



# STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN INZAKE OPENBARE WEGEN

## Beraadslaging binnen de gemeenteraad is nog altijd verplicht

*Momenteel staat het feit ter discussie dat de gemeenteraad vooraf moet beraadslagen over de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning voor stedenbouwkundige projecten waarbij werken op de openbare weg toegestaan worden of betrokken zijn. De rechtspraak van de Raad van State eist dit niet, maar stipt toch interpretatieproblemen aan. Want hoewel een voorafgaande beraadslaging niet noodzakelijk is, moet de gemeenteraad wel een uitspraak doen.*

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werpen de stedenbouwkundige vergunningen met betrekking tot “wegenkwesties” een procedurele controverse op.

Alleen de gemeenteraad is bevoegd om uitspraak te doen over het tracé van gemeentewegen, terwijl het college van burgemeester en schepenen belast is met de afgifte van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen die werken op de openbare weg toestaan of inhouden.

### Wat zegt het BWRO ?

Artikel 197 van het BWRO bepaalt dat, wanneer een aanvraag om een **verkavelingsvergunning** de aanleg van nieuwe verkeerswegen of de tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvat, de verlening van de vergunning voorafgegaan wordt door een openbaar onderzoek gevolgd door een beraadslaging binnen de gemeenteraad. Deze beraadslaging bindt het college over dit aspect van de aanvraag. Het BWRO bepaalt niets vergelijkbaars voor stedenbouwkundige vergunningen.

Ter vergelijking voorzien artikel 128 en 129 van het Waalse CWATUPE in een soortgelijke procedure voor stedenbouwkundige vergunningen <sup>2</sup>.

De Nieuwe Gemeentewet regelt niet duidelijk de onderlinge afstemming van de bevoegdheden van beide organen. En hoewel het BWRO<sup>1</sup> de verkavelings-

### Wat zegt de Nieuwe Gemeentewet ?

We zijn gewoon te schrijven dat de gemeenteraad de *volheid van bevoegdheid* geniet onder voorbehoud van de bevoegdheden die de wet toekent aan andere gemeentelijke organen. Met andere woorden, de gemeenteraad is belast met alle bevoegdheden die niet uitdrukkelijk toegekend zijn aan andere organen, nl. de burgemeester of het college.

Het is de taak van het college van burgemeester en schepenen om stedenbouwkundige vergunningen te verlenen waarbij werken op de openbare weg toegestaan worden (art. 123, 7° van de Nieuwe Gemeentewet).

De gemeenteraad oefent een exclusieve bevoegdheid uit voor de aanleg, de opheffing of de verbreding van gemeentewegen of voor elke wijziging aan de voorzieningen op deze wegen (art. 117 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet). De vraag of dit ook geldt voor kleine of bijkomstige wijzigingen, blijft ter discussie <sup>3</sup>.

1 BWRO = Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening.

2 Zie hierover : T. CEDER, A. PONCHAUT, “Voirie communale – 2<sup>e</sup> partie”, *De Gemeente*, 2011, p. 24-34; D. LAGASSE, “Les « questions de voirie » au sens des articles 128 et 129 du C.W.A.T.U.P.”, *Amén.*, 2007, pp 3-9.

3 Zie hierover : D. LAGASSE, “Jurisprudence en bref”, *Amén.*, 2008, p.56; A. MAITRE, “Equipement des voiries : vers un élargissement du champ d'application de l'art. 129 du C.A.T.U.P.?” , *De Gemeente*, 2003, p. 183-185.



vergunningen voor dergelijke projecten onderwerpt aan een bijzondere procedure, zegt het niets over stedenbouwkundige vergunningen.

Het feit dat dit niet in de wetgeving opgenomen is, doet verschillende vragen rijzen. Moet de gemeenteraad nog beraadslagen als de werken onderworpen zijn aan een stedenbouwkundige vergunning? Zo ja, moet die beraadslaging plaatsvinden vóór de afgifte van de vergunning? Moet de gemeenteraad uitspraak doen over alle aspecten, zoals de aanleg van een verbindingsweg en latere wijzigingen, zelfs kleine?

