de authentieke akte van 26 maart 2019 (STUK 6):

(...)

28. De relevantie van een en ander kan ook in het geheel niet worden begrepen.

Voorheen had de Compagnie Het Zoute lot 1 verkocht aan verzoeker in cassatie, en toch is in het arrest van 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195 dat een schijn van partijdigheid aangenomen. Inderdaad, de verkoop sluit geenszins uit dat de oorspronkelijke verkavelaar alsook wijlen de burgemeester een blijvend belang konden doen gelden bij het nastreven van de verkavelingsvisie van de oorspronkelijke verkavelaar; al zeker staat het gesitueerde morele nadeel (ingevolge de ‘vingerwijzing’ door het arrest van 25 oktober 2016) buiten elke verkoopsoperatie.

Ten andere geldt dat de Compagnie Het Zoute tot op vandaag nog steeds gronden in dezelfde beperkte verkaveling Bijenhof bezit, zijnde lot W3, kadastraal nummer 1170K.

29. Aldus gelden de beginselen van het arrest van 25 oktober 2016 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook onverkort met betrekking tot voorliggende zaak, met name dat door als vennoot van de nv Compagnie het Zoute in weerwil van de artikelen 27 en 51 Gemeentedecreet – thans artikel 27 en 50, al. 3 Decreet over het lokaal bestuur – toch te hebben deelgenomen aan de beraadslaging welke heeft geleid tot de beslissing tot het voeren van een annulatieprocedure met aanstelling van een raadsman, en deze zelfs als burgemeester te hebben voorgezeten, werd minstens een schijn van partijdigheid gewekt, en kan gegeven de concrete gegevens van het dossier niet zonder gerede twijfel worden vastgesteld dat de collegiale besluitvorming niet werd beïnvloed.

Zulks is zoals reeds meermaals gesteld nog versterkt door het gegeven dat uit de pertinente fingerwijzing in het arrest van 25 oktober 2016 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een ‘extra’ moreel nadeel voortvloeit.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is dan ook ten onrechte komen te statueren dat door verzoekende partij niet met goed gevolg naar de leer van de eerdere beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dd. 25 oktober 2016 met nummer A/1617/0195 kon worden verwezen.

Daarbij stellen dat het thans niet om een aanvraag tot verkavelingswijziging gaat, kan onmogelijk pertinent en relevant worden genoemd. De aard van de aanvraag (stedenbouwkundige handelingen of verkavelingswijziging) speelt geen enkele rol bij de kwestie in welke mate een schending van het onpartijdigheidsbeginsel voorligt.

Cruciaal gegeven daarbij is dat wijlen burgemeester Lippens op het ogenblik van het nemen van elkeen van deze beslissingen tot procederen, nog steeds blijvend vennoot van de nv Compagnie het Zoute uitmaakte, en aldus door als burgemeester samen het met college tot procederen te beslissen, minstens blijvend de schijn van partijdigheid ten overstaan van verzoekende partij werd gewekt.

De onpartijdigheidsplicht wordt geschonden van zodra er ook maar een schijn van partijdigheid wordt gewekt ('Justice should not only be done, but should also be seen to be done', 'Likelihood of bias') (RvS 18 december 1997, nr. 70.416, Welters).

De leden van een collegiaal handelend overheidsorgaan moeten, ook wanneer geen reglementaire bepaling hen daartoe verplicht, met de nodige tact en objectiviteit meewerken aan het besluitvormingsproces (beginsel van behoorlijk bestuur). Ze zijn ertoe gehouden zich te onthouden van deelneming aan beraadslagingen en beslissingen wanneer hun optreden door de omstandigheden verdacht kan zijn (RvS 1 februari 2008, nr. 179.257, Bels).

