

DE JURIDISCHE DRAAGKRACHT VAN DE BOUWVERGUNNING

Jacques VANDECASTEELE

Wet van 29 maart 1962, betreffende de Ruimtelijke Ordening en de Stedebouw, gewijzigd door de wet van 22 dec. 1970 (BS. 5.II.71).

SOORTEN VERGUNNINGEN

A) *De voorafgaande, schriftelijke en uitdrukkelijke bouwvergunning*

Artikel 44 van de Wet van 29 maart 1962, gewijzigd door de Wet van 22 dec. 1970, stelt het bekomen van een voorafgaande, schriftelijke en uitdrukkelijke bouwvergunning verplichtend voor het uitvoeren van de volgende werkzaamheden :

1. bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van één of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- en onderhoudswerken uitgezonderd ;
2. ontbossen, het reliëf van de bodem aanmerkelijk wijzigen ;
3. alleenstaande hoogstammige bomen vellen binnen de groene ruimten van een bij K.B. goedgekeurd plan van aanleg, evenals bomen die staan in een goed waarvoor de in titel III voorgeschreven verkavelingsvergunning is afgegeven ;
4. ontginnen of de vegetatie wijzigen van heiden of vennen, alsmede van enig ander gebied waarvan de bescherming noodzakelijk wordt geacht door de Koning ;
5. een opslagruimte voor gebruikte voertuigen of voor schroot aanleggen ;
6. een grond gewoonlijk gebruiken voor het plaatsen van één of meer verplaatsbare inrichtingen die voor bewoners kunnen worden gebruikt, zoals woonwagens, kampeerwagens, afgedankte voertuigen, tenten, behalve voor het kamperen met verplaatsbare inrichtingen op een kampeerterrein in de zin van de wetgeving op het kamperen ;

7. uitvoeren van werken die door een bouwverordening aan een bouwvergunning onderworpen zijn, voor zover ze niet voorkomen op de door de Koning vastgestelde lijsten van werken, waarvoor, wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.

De vereiste bouwvergunning wordt, ongeacht hetgeen in art. 48 bepaald is, afgeleverd door het Kollege van Burgemeester en Schepenen, volgens de procedure bepaald bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Stedebouw.

B) *De regularisatievergunning en de transactie*

Onder het stelsel van de oorspronkelijke wet van 1962 werd door de Raad van State aangenomen dat de bouwvergunning «mag worden verleend om de instandhouding van reeds uitgevoerde en niet vergunde bouwwerken toe te laten, mits deze vergunning niet wordt afgegeven ter regularisatie van een overtreding op de geldende verordenende voorschriften ... ondermeer mits het niet bewezen is dat de bouwvergunning verleend wordt in strijd met de voorwaarden opgelegd door de verkavelingsvergunning, door een goedgekeurd plan van aanleg, of door een bouwverordening» (1).

Hierbij aansluitend weze nog een uitspraak vermeld waarin door de Raad van State (2) uitdrukkelijk gesteld wordt dat de omstandigheid dat de vereiste vergunning voor een bouwwerk dat reeds is opgetrokken niet was aangevraagd, door de eigenaar niet kan worden aangevoerd om door verjaring een recht te laten gelden voor het verkrijgen van de vereiste bouwvergunning.

Sedert het van kracht worden van de Wet van 22 dec. 1970 kan de hierboven beschreven regularisatievergunning niet meer worden afgeleverd. Art. 65 § 3 bepaalt immers dat wanneer het misdrijf niet bestaat in het uitvoeren van werken of het verrichten van handelingen in strijd met de voorschriften van de plannen van aanleg, van de ter uitvoering van deze wet vastgestelde verordeningen of van een verkavelingsvergunning, en dat die werken en handelingen, met het oog op de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, in aanmerking komen voor afgifte van de vereiste vergunning, de Minister of de gemachtigde ambtenaar, in overleg met het Kollege van Burgemeester en Schepenen, een vergelijk kan treffen met de overtreder, mits deze binnen de termijn die hij opgeeft een geldsom betaalt, gelijk aan het dubbel bedrag der bouwbelasting, die niettemin aan de gemeente verschuldigd blijft. De publieke vordering en het recht van de overheid om enig verder herstel te eisen, vervallen dan door de betaling.