### Het Solvay Business School-arrest

In deze zaak werden twee stedenbouwkundige vergunningen verleend voor de uitbreiding van de infrastructuur van de ULB. Het project bestond uit de bouw van nieuwe gebouwen en de aanleg van een berijdbare verbindingsweg die twee bestaande wegen met elkaar verbindt en die voor verkeer afgesloten zijn door twee wegneembare paaltjes. De berijdbare weg loopt door privéterrein, maar is zowel toegankelijk voor studenten als het grote publiek. Voor de aanleg ervan moesten de voetpaden heraangelegd worden en moest de bestaande weg versmald worden.

De eisers vroegen de nietigverklaring van de stedenbouwkundige vergunningen, omdat er vooraf geen beraadslaging had plaatsgevonden in de gemeenteraad, die zich over wegenkwesities moet uitspreken.

De gemeenten die toestemming gegeven hadden voor de werken, beweerden dat het college van burgemeester en schepenen wel degelijk bevoegd was om de stedenbouwkundige vergunning te verlenen zonder tussenkomst van de gemeenteraad, ook al had het goedgekeurde project in bijkomende orde betrekking op de aanleg van een beperkt deel van de voetpaden, terwijl de gemeenteraad enkel bevoegd is voor grote wijzigingen.

Als tussenkommende partij voegde het Gewest toe dat er in het BWRO geen bijzondere bepalingen staan voor stedenbouwkundige vergunningen met betrekking tot de wijziging van een gemeenteweg.

Volgens het verslag van de Auditeur van de Raad van State vullen de algemene bevoegdheid van de gemeenteraad inzake openbare wegen en de specifieke bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen elkaar aan en sluiten zij elkaar niet uit. Bovendien heeft het feit dat het BWRO op het gebied van wegenkwesities niet uitdrukkelijk

bevoegdheden toekent aan de gemeenteraad, geen weerslag op de bevoegdheid van dit orgaan op grond van artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet. Volgens het verslag was een *voorafgaande* beraadslaging dus noodzakelijk en moesten de aangevochten handelingen dus nietig verklaard worden.

De Raad van State verwierp het verzoek tot nietigverklaring als volgt: "Artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet, dat in algemene bewoordingen opgesteld is, mag niet op een zodanige manier geïnterpreteerd worden dat het de uitdrukkelijk aan het college toegekende bevoegdheid om uitspraak te doen over vergunningsaanvragen, beperkt". De Raad van State besluit dat "geen enkele bepaling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oplegt dat de gemeenteraad moet beraadslagen vóór de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning waarbij wijzigingen aan de gemeentewegen toegestaan worden of betrokken zijn" <sup>4</sup>.

### Wat kunnen we hieruit leren?

#### De gemachtigde ambtenaar

Bij wijze van uitzondering op artikel 123, 7° van de Nieuwe Gemeentewet is de gemachtigde ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest belast met de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen die aangevraagd worden door een publieke persoon (bv. een gemeente) of die als voorwerp de "*infrastructuur voor weg-, spoorweg- of waterwegverkeer*"<sup>5</sup> hebben. Het begrip 'infrastructuur voor wegverkeer' wordt niet gedefinieerd in de wetgeving. Het lijkt er in elk geval op dat het geen betrekking heeft op de lokale verbindingswegen <sup>6</sup>.

#### Een ommezwaai in de rechtspraak

Het arrest gaf aanleiding tot twee soorten interpretaties.

Sommigen staan op zijn zachtst gezegd kritisch tegenover deze ommezwaai in de rechtspraak <sup>7</sup>. Want hoewel de Raad van State, in een arrest uit 1984 met soortgelijke feitelijke omstandigheden, van oordeel was dat de beraadslaging van de gemeenteraad over openbare wegen niet beschouwd mag worden als een formaliteit waarvan de geldigheid van een bouwvergunning zou afhangen, meende de Raad van State echter dat deze beraadslaging absoluut moet plaatsvinden voordat de bouwvergunning verleend kan worden, anders zou de bouwvergunning door onregelmatigheid aangetast zijn.

Volgens anderen legt niets een voorafgaande beraadslaging binnen de gemeenteraad op, tenzij het BWRO dit uitdrukkelijk bepaalt. Het gaat om een tekstueel argument <sup>8</sup>.