30. Het gegeven dat een gemeentelijk optreden in rechte binnen dezelfde verkaveling en jegens dezelfde aanvrager – zijnde verzoekende partij – reeds heeft geleid tot een rechterlijke 'terechtwijzing' in de vorm van een onontvankelijk verklaard beroep, genereert onvermijdelijk een bepaalde schijn van partijdigheid bij stappen die gericht zijn op 'het perceel ernaast', genomen jegens dezelfde persoon. Er wordt hernomen dat iedere maal dat door verzoekende partij een aanvraagdossier is ingediend binnen de kleine verkaveling, het CBS telkens een weigering heeft uitgesproken, die overigens in alle gevallen in graad van bestuurlijk beroep is omgezet tot een vergunning door de Deputatie als gespecialiseerd beroepsorgaan in vergunningsaangelegenheden:

- Aanvraagdossier houdende beperkte wijziging van de verkaveling (vergunning (na weigering door het CBS) verleend door de Deputatie op 10.04.2014).

- Aanvraagdossier voor het bouwen van een woning op lot 1 (vergunning (na weigering door het CBS) verleend door de Deputatie op 16.04.2015).

- Aanvraagdossier voor het bouwen van een woning op lot 5 (vergunning (na weigering door het CBS) verleend door de Deputatie op 3.12.2020).

31. De burgemeester fungeert daarbij evident als gezag hebbende figuur – met een effectieve voorzittersrol – in de schoot van het CBS. Zie artikel 51 Decreet Lokaal Bestuur:

'Art. 51. De burgemeester zit het CBS voor, en opent en sluit de vergaderingen.' (eigen onderl.)

Daardoor is het evident en meer dan aannemelijk dat een schijn van partijdigheid in hoofde van de burgemeester bij een bepaalde beslissing doorwerkt naar het volledige college. In casu levert de inzichtelijk gemaakte schijn van partijdigheid een fatale legaliteitsbelemmering op.

Het bestreden arrest is, op grond van het voorgaande dan ook ten onrechte komen te stellen dat het besluit van het CBS dd. 22 januari 2021 is tot stand gekomen zonder enige schending van artikel 50, derde lid, jo. artikel 27, § 1, Decreet Lokaal Bestuur, jo. de onpartijdigheidsplicht.

De met betrekking tot deze decretale bepalingen en beginselen in het bestreden arrest aangehouden redenering en beoordeling is onjuist en niet pertinent voor de zaak.

32. De correcte motivering van een rechterlijke uitspraak is noodzakelijk voor een eerlijk proces, en betekent meer dan een loutere vormvereiste : een onbehoorlijke, met het recht strijdige motivering schendt het recht op een eerlijk proces (EHRM, 24 juni 1993, Schuler-Zgraggen v. Zwitserland, Publ. Cour. Eur. D.h., serie A, nr. 236).”.

Beoordeling

6. Het tweede middelonderdeel waarin wordt geconcludeerd dat het bestreden arrest “ten onrechte” heeft aangenomen dat het besluit van het college van 22 januari 2021 is genomen “zonder enige schending van artikel 50, derde lid, jo. Artikel 27, § 1 Decreet Lokaal Bestuur jo. Onpartijdigheidsplicht” en dat de “in het bestreden arrest aangehouden redenering en beoordeling [...] onjuist en niet pertinent voor de zaak” is, verplicht de Raad van State de feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

Het cassatieberoep kan echter enkel betrekking hebben op rechtsvragen. Artikel 14, § 2 van de RvSt-wet bepaalt immers dat de Raad van State “niet in de beoordeling van de zaken zelf” treedt.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

7. Na te hebben vastgesteld “dat er niet voldoende concrete en precieze feiten zijn in de onderliggende procedure om een schijn van partijdigheid aan te nemen” overweegt het bestreden arrest:

“Het is dus ook niet nodig om na te gaan of de ‘bekrachtigingsbeslissing’ van [het college van 20 augustus 2021] om in rechte op te treden belang kan hebben bij de beoordeling van de exceptie”.

Het gegrond verklaren van het eerste middelonderdeel dat enkel is gericht tegen deze laatste overweging, kan niet tot cassatie leiden.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

8. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams