RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 260.677 van 19 september 2024
in de zaak A. 239.675/VII-42.145

In zake : 1. L.V.
2. F.A.G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Casteele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

Tussenkomende partij :

de BV ENVIRONNEMENT ET PROMOTION IMMOBILIERE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Ryckalts en Bruno Lenssens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 juli 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0999 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 juni 2023 in de zaak 2122 RvVb-0617-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 september 2023.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 18 december 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 12 april 2024 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’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 juni 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Casteele, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Bruno Lenssens, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft 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 heer B.E. vraagt op 7 april 2021 een omgevingsvergunning aan voor het bouwen van acht woningen aan de Brouwerijstraat in Linkebeek.

Samen met anderen dienen de verzoekende partijen tijdens het openbaar onderzoek een collectief bezwaarschrift in. Bij besluit van 14 september 2021 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Linkebeek de omgevingsvergunning.

3.2. De tussenkomende partij - die stelt dat de heer B.E. de aanvraag namens haar heeft ingediend - tekent op 18 oktober 2021 bestuurlijk beroep aan tegen de weigeringsbeslissing. Bij besluit van 10 maart 2022 verklaart de verwerende partij het bestuurlijk beroep gegrond, en verleent zij de omgevingsvergunning.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het vernietigingsberoep dat de verzoekende partijen hebben ingesteld tegen de vergunningsbeslissing van 10 maart 2022.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel

4. Met het eerste middel komen de verzoekende partijen op tegen de verwerping door de Raad voor Vergunningsbetwistingen van het middel waarin zij aanvoerden dat de verwerende partij hun recht om gehoord te worden heeft geschonden.

De tussenkomende partij voert aan dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel zodat het als niet ontvankelijk moet worden afgewezen. Zij wijst erop dat de verzoekende partijen weinig diligent zijn opgetreden: pas enkele dagen voor de hoorzitting hebben zij zich plots gemanifesteerd met een vraag om deelname aan de hoorzitting, zonder een inhoudelijk standpunt in te nemen. Ook voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen hebben de verzoekende partijen geen inhoudelijk standpunt ingenomen dat afwijkend of aanvullend is op het standpunt van hun

bezwaarschrift. Bij gebreke aan dergelijk bijkomend standpunt bestond er volgens de tussenkomende partij geen reden om de verzoekende partijen te horen, en hebben zij dan ook geen belang bij het middel dat opkomt tegen de beslissing dat zij niet gehoord moesten worden.

Beoordeling van de exceptie

5. Het belang bij het cassatiemiddel bestaat uit het voordeel dat de verzoekende partij kan halen uit het heronderzoek van de zaak door het administratief rechtscollege na de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van de in het middel geformuleerde kritiek.

De gegrondheid van het cassatiemiddel dat opkomt tegen de verwerping van het annulatiemiddel waarin de verzoekende partijen de schending aanvoerden van het recht om gehoord te worden, zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen verplichten tot een heronderzoek van dat annulatiemiddel. Dat heronderzoek kan leiden tot de bevinding dat het annulatiemiddel gegrond is zodat de door de verzoekende partijen bestreden vergunningsbeslissing wordt vernietigd. De verzoekende partijen hebben dan ook belang bij het middel. De exceptie wordt verworpen.

Uiteenzetting van het eerste onderdeel van het middel

6. Het middel wordt uitgewerkt in zeven onderdelen. In het eerste onderdeel wordt de schending aangevoerd van artikel 149 van de Grondwet. Volgens de verzoekende partijen bevat het bestreden arrest tegenstrijdige motieven zodat het niet regelmatig is gemotiveerd en artikel 149 van de Grondwet schendt.

Zij wijzen erop dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest eerst het volgende uiteenzet betreffende het recht om gehoord te worden en een standpunt op nuttige wijze te doen kennen:

> “Deze aanvullende waarborgen van behoorlijk bestuur houden in dat het horen nuttig dient te gebeuren, wat betekent dat een betrokken partij beschikt over de stukken en gegevens op grond waarvan het vergunningverlenend bestuur over de aanvraag zal beslissen, en dat zij mondeling dan wel schriftelijk haar argumenten kan voorleggen.
> Het houdt ook in dat de partij die vraagt om te worden gehoord, in staat moet worden gesteld om op nuttige wijze voor haar belangen op te komen. Daaruit volgt dat aan haar een redelijke termijn gelaten wordt om haar zaak voor te bereiden. ‘Nuttig horen’ betekent dat de betrokken partij tijd krijgt om argumenten te ontwikkelen, stukken bij te brengen of te reageren op voor haar ongunstige stukken en aldus te proberen het vergunningverlenend bestuursorgaan van haar zienswijze over de aanvraag te overtuigen.”

en vervolgens volgende chronologische gegevens vaststelt:

> “Met een aangetekende brief van 23 februari 2022, tevens per e-mail verzonden, vragen de verzoekende partijen […] om een kopie over te maken van het beroepschrift, het advies van de gemeente Linkebeek en het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar. […]
> De verwerende partij antwoordt diezelfde dag dat de gevraagde documenten via de procedure van openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld zullen worden en dat niet wordt ingegaan op het verzoek tot mondeling horen, maar dat de verzoekende partijen na ontvangst van het verslag van [de] provinciale omgevingsambtenaar wel schriftelijk kunnen reageren.
> […]
> Op 14 maart 2022 bezorgt de verwerende partij de opgevraagde stukken.”

De verzoekende partijen laten gelden dat uit de omstandigheid dat de bestreden beslissing werd genomen op 10 maart 2022, en dat de opgevraagde stukken hen pas op 14 maart 2022 werden verstuurd, volgt dat het vooropgestelde schriftelijk horen niet meer op nuttige wijze kon plaatsvinden.

De grief van de schending van het hoorrecht werd volgens de verzoekende partijen dan ook afgewezen op grond van tegenstrijdige motieven.

Beoordeling van het eerste onderdeel van het middel

7. Het middel komt op tegen de verwerping door de Raad voor Vergunningsbetwistingen van het middel waarin zij aanvoerden dat de verwerende

partij hun recht om gehoord te worden heeft geschonden. In het bestreden arrest wordt dat middel verworpen op grond van volgende motieven:

> “1.
> De verzoekende partijen voeren in essentie aan dat de hoorplicht werd geschonden omdat ze enerzijds niet uitgenodigd werden op de mondelinge hoorzitting, hoewel ze hiertoe een verzoek hadden ingediend, en anderzijds omdat ze de mogelijkheid niet hebben gekregen om schriftelijk te repliceren op het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar aangezien ze pas een kopie van dit verslag hebben ontvangen vier dagen nadat de bestreden beslissing werd genomen. […]
> 2.
> Artikel 62 Omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt: […]
> Artikel 74, § 2 Omgevingsvergunningsbesluit luidt in het verlengde ervan: […]
> Deze bepalingen vestigen een normatief hoorrecht in graad van administratief beroep in hoofde van de vergunningsaanvrager en/of de personen die administratief beroep hebben ingesteld tegen de beslissing in eerste administratieve aanleg.
> 3.
> Bij gebrek aan een formele regeling kan het bestuur op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur niemand een voordeel weigeren dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden, noch hem dergelijk voordeel ontnemen noch hem een sanctie met voldoende ernstig karakter opleggen zonder dat de betrokkene vooraf de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. Deze aanvullende waarborgen van behoorlijk bestuur houden in dat het horen nuttig dient te gebeuren, wat betekent dat een betrokken partij beschikt over de stukken en gegevens op grond waarvan het vergunningverlenend bestuur over de aanvraag zal beslissen, en dat zij mondeling dan wel schriftelijk haar argumenten kan voorleggen.
> Het houdt ook in dat de partij die vraagt om te worden gehoord, in staat moet worden gesteld om op nuttige wijze voor haar belangen op te komen. Daaruit volgt dat aan haar een redelijke termijn gelaten wordt om haar zaak voor te bereiden. ‘Nuttig horen’ betekent dat de betrokken partij tijd krijgt om argumenten te ontwikkelen, stukken bij te brengen of te reageren op voor haar ongunstige stukken en aldus te proberen het vergunningverlenend bestuursorgaan van haar zienswijze over de aanvraag te overtuigen.
> [4.]
> Via een bericht in het Omgevingsloket nodigt de provinciale omgevingsambtenaar op 16 februari 2022 de tussenkomende partijen uit om gehoord te worden via een digitale hoorzitting van 10 maart 2022 en legt ze de concrete modaliteiten van het horen uiteen.
> Met een aangetekende brief van 23 februari 2022, tevens per e-mail verzonden, vragen de verzoekende partijen en 40 andere personen om als ‘belanghebbenden’ gehoord te worden op de hoorzitting van 10 maart 2022. Tevens verzoeken ze om een kopie over te maken van het beroepschrift, het

advies van de gemeente Linkebeek en het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar. In een afzonderlijke e-mail van 23 februari 2022 stellen ze dat er sprake is van een [nieuw] element, zijnde dat de bescherming van het bouwkundig erfgoed van de 'brouwerswoning' op 8 oktober 2021 werd uitgebreid tot 'brouwerswoning met tuin'.
De verwerende partij antwoordt diezelfde dag dat de gevraagde documenten via de procedure van openbaarheid van bestuur ter beschikking gesteld zullen worden en dat niet wordt ingegaan op het verzoek tot mondeling horen, maar dat de verzoekende partijen na ontvangst van het verslag van [de] provinciale omgevingsambtenaar wel schriftelijk kunnen reageren.
Met een repliek van 24 februari 2022 betwisten de verzoekende partijen het afwijzen van de deelname aan de mondelinge (digitale) hoorzitting.
Op 14 maart 2022 bezorgt de verwerende partij de opgevraagde stukken.
[5.]
Uit de niet betwiste gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partijen (meermaals) hebben gevraagd om mondeling gehoord te worden (op de hoorzitting van 10 maart [2022]). Uit artikel 62 Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 76, §2 Omgevingsvergunningsbesluit blijkt dat het normatief gevestigd hoorrecht enkel openstaat voor de beroepsindiener en/of de vergunningsaanvrager. De verzoekende partijen hebben geen administratief beroep ingesteld, noch kunnen ze worden beschouwd als de vergunningsaanvrager zodat ze zich niet konden beroepen op het (normatieve) hoorrecht zoals vervat in artikel 62 Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 76, §2 Omgevingsvergunningsbesluit. De verwerende partij heeft deze bepalingen dan ook niet geschonden in zoverre zij de verzoekende partijen niet mondeling heeft gehoord.
Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 6 oktober 2016 (nummer 125/2016) geoordeeld dat het grondwettig is om geen normatief hoorrecht te voorzien voor derden die geen administratief beroep hebben ingesteld: […]
Het feit dat de verzoekende partijen een bezwaarschrift hebben ingediend tijdens het openbaar onderzoek in eerste administratieve aanleg doet aan het voorgaande geen afbreuk. […]
[6.]
De omstandigheid dat de verzoekende partijen zich niet kunnen steunen op artikel 62 Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 76, §2 Omgevingsvergunningsbesluit om ook mondeling gehoord te worden, neemt niet weg dat zij middels de doorwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur het recht hebben gehoord te worden (GwH 15 juni 2017, nr. 73/2017).
Anders dan de verzoekende partijen lijken aan te nemen, impliceert het recht gehoord te worden, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, niet dat de verwerende partij verplicht is hen ook mondeling te horen. Het volstaat dat zij schriftelijk worden gehoord en hun standpunt op een nuttige wijze kenbaar hebben kunnen maken. De Raad is in dat verband van oordeel dat de verzoekende partijen hun mogelijkheid om nuttig schriftelijk te worden gehoord zelf hebben gecompromitteerd. Het wordt niet betwist dat de verzoekende partijen minstens op 23 februari 2022 wisten dat de hoorzitting

zou plaatsvinden op 10 maart 2022 en bij uitbreiding dat een beslissing over het bestuurlijk beroep tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen nakende was.
Ondanks die wetenschap hebben de verzoekende partijen in de aanloop naar de hoorzitting in essentie uitsluitend uiting gegeven aan hun kennelijk onterechte overtuiging dat de verwerende partij hen ook mondeling diende te horen zonder, desnoods met het nodige voorbehoud, hun standpunt over het dossier schriftelijk kenbaar te maken. Het is in dat verband tekenend dat de verzoekende partijen met hun (tweede) mail van 23 februari 2022 aan de verwerende partij wel melding maken van de uitbreiding van de opname in de Inventaris Onroerend Erfgoed doch op geen enkele wijze aangeven waarom dit van belang kan zijn voor de behandeling van het administratief beroep.
In dezelfde zin is de Raad van oordeel dat de verzoekende partijen niet dienstig kunnen voorhouden dat zij zich pas op 23 februari 2022 konden manifesteren in de beroepsprocedure omdat ze 'recent' hadden vernomen dat er beroep was aangetekend tegen de beslissing van 14 september 2021 van het college van burgemeester en schepenen en de eerste tussenkomende partij of hun eventuele raadsman hen hierover niet had ingelicht. Deze verklaring mag opmerkelijk worden genoemd gelet op hun volgehouden belangstelling in de zaak, het feit dat zij een (collectief) bezwaarschrift hadden ingediend en ontegensprekelijk kennis hadden van de weigeringsbeslissing van 14 september 2021.
Het zou van behoorlijk burgerschap hebben getuigd mochten zij na de bekendmaking ervan ook zelf hebben geïnformeerd bij de verwerende partij of er beroep werd aangetekend tegen de beslissing van 14 september 2021. Door aldus (bewust niet) te handelen, inclusief de manifeste weigering hun standpunt schriftelijk kenbaar te maken aan de verwerende partij, wekken de verzoekende partijen minstens de indruk een passieve houding te hebben aangenomen om de beroepsprocedure te bemoeilijken al dan niet in de hoop om hiervan in een later stadium garen te kunnen spinnen. Gelet op de concrete omstandigheden van de zaak kunnen de verzoekende partijen niet aanvoeren dat hun recht gehoord te worden werd geschonden.
Het middel wordt verworpen."

8. Artikel 149 van de Grondwet verplicht de Raad voor Vergunningsbetwistingen om zijn uitspraak te motiveren. Aan deze vormvereiste is voldaan wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Motieven die een onjuist gevolg verbinden aan een wettelijke bepaling of een rechtsbeginsel, brengen de schending met zich van die bepaling of dat beginsel, maar niet van de rechterlijke motiveringsplicht. Alleen het gebrek aan motivering

of de daarmee gelijkgestelde gevallen zoals de tegenstrijdigheid van de motieven, maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

9. Bij het onderzoek van het annulatiemiddel dat de verzoekende partijen hadden opgeworpen, zet de Raad voor Vergunningsbetwistingen uiteen wat de inhoud is van het “hoorrecht” als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en wat meer in het bijzonder in het kader daarvan onder “nuttig horen” dient te worden verstaan. Het arrest erkent daarbij dat het recht om gehoord te worden voor de verzoekende partijen impliceert dat zij hun standpunt schriftelijk op een nuttige wijze kenbaar kunnen maken. Volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgt uit de feitelijke gegevens van de zaak echter dat de verzoekende partijen de mogelijkheid om nuttig gehoord te worden zelf hebben gecompromitteerd, zodat hun recht om gehoord te worden niet werd geschonden.

Volgens het middelonderdeel volgt uit een toetsing van de feitelijke chronologische gegevens die het arrest vaststelt, aan de omschrijving van het begrip “nuttig horen” dat door het arrest wordt uiteengezet, dat hun aanspraak op dit “nuttig horen” werd miskend. Het middelonderdeel komt aldus niet op tegen een tegenstrijdigheid tussen motieven van het bestreden arrest, maar verwijt de Raad voor Vergunningsbetwistingen uit de door hem vastgestelde feiten ten onrechte geen schending te hebben afgeleid van het begrip “nuttig horen”.

Het middelonderdeel mist dan ook feitelijke grondslag en wordt verworpen.

Overige middelonderdelen

10. De eerste auditeur heeft het onderzoek van het eerste middel beperkt tot het eerste onderdeel ervan. Er is bijgevolg grond tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

V. Onderzoek van het tweede middel

11. Met het oog op het bepalen van de omvang van een gebeurlijke cassatie is het gepast het onderzoek van het tweede middel uit te stellen zodat het kan beoordeeld worden samen met de overige middelonderdelen van het eerste middel.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat met een aanvullend onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negentien september tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**