Met deze transactie wordt aldus hetzelfde resultaat bereikt als vroeger met de regularisatievergunning: het bouwwerk, hoewel wederrechtelijk opgetrokken, mag blijven staan.

Een gelijkaardige oplossing wordt gegeven in art. 65 § 1 littera c.

(1) R.v.St., 9 mei 1967, arr. nr. 12.380.

(2) R.v.St., 13 dec. 1966, arr. nr. 12.101.

Het is klaarblijkelijk dat al hetgeen hoger gezegd werd niets afdoet aan de rechten van benadeelde derden die steeds hun eis tot schadevergoeding blijven behouden.

C) *De stilzwijgende bouwvergunning*

Voor een bespreking van de zogenaamde «stilzwijgende bouwvergunning» : zie de bijdrage van Luk LEYSEN.

VERVAL EN NIETIGHEID VAN DE VERGUNNING

A) *Verjaring*

De regelmatig verkregen bouwvergunning moet als vervallen worden beschouwd, indien de vergunninghouder binnen een jaar na de afgifte ervan niet met de werken is begonnen (art. 52). Toch bestaat in dit geval nog de mogelijkheid voor de betrokkene om bij het Schepenkollege een verzoek in te dienen tot verlenging met een jaar.

Het nieuwe art. 44 vermeldt bovendien dat de geldigheidsduur van de vergunning kan worden beperkt :

«1. in de gevallen vermeld in § 1, 5° en 6° ;»

«2. wanneer het gaat om de oprichting van bouwwerken of om de uitvoering van aan vergunning onderworpen werken gedurende de periode die voorafgaat aan de verwezenlijking van de bij een wets- of verordeningsbepaling aangewezen definitieve bestemming.»

B) *Verkeerde gegevens in de vergunningsaanvraag*

In arrest 12.161, inzake REYNDERS, dd. 17 jan. 1967 heeft de Raad van State geoordeeld dat, wanneer het vaststaat dat de gemachtigde ambtenaar gunstig advies heeft uitgebracht omtrent een bouw-aanvraag op grond van verkeerdelijke feitelijke gegevens welke op zijn beoordeling een determinerende invloed konden hebben, het hierdoor eveneens vaststaat dat de gemachtigde ambtenaar niet naar behoren het hem door de wet toegekend appreciatierecht heeft kunnen uitoefenen, en dat zijn advies dan ook door machtsoverschrijding is aangetast. Aangezien een bouwvergunning enkel op eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar kan worden gegeven wanneer voor het grondgebied waarin het betrokken perceel ligt nog geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, heeft de onregelmatigheid van het advies ook de onregelmatigheid van de op grond hiervan verleende bouwvergunning tot gevolg. Dienvolgens heeft de Raad van State beslist dat de omstreden bouwvergunning moest worden vernietigd, ongeacht of de gemeenteoverheid zich al dan niet heeft laten misleiden (3).

(3) TACQ Gh., Overzicht en Commentaar van de rechtspraak van de Raad van State inzake Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, *T.v.B.*, 1968, 400 ; Vgl. ook R.v.St., 25 april 1967, nr. 12.346, en 10 maart 1965, nr. 11.110.

Terecht mag worden besloten dat bouwen binnen de perken van een vergunning, die werd afgegeven op grond van een verkeerde of frauduleuze feitenopgave, gelijk te stellen is met bouwen zonder vergunning.

C) *Strijdigheid met een goedgekeurd plan van aanleg*

De afgeleverde vergunning, die strijdig is met een door de Koning goedgekeurd plan van aanleg, is nietig en verleent de aanvrager geen enkel recht om de geplande bouwwerken uit te voeren. Immers, een door de Koning goedgekeurd plan bezit verordenende kracht (4), en als dusdanig verbindt het ook de administratieve overheid, zelfs wanneer een herziening van het plan wordt voorbereid (5).

Het is natuurlijk vereist dat het plan door de Koning zou goedgekeurd zijn, opdat het de overheid zou binden; miskennis van een niet goedgekeurd plan kan zelfs niet worden ingeroepen voor de Raad van State (6).