<sup>4</sup> R.v.S. (XVe kamer), 25 juni 2010, *De Muylder*, nr. 205.798, *J.T.*, 2010, p. 484 e.v. Zie ook: R.v.S., 12 juni 2008, *de Servigny et crts*, nr. 184.150.

<sup>5</sup> Besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 12 december 2002 tot vaststelling van de lijst met handelingen en werken van openbaar nut waarvoor de stedenbouwkundige attesten en de stedenbouwkundige vergunningen afgegeven worden door de gemachtigde ambtenaar.

Besluit van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 24 juni 1993 tot bepaling van de publiekrechtelijke rechtspersonen voor wie de stedenbouwkundige vergunningen, de verkavelingsvergunningen en de stedenbouwkundige attesten worden afgegeven door de gemachtigde ambtenaar.

<sup>6</sup> R.v.S., 16 maart 2000, nr. 86.047.

<sup>7</sup> D. LAGASSE, "Le Conseil d'Etat se prend-il pour la Pythie de Delphes?", obs. onder R.v.S., (XVe kamer), 25 juni 2010, nr. 205.798, *De Muylder, J.T.*, 2010, p. 485-487. Zie ook: D. LAGASSE, opmerking bij R.v.S., 12 juni 2008, nr. 184.150, *de Servigny et crts*, "Jurisprudence en bref", Amén., 2009, p. 49-50.

<sup>8</sup> C. THIÉBAUT ET L. VANSNICK, "Les permis et les questions de voirie", *Rev. Dr. commun.*, 2010, p. 6-21.



**Volgens ons kan men uit de beknopte woorden van het Solvay Business School-arrest niet afleiden dat een beraadslaging binnen de gemeenteraad niet meer noodzakelijk zou zijn wanneer de werken gebonden zijn aan een stedenbouwkundige vergunning.** De Raad van State past gewoon het principe toe van de onafhankelijkheid van naast elkaar bestaande wetgevingen die samentreffen.

### De bevoegdheid van de gemeenteraad

De bevoegdheid van de gemeenteraad vloeit rechtstreeks voort uit artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet<sup>9</sup>. In dat opzicht willen we eraan herinneren dat de gemeenteraad beslist over de samenstelling, de afbakening en de inrichting van het gemeentelijk openbaar domein, en de rooilijnplannen van de gemeentewegen en de aanvullende reglementen op het wegverkeer goedkeurt.

Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State ligt de grondslag van de voorafgaande tussenkomst van de gemeenteraad in het onderzoek van de aanvragen om stedenbouwkundige vergunningen in het Waalse Gewest - hoewel deze tussenkomst uitdrukkelijk geregeld wordt door het CWATUPE (Waalse wetboek van ruimtelijke ordening, stedenbouw, patrimonium en energie) - in artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet<sup>10</sup>.

Uit de voorbereidende werken van de organieke wet van 29 maart 1962 blijkt met betrekking tot artikel 57bis van deze wet - en waarvan de tekst letterlijk staat in artikel 197 van het BWRO - dat de wetgever de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad op het gebied van openbare wegen wilde behouden op grond van een basisregel van de gemeentewet.

### Geen regels voor samenloop van wetgevingen van verschillende domeinen

Aangezien beide besluiten niet op elkaar afgestemd zijn, **staat er nergens dat de gemeenteraad vóór het college een uitspraak moet doen.**

De Raad van State besluit dus terecht dat het feit dat de gemeenteraad niet *vooraf* beraadslaagd heeft, geen invloed heeft op de geldigheid van de stedenbouwkundige vergunning.

Want uit het principe dat de regels van die verschillende rechtstakken los staan van elkaar, vloeit voort dat een bestuurlijke overheid een goedkeuring niet zou kunnen weigeren om de enige reden dat de goedkeuring, die door

een wetgeving of rechtstak vereist is, nog niet toegekend of gevraagd werd, en zelfs geweigerd werd, behoudens door de wet bepaalde uitzondering<sup>11</sup>.

Evenzo zou een overheid het bestaan of de kracht van de toelating die zij verstrekt, niet kunnen laten hangen van een gunstig advies dat nadien door een andere overheid uitgebracht wordt, want dat zou neerkomen op een weigering om de bevoegdheid die de wet haar toekent, concreet uit te oefenen<sup>12</sup>.

Ten slotte, wanneer twee toelatingen nodig zijn, op grond van twee verschillende wetgevingen, om een project uit te voeren, waarbij de ene zonder uitwerking is zonder de andere en omgekeerd, kan de onwettigheid van de ene niet afgeleid worden uit het geval dat de administratieve overheid de chronologische volgorde voor de toekenning van de toelatingen niet gevolgd heeft, zoals de logica aanbeveelt maar wat geen enkele tekst oplegt<sup>13</sup>.

### Besluit

**De stedenbouwkundige vergunning en de beraadslaging over wegenkwesties zijn allebei noodzakelijk om werken inzake openbare wegen uit te voeren. Maar doordat de stedenbouwkundige regelgeving en die met betrekking tot de openbare wegen niet opgenomen zijn in een specifieke procedure, heeft de volgorde van beide handelingen geen invloed op hun wettelijkheid.**

Deze situatie blijft weinig bevredigend, in die zin dat het moeilijk - of zelfs onmogelijk - lijkt voor de uitreikende overheid om haar beoordelingsbevoegdheid met kennis van zaken uit te oefenen, zonder zich vooraf geïnformeerd te hebben over het resultaat van de beraadslaging van de gemeenteraad inzake openbare wegen<sup>14</sup>.

Daarom wordt in de praktijk aangeraden om wegenkwesties te laten onderzoeken door de gemeenteraad voordat de stedenbouwkundige vergunning uitgereikt wordt.

### De openbare wegen

Het Hof van Cassatie zegt het volgende : "Een communicatieweg die toegankelijk is voor de circulatie van het publiek is een openbare weg, ook al werd hij geopend door een particulier en blijft de bodem waarop hij gelegen is diens eigendom"<sup>15</sup>.



Olivier Evrard

9 Art. 76, 7° van de Gemeentewet (intussen opgeheven) vermeldde in de opsomming van de handelingen die onderworpen zijn aan goedkeuringstoezicht, de beraadslagingen van de raad met betrekking tot "de aanleg van nieuwe straten en de verbreding en opheffing van bestaande straten". De opheffing van deze bepaling heeft niet tot gevolg gehad dat deze bevoegdheid de gemeenteraad ontnomen werd, aangezien de grondslag ervan terug te vinden is in artikel 117 van de Nieuwe Gemeentewet.

10 Zie vooral : R.v.S. (XIIIe kamer), 4 maart 2009, *Kumps*, nr. 191.102 ; R.v.S. (XIIIe kamer), 8 februari 2007, *S.A. G.C., Valeco*, nr. 167.620 ; R.v.S., 31 mei 2005, *commune de Walhain*, nr. 145.187 ; R.v.S., 12 april 1999, nr. 79.789,

*Demaierschalk et crts*. Zie ook : J.-F. NEURAY, "Aperçu de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'urbanisme", A.P.T., 2009, p. 16 en de vermelde referenties.

11 R.v.S., 15 december 2011, nr. 216.881, *Persoons et crts* ; R.v.S., 24 juni 2003, nr. 120.877, *Iserentant*.

12 R.v.S., 19 mei 2004, nr. 131.614, *Gabriel*.

13 R.v.S., (XIIIe kamer), 2 juli 2008, *Carton de Tournai*, nr. 185.084. Zie ook : R.v.S., 7 december 2011, *Ingrao et crts*, nr. 216.711, B. PAQUES "Jurisprudence en bref", *Amén.*, 2012/4, p. 176-177.

14 Zie hierover : R.v.S., 16 juni 1995, nr. 53.791, *Lambrecht et crts*.

15 Cass., 14 september 1978, *Pas.*, 1979, I, p.43. Zie hierover : O. EVRARD, "Openbare wegen op private grond: wie doet wat ?", *Nieuwsbrief Brussel*, 2009/3, p. 14-15, en de vermelde voorbeelden. Dit artikel kan geraadpleegd worden op [www.vsgb.be](http://www.vsgb.be).