

# De navelstreng tussen de regularisatievergunning en het vergelijk doorgeknipt

Dirk Van Heuven en Steve Ronse\*  
Advocaten Laga & Philippe te Kortrijk

1. Op 8 maart 2002<sup>1</sup> wijzigde het Vlaams Parlement het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO) zodanig dat het verwerven van een regularisatievergunning inzake stedenbouw principeel wordt losgekoppeld van het verkrijgen van het vergelijk.

2. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning voor werken, handelingen of wijzigingen die werden verricht of voortgezet zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning.<sup>2</sup> Het betreft aldus de administratieve regularisatie van een overtreding op de stedenbouwreglementering.

Het vergelijk (ook transactie genoemd) strekt er toe het stedenbouw misdrijf zélf te regulariseren.<sup>3</sup>

3. Vóór het DRO bevatte de reglementering inzake de ruimtelijke ordening en de stedenbouw geen uitdrukkelijke bepalingen met betrekking tot de regularisatievergunning. Evenwel werd in de rechtspraak de mogelijkheid tot het verkrijgen van een regularisatievergunning reeds lang erkend.<sup>4</sup>

De rechtsfiguur van het vergelijk werd expliciet bij Wet van 22 december 1970 ingevoerd.<sup>5</sup> De wetgever was van oordeel dat het mogelijk moest zijn om, in die gevallen waarin de inbreuk kon worden geregulariseerd en een herstel van de gevolgen van het misdrijf niet noodzakelijk was,<sup>6</sup> af te zien van de strafvervolgning. Zelfs al was er een band tussen de regularisatievergunning en het vergelijk, niets belette dat een regularisatievergunning kon worden verleend door de daartoe bevoegde overheid buiten elk vergelijk om.<sup>7</sup>

\* Wetenschappelijk medewerker KuLAK

1. Decreet houdende wijziging van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, *B.S.* 23 maart 2002.
2. Zie de tweede zin bij artikel 107, eerste lid DRO, zoals deze werd toegevoegd door het Wijzigingsdecreet van 8 maart 2002.
3. B. HUBEAU en R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven. Strafrechtelijke, administratieve en herstelmaatregelen*, Brugge, die Keure, 1993, 166.
4. R.v.St., Henquin, nr. 3.955, 24 december 1954; R.v.St., Domicent, nr. 6.261, 9 mei 1958; R.v.St., gemeente Groot-Bijgaarden, nr. 12.378 tot 12.380, 9 mei 1967; Recenter: R.v.St., Stoop, nr. 72.837, 30 maart 1998; D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Heule, UGA, 1997, 75-76.
5. S. DE TAEYE, *Handhaving Ruimtelijke Ordening*, Gent, Mys & Breesch, 1999, 11.
6. Zie o.m. D. LINDEMANS en J. BLANCKE, *o.c.*, 163-164.
7. B. HUBEAU en R. PEREMANS *o.c.*, 167; S. DE TAEYE, *o.c.* 11, zie ook: R.v.St., Stad Kortrijk, nr. 23.384, 21 juni 1983.

4. Met het DRO voerde de decreetgever het begrip '*regularisatievergunning*' als dusdanig in de stedenbouwreglementering in.<sup>8</sup>

Aan de overtreder kon geen regularisatievergunning (meer) worden verleend zonder de *voorafgaandelijke* betaling van de door de stedenbouwkundige inspecteur, met toestemming van de vergunningverlenende overheid, voorgestelde transactiesom<sup>9</sup> in het kader van een vergelijk.<sup>10</sup> Het vergelijk werd slechts definitief indien de overtreder effectief een regularisatievergunning bewam.<sup>11</sup>

Op deze wijze werd een *rechtstreekse koppeling* tot stand gebracht tussen de (administratieve) vergunningsprocedure tot het verkrijgen van een regularisatieaanvraag en de (gerechtelijke) procedure tot het verkrijgen van een vergelijk.<sup>12</sup> Deze koppeling had tot gevolg dat er geen regularisatievergunning meer kon worden afgegeven zonder een voorafgaandelijk vergelijk en omgekeerd dat geen vergelijk definitief kon worden zonder voorafgaande regularisatievergunning. Concreet diende de stedenbouwkundige inspecteur zich eerst uit te spreken over de opportuniteit om de gepleegde feiten al dan niet te vervolgen, dan wel een vergelijk voor te stellen, waar zulks wettig mogelijk was, alvorens de vergunningverlenende overheid überhaupt over de regularisatieaanvraag kon beslissen.

De regularisatievergunning die was afgeleverd zonder dat een vergelijk werd getroffen, was onrechtmatig en kon op die grond worden geschorst of vernietigd door de Raad van State.<sup>13</sup>

Met deze rechtstreekse koppeling betrachtte de decreetgever enerzijds om dilatoire acties in de vervolging van misdrijven de pas af te snijden,<sup>14</sup> en anderzijds om een daadwerkelijke inning van de transactiesom te verzekeren.<sup>15</sup>

5. Al snel bleek dat de koppeling tussen de regularisatievergunning en het vergelijk belangrijke nadelen met zich meebracht.<sup>16</sup>

5.1. Allereerst was er de *machtspositie van de stedenbouwkundige inspecteur*. Waar voorheen een regularisatievergunning aan dezelfde procedureregels onderworpen was als een gewone stedenbouwkundige vergunning, werd het nu veel moeilijker voor de burger om een regularisatie in de wacht te slepen. Immers lag

8. Titel "Handhavingsmaatregelen", Hoofdstuk I "Strafbepalingen".

9. Art. 159, eerste lid DRO.

10. *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 73-74. Contra: F. VAN ACKER, "Het vergelijk en de regularisatie in het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening", *TOGOR* 2001, 31.

11. *Parl. St.* VI. Parl. 1998-99, 1332/1, 73.

12. G. DEBERSAQUES en P. LEFRANC, "Handhavingsmaatregelen", in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, die Keure, 1999, 589-590; B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Gent, CDPK, 2000, 208; I. LEENDERS, e.a., *Zakboekje 2002 Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Kluwer, 2001, 638.

13. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6; R.v.St., Van Der Smissen, nr. 106.212, 30 april 2002.

14. F. VAN ACKER, *o.c.*, 26. Het was algemeen geweten dat vele rechters geneigd waren om uitstel van de behandeling van de zaak te verlenen totdat een regularisatievergunning was verkregen.

15. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 3 en 6.

16. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6-7.

de spreekwoordelijke bal exclusief in het kamp van de stedenbouwkundige inspecteur die eerst een voorstel van vergelijk moest formuleren aan de overtreder, waarna deze de vastgestelde transactiesom moest betalen en daarna binnen een termijn van zes maanden een regularisatievergunning kon aanvragen. Zonder voorafgaand voorstel van vergelijk kon geen regularisatievergunning worden afgeleverd.<sup>17</sup>

In de praktijk waren slechts weinig aanvragen om een regularisatievergunning succesvol, precies omdat zij moesten worden voorafgegaan door een initiatief van de stedenbouwkundige inspecteur. Deze bleek niet steeds even coöperatief.

5.2. Door de nieuwe procedure nam de werkdruk van de stedenbouwkundige inspecteurs trouwens in belangrijke mate toe, zodat ook de vele kleinere regularisatiedossiers, die gemakkelijk vergunbaar waren, op de lange baan werden geschoven. Door de rechtstreekse koppeling van regularisatievergunningen en vergelijk nam het werk ook toe bij de vergunningverlenende overheden zelf.

5.3. De procedure tot het vergelijk en het bekomen van een regularisatievergunning werd veel ingewikkelder.<sup>18</sup> Het ministerieel rondschriften van 4 december 2000 aangaande artikel 158 met (officieuze) richtlijnen voor de vergunningverlenende overheden<sup>19</sup> is een fraaie illustratie van de complexiteit van de toenmalige regeling, hetgeen verder leidde tot een – soms onaanvaardbare<sup>20</sup> – vertraging van de regularisatiedossiers.

5.4. Bovendien waren en zijn nog steeds de voorwaarden waaronder een vergelijk kan worden getroffen, zwaarder dan de voorwaarden waaronder een stedenbouwkundige vergunning kan worden verkregen. Het vergelijk is namelijk niet mogelijk indien het misdrijf bestaat in het uitvoeren van werken of het verrichten of voortzetten van handelingen of wijzigingen die een inbreuk plegen op ruimtelijke uitvoeringsplannen of plannen van aanleg. Door de koppeling tussen vergelijk en regularisatievergunning konden zonevreemde werken aldus principieel niet geregulariseerd worden (ook al waren zij wel vergunbaar),<sup>21</sup> niettegenstaande de

17. Van een dwingende tijdsorde tussen de regularisatieaanvraag en het voorstel van vergelijk was echter geen sprake. Enkel mocht de regularisatievergunning niet worden verleend vóór het opstellen van het certificaat bedoeld in het toenmalige artikel 158, § 2 DRO (R.v.St., Van Walleggem, nr. 104.571, 12 maart 2002).

18. Zo waren bijvoorbeeld de termijnen die voorzien waren in de vergelijkprocedure niet afgestemd op die van de regularisatieprocedure (*Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 6).

19. Niet gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, doch wel opgenomen in de losbladige reeks van die Keure “*Ruimtelijke ordening en stedenbouw*”

20. De vertraging was vooral onaanvaardbaar indien de bouwwerken stilgelegd waren of indien de aanvragers werden geconfronteerd met een strafprocedure. De rechtspraak ontwikkelt zich immers steeds meer dat een regularisatieaanvraag de strafrechtelijke procedure niet mag vertragen (Cass. 11 december 2001, nr. P.00.627.N, gepubliceerd op de *website van het Hof van Cassatie*. Eenmaal de strafrechtelijke veroordeling definitief, is het te laat: in beginsel is dan geen regularisatievergunning meer mogelijk (S. DE TAEYE *o.c.*, 90-91; B. HUBEAU en R. PEREMANS, *o.c.*, 191-193).

21. S. LUST, “Stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, in B. HUBEAU (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en stedenbouw (1998-02)*, Brugge, die Keure, 2002, 126.

stedenbouwkundige amnestieregeling voorzien in *artikel 195quinquies DRO*. Hierdoor moest de Vlaamse decreetgever vaststellen dat *artikel 195quinquies DRO* eigenlijk een maat voor niets was.<sup>22</sup>

5.5. Door de innige verweving van het vergelijk en de regularisatievergunning ontstond, tenslotte, verwarring rond de draagwijdte *in personam* van het vergelijk. Er werd bijvoorbeeld geoordeeld dat éénmaal een vergelijk tot stand kwam en een regularisatievergunning werd uitgereikt, de strafvordering ten aanzien van alle van het misdrijf verdachte personen verviel, hetgeen een gedifferentieerd vervolgingsbeleid ten aanzien van bouwheren enerzijds en professionele mededaders (architect, aannemer enz.) anderzijds onmogelijk maakte.<sup>23</sup>

6. Dit alles bracht de decreetgever ertoe om de rechtstreekse koppeling – of de figuurlijke navelstreng, zoals vermeld in de titel – tussen de vergelijkprocedure en de regularisatieprocedure door te knippen. Opnieuw kan een regularisatievergunning worden verleend onder voorafgaandelijk voorstel van vergelijk.

Daartoe wijzigde de decreetgever niet enkel de bepalingen over de transactie en de regularisatie, zijnde de artikelen 158 en 159 DRO, maar tevens werd in artikel 107, eerste lid van het DRO en zodoende in de normale procedureregeling, het begrip regularisatievergunning ingevoerd.

7. Het hoeft geen betoog dat de nieuwe regeling heel wat minder complex is dan voorheen en zodoende een geslaagde administratieve vereenvoudiging uitmaakt.