Toch wordt in art. 51 de mogelijkheid voorzien om van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg af te wijken, maar dan «enkel wat de perceelsafmetingen, de afmetingen en de plaatsing der bouwwerken, alsmede de voorschriften in verband met hun uiterlijk betreft.» De gevallen in art. 51 opgesomd moeten beperkend worden geïnterpreteerd. «Mede steunend op de voorbereiding van de wet van 1962, ..., moet worden aangenomen dat de in art. 51 bedoelde afwijking enkel mag worden verleend als zij in de betrokken zone geen essentieel element van het door de Koning goedgekeurd b.p.a. in het gedrang brengt. In het arrest nr. 12.250 inzake DELAFONTAINE, heeft de Raad van State beslist dat de afwijking met miskennis van de artt. 2, 3de lid en 51 van de wet van 29 maart 1962 is verleend, wanneer zij, op een oppervlakte van 400 m², in een zone die voor koeren en hovingen is bestemd en waarin, naar de voorschriften van het door de Koning goedgekeurd bijzonder plan van aanleg dat op het betrokken perceel toepasselijk is, enkel nutsgebouwtjes die de oppervlakte van 20 m² niet overschrijden, zijn toegelaten, de uitbreiding van een loods mogelijk heeft gemaakt die, gelet op de omvang en de afmetingen van het bestaande gebouw, ten aanzien van art. 51 niet kan worden verantwoord: de bouwvergunning die op grond van die afwijking werd verleend is, om dezelfde reden onwettig.» (7).

(4) Art. 2, § 1, 3de lid van de wet van 22 dec. 1970.

(5) SAROT J., Loi du 29 mars 1962 organique de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme. Chronique de la Jurisprudence, *Revue de l'Admin.*, 1968, 29 en 53; Vgl. ook R.v.St., nr. 10 350, inzake ASSELMAN, en 10 453, inzake FONTEYNE.

Let evenwel op art. 2, § 2 van de wet van 22 dec. 1970.

(6) R.v.St., nr. 11 667, inzake DE RIDDER.

(7) TACQ Gh., *op. cit.*

D) *Strijdigheid met bij de wet beoogde verordeningen* : nl. (8)

- algemene en gemeentelijke verordeningen ;
- algemene verordeningen inzake de grote wegen (nl. K.B.'s van 20 aug., 12 sept., 17 en 22 okt. 1934) ;
- perceelplannen ter uitvoering van de wet van 12 juli 1956 (art. 6) tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen ;
- verordeningen ter uitvoering van art. 10 van voornoemde wet van 12 juli 1956 (K.B. 4 juni 1958, gewijzigd bij K.B. van 10 dec. 1964).

De bouwvergunning afgeleverd in strijd met bovengenoemde verordeningen is nietig en geeft aan de aanvrager geen recht om de geplande werken op te laten trekken.

Toch weze hier vermeld art. 45, § 2 dat, *ingeval er nog geen goedgekeurd b.p.a. bestaat*, de gemachtigde ambtenaar machtigt om voorwaarden op te leggen die «afwijken van alle bestaande verordenende voorschriften, inzonderheid van die welke uit rooiplannen voortvloeien». Deze afwijkingen worden verantwoord door de noodzaak alle bewarende maatregelen te nemen om te voorkomen dat de ontworpen ruimtelijke ordening in gevaar komt ... In het ontworpen systeem treedt het Bestuur van de Stedebouw immers speciaal op om de toekomstige ruimtelijke ordening van het grondgebied te beschermen zolang de verordenende voorschriften van een gewestelijk plan die ordening niet definitief hebben vastgesteld (9).

Terecht neemt de Raad van State aan dat wanneer een bouwvergunning bepaalde reglementen miskent, en dat de werken toch worden uitgevoerd in overeenstemming met bedoelde verordeningen, men dan aan de bouwer geen onregelmatigheid kan verwijten (10).

E) *Strijdigheid met een verkavelingsvergunning*

Ook deze vergunning is nietig en laat in hoofde van de bouwer geen enkel recht tot bouwen ontstaan. Inderdaad, de bouwvergunning mag slechts worden verleend zo het bouwplan met de voorschriften van de verkavelingsvergunning overeenstemt. (art. 46, 2de lid).

Een verkavelingsvergunning, die definitief is, doet verkregen rechten ontstaan in hoofde van de eigenaars (11). In dit verband neemt het Hof van Kassatie (12) volgende bedenking over van het Hof van Beroep te Brussel : «un permis de bâtir, délivré par le Collège des

(8) VANDEN BORRE Ph., De strafbepalingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. *De nieuwe wetgeving op de Ruimtelijke Ordening*, Instituut voor Admin. Recht, Leuven, 1971, 33, p. 41.

(9) Advies van de R.v.St. van 20 maart 1958, in *Parlem. Besch. Senaat*, 1958-59, wetsontwerp nr. 124.

(10) R.v.St., 16 okt. 1964, nr. 10.833, inzake MUSSCHE.
2 april 1965, nr. 11.164, inzake LIBIER.

(11) R.v.St. nr. 12 380, inzake gemeente GROOT-BIJGAARDEN.

(12) Cass., 23 april 1970, in *J.T.* 1970, 474.

Vgl. ook Brussel, 10 juni 1965, in *J.T.* 1965, 421.

Bourgmestres et Echevins d'une commune, en application de la loi du 29 mars 1962, ... ne peut avoir pour effet d'anéantir ni la servitude urbanistique établie par le permis de lotir ni la servitude conventionnelle stipulée à l'acte de vente et confirmant celle établie par le permis de lotir ...»

VERHOUDING TUSSEN DE BOUWVERGUNNING EN DE RECHTEN VAN DERDEN

Het weze onderlijnd dat de Wet van 29 maart 1962 (gewijzigd door de Wet van 22 dec. 1970), ook de bescherming van de private belangen inzake ruimtelijke ordening nastreeft (13). Bijgevolg kan de bouwer, ofschoon hij over een geldige bouwvergunning beschikt, zich niet onttrekken aan de eerbiediging van andermans rechten.

Uit de mogelijkheid die aan de gemachtigde ambtenaar geboden wordt, krachtens art. 45, § 2, om van alle bestaande verordeningen af te wijken, kan niet worden afgeleid «dat het eveneens in de macht zou liggen van deze ambtenaar om van de wetten af te wijken, of om de burgerlijke rechten van derden te benadelen» (14).

De rechten van derden die in deze problematiek vooral in het gedrang worden gebracht situeren zich voornamelijk in de sektor van de nabuurschap en de erfdienstbaarheden. Aldus heeft de buurman van degene die een bouwvergunning heeft bekomen, er belang bij om de nietigverklaring van de vergunning te vorderen, wanneer zijn eigen gebouw door de bouwwerken minder uitzicht en minder licht krijgt (15) en beschouwen de rechtbanken het als hun plicht om na te gaan of de normale ongemakken van de nabuurschap worden overschreden (16).

AANSPRAKELIJKHEID VAN DE OVERHEID DIE DE VERGUNNING UITREIKTE

A) *Strijdigheid met stedenbouwkundige voorschriften*, inzonderheid de plannen van aanleg.

«Één van de doelstellingen van het ontwerp van wet is aan de kandidaat-bouwer een grotere rechtszekerheid te geven. Zodra hij in het bezit is van de gemeentelijke bouwvergunning heeft hij zich niet meer te bekommeren om de gemeentelijke of andere plannen ; hij kan niet aansprakelijk gesteld worden voor een vergissing of

(13) Raad v. State, 2 aug. 1967, nr. 12.534, inzake LENAERTS.

(14) Cass., 6 okt. 1966, R.W., 1966-67, 1993.

(15) Raad v. State, 14 febr. 1964, nr. 10.447.

(16) Tongeren, 15 okt. 1965, R.W., 1965-66, 1511.

voor een verkeerde interpretatie van de gemeentelijke overheid» (17).