7.1. Het vergelijk is, zoals gezegd, niet langer een voorwaarde om een regularisatievergunning te kunnen uitreiken. Regularisatievergunningen kunnen dus zonder vergelijk worden afgegeven, in eerste aanleg of in beroep. De beoordeling over de vergunbaarheid behoort aldus ten volle toe aan de vergunningverlenende overheden.

7.2. De stedenbouwkundige inspecteur zal zodoende het procédé van het vergelijk enkel moeten aanwenden in functie van de straf- en herstellvorderingen.

Voor het toestaan van een vergelijk is niet langer de toestemming van de vergunningverlenende overheid vereist. Op advies van de Raad van State<sup>24</sup> wordt wel de toestemming van de Procureur des Konings vereist.

7.3. Er blijft nochtans een band tussen regularisatievergunning en vergelijk bestaan: het vergelijk kan maar worden toegestaan als er een definitieve vergunning is verleend.

22. A.M. DRAYE, “Zonevreemdheid: definitieve oplossingen”, in K. DEKETELAERE en M. DEKETELAERE (eds.), *Jaarboek milieurecht 2001*, Brugge, die Keure, 2002, 216: *Parl. St.* VI. Parl., 2001-02, nr. 968/1,7.

23. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1 6-7, met verwijzing naar Gent, 23 maart 2001, niet gepubliceerd.

24. Advies nr. 32.333/1, opgenomen in *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 26-33.

Dit belet niet dat de stedenbouwkundige inspecteur de mogelijkheid behoudt om een vergelijk in het vooruitzicht te stellen en de overtreder zodoende aan te sporen om een regularisatievergunning aan te vragen.<sup>25</sup>

7.4. Nieuw is dat de stedenbouwkundige inspecteur nu ook een vergelijk kan aanbieden aan een overtreder wanneer deze de plaats in de oorspronkelijke toestand heeft hersteld en het strijdige gebruik heeft gestaakt.<sup>26</sup> Aldus kan worden voorkomen dat de overtreder na het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, nog strafrechtelijk wordt vervolgd.

7.5. Op aanraden van de afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>27</sup> heeft de decreetgever in artikel 159 DRO<sup>28</sup> bepaald hoeveel een transactiesom precies kan bedragen, met name minimaal 50 euro en maximaal 25.000 euro.

7.6. Ook artikel 1951<sup>quinquies</sup> DRO werd gewijzigd, in die zin dat de amnestietermijn werd verlengd tot en met 31 januari 2003.<sup>29</sup> Aldus wordt aan de stedenbouwovertreders een billijke periode gegeven waarbinnen zij een regularisatievergunning kunnen aanvragen.<sup>30</sup> In de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement verduidelijkte de bevoegde minister dat het voldoende is dat de aanvraagdossiers tijdig zijn ingediend (en niet dat ze tegen deze datum moeten zijn afgehandeld).<sup>31</sup> Een voorstel van de Vlaamse volksvertegenwoordigers Kindermans, Laurys, Van Looy, Decaluwe en Van Rompuy om de termijn waarbinnen een regularisatieaanvraag moet ingediend worden gewoongweg te schrappen, werd niet aanvaard.<sup>32</sup>

7.7. De andere wijzigingen aangebracht in het DRO vallen buiten het bestek van dit artikel.

#### BESLUIT

8. Zelfs indien de nieuwe regeling ontegensprekelijk een stap vooruit is, moet het ondergetekenden toch van het hart dat de *bestendige* wijzigingen in de stedenbouwreglementering de rechtszekerheid geenszins ten goede komen..

Het adagium “*Nemo censetur ignorare legem*” dreigt daardoor stilaan een louter rechtshistorisch karakter te krijgen. Enkel de juristen varen daar wel bij. Alhoewel ...

25. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1,7.

26. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 9.

27. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, nr. 968/1, 32.

28. Alhoewel deze wijziging eerder neerkomt op een verplaatsing van het oude artikel 158, § 2 DRO.

29. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, 968/2, 2.

30. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, 968/3, 5 en 968/3, 13.

31. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, 968/3, 11.

32. *Parl. St.* VI. Parl. 2001-02, 968/4, 2.