Deze verregaande zekerheid die de toenmalige Regering aan de houder van een bouwvergunning wilde toemeten, is ook in de rechtspraak terug te vinden. Inderdaad, de gemeentelijke overheid, die een bouwvergunning afleverde, in strijd met plannen van aanleg, heeft een fout begaan in de zin van art. 1382 BW., en bijgevolg moet ze veroordeeld worden om aan de vergunninghouder de schade te vergoeden die deze mocht hebben geleden door de opgelegde straf-sanktie, het stilleggen van de werken, en het herstel der plaatsen, of door één van deze sankties (18).

B) *Overheidsaansprakelijkheid en rechten van derden.*

De gemeente die een bouwvergunning aflevert met miskenning van de rechten van derden begaat geen fout die haar aansprakelijkheid in het gedrang brengt. Veelal immers is de gemeente onkundig over het bestaan van die rechten, of over een eventuele schending ervan. Aldus werd beslist dat de gemeente die een bouwvergunning afleverde met miskenning van een kontraktuele erfdiensbaarheid niet verantwoordelijk kon worden gesteld (19). Dit is een gewone toepassing van de res-inter-alios-acta-theorie.

C) *Overheidsaansprakelijkheid tegenover de vergunningshouder*

Wanneer een burgerlijk recht van de aanvrager gekrenkt is, kan deze zich tot de rechtbanken wenden om schadevergoeding te bekomen (20). Zo werd door het Hof van Kassatie (21) beslist dat, als een bouwvergunning regelmatig is toegestaan, de verkrijger het recht heeft om de bouwwerken uit te voeren, mits hij zich gedraagt naar de voorwaarden in de vergunning bepaald en naar de vigerende reglementen. Wanneer het Kollege van Burgemester en Schepenen, dat de bouw van de grondvesten van een toren heeft toegestaan en slechts voorbehoud heeft gemaakt met betrekking tot de hoogte en de omvang ervan, zich na het aanleggen van de funderingen tegen het bouwen van de toren verzet, krenkt het een burgerlijk recht en is de gemeente tot schadevergoeding gehouden.

Uit deze uitspraak mag men natuurlijk niet gaan afleiden dat in bedoeld geval de overheid verplicht zou zijn om de vergunning tot het bouwen van de toren toch te verlenen, maar wel dat ze tot schadevergoeding kan veroordeeld worden omdat ze de tegenpartij tot nutteloze kosten heeft gebracht.

(17) Verslag voor Senaat en Kamer, *Pasin*, wet v. 29/3/62, p. 275, art. 2.

(18) Brussel, 16 maart 1964, *Rec. de Jur. du Dr. Adm. du Cons. d'Etat*, 1965, 140. *Doc. Sénat*, 1958-59, nr. 124, p. 133.

(19) Brussel, 10 juni 1965, *J.T.*, 1965, 421.

(20) WASTIELS, *Administratieve Handleiding voor de Ruimtelijke Ordening en de Stedebouw*, UGA, Heule.

(21) Cass., 16 nov. 1950, *Pas.*, 1951, I, 164.

BOUWEN ZONDER DE VERGUNNING TE EERBIEDIGEN

De stelling van het Hof van Kassatie (22) is ondubbelzinnig : bouwwerken, opgericht in strijd met de voorwaarden in de vergunning bepaald, moeten beschouwd worden als werken opgericht zonder vergunning.

Een Brusselse rechtbank (23) geeft de volgende motivering voor deze strenge, doch volledig gepaste stellingname : « ... overwegende dat indien inderdaad een voorafgaandelijke, schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning noodzakelijk is om bouwwerken uit te voeren, zulks als gevolg heeft dat de werken dienen uitgevoerd te worden mits eerbiediging van de door de bevoegde overheid aangenomen aanwijzingen op straffe van de wettelijke verplichting van alle kracht te ontbloten ... »

Het spreekt voor zichzelf dat de niet-naleving van de voorschriften opgelegd door de bouwvergunning zonder gevolg is op de regelmatigheid van de bouwvergunning zelf (24).

(22) Cass., 18 april 1966, *T.v.G.*, 1967, 83.

(23) Brussel, 1 dec. 1965, *R.W.*, 1965-66, 1269.

(24) *R.v.St.*, 4 juli 1967, nr. 12.512.