

HANDHAVINGSCOLLEGE

ARREST

van 23 maart 2023 met nummer

in de zaak met rolnummer

Verzoekende partij

vertegenwoordigd door advocaat , met
woonplaatskeuze te

Verwerende partij

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
Regering, ten verzoeken van de Vlaamse minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

vertegenwoordigd door advocaat met
woonplaatskeuze te

I. Voorwerp van het beroep

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 22 juni 2022 de vernietiging van de beslissing van de gewestelijke entiteit van 16 mei 2022 met nummer waarmee haar een alternatieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd van 2.375 euro wegens schending van de artikelen 4.2.1, 6°, 6.2.1, 1° en 6.2.2, 6° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Er wordt haar met name verweten dat ze zonder voorafgaande vergunning de functie van haar chalet wijzigde van verblijfsrecreatie naar wonen door aldaar permanent te wonen.

II. Rechtspleging

Verwerende partij legt het administratief dossier neer en dient een antwoordnota in. Verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 januari 2023. Advocaat _____ voert het woord voor verzoekende partij. Advocaat _____ loco advocaat _____ voert het woord voor verwerende partij.

III. Feiten

1.

Op 8 april 2021 stelt een eerste inspecteur van de dienst Milieu van de lokale politie (hierna: verbalisant) op het perceel te _____, met als kadastrale omschrijving _____, dat volgens het gewestplan _____ is gelegen in een gebied voor dag- en verblijfsrecreatie, ten laste van verzoekende partij het volgende vast:

“Vaststellingen door de opstellers:

Het college van burgemeester en schepenen van _____ heeft op 30/11/2020 beslist om illegale, permanente bewoning op locaties waar dit niet is toegelaten te handhaven teneinde een adequaat uitdoofbeleid te kunnen bewerkstelligen. Dit betreft een prioriteit inzake het handhavingsplan ruimtelijke ordening van _____

Via de handhavingsambtenaar van de dienst omgeving van _____ ontvangen we een lijst met weekendverblijven/recreatiegebieden waar er thans een permanente bewoning werd vastgesteld welke dateert van na 2009 (datum invoering woonrecht met uitdoofbeleid). Bovenvermelde bewoner is er ook ingeschreven sedert 22/07/2019 en heeft er haar belangen.

De bewoner werd zowel bij inschrijving door middel van een document 'inschrijving weekendverblijf' (zie bijlage 02), als achteraf door de wijkagent op 16/12/2020 in kennis gesteld dat de huidige permanente bewoning op het adres niet is toegelaten en een stedenbouwkundig misdrijf is.

Op 06/04/2021 doet de wijkagent nogmaals een hercontrole en kan vaststellen dat de situatie ongewijzigd is. _____ deelt mee dat ze leeft van een invaliditeitsuitkering. Ze heeft reeds contact opgenomen met _____, doch er is geen woning beschikbaar aangezien ze zelf eigenaar is van haar weekendverblijf. Ze deelt wel mee dat ze geen brief heeft ontvangen van _____. Ze kan nergens terecht aangezien zij het financieel heel krap heeft. Ze is minder mobiel en zit momenteel in een rolstoel. Hierdoor geraakt ze overal niet zo vlot en verlopen de contactnames ook moeilijker. De wijkagent heeft haar geadviseerd om info in te winnen over een zorgunit en contact op te nemen met _____. Er is voorlopig geen aanwijzing tot aanvraag van adreswijziging. ...

Bewonershistoriek:

werd op 22/07/2019 voorlopig ingeschreven op bovenvermeld adres.
Hiervoor stond ze van 31/07/2014 tot 22/07/2019 ingeschreven op het adres
. Wij voegen een lijst 'bewijs van bewoning' voor het adres
bij als bijlage 04.

Kadastrale gegevens:

Het perceel is kadastraal gekend als . Eigenaar is volgens
de legger . Voor het bouwen
van de weekend woning werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd onder
dossiernummer (zie bijlage 03) op naam op
24/08/2015. Het betreft een vakantieverblijf. Het perceel is volgens het gewestplan gelegen in
gebieden voor dag -en verblijfsrecreatie. Het kadasterplan en kadastrale legger is bijgevoegd (zie
bijlage 01).

...

Deze vaststellingen worden opgenomen in het aanvankelijk proces-verbaal nr.
van 8 april 2021, dat wordt afgesloten op 9 april 2021 en op 11 mei 2021
wordt verstuurd aan de procureur des Konings en aan verzoekende partij met een beveiligde
zending.

Naar aanleiding hiervan maakt verzoekende partij op 5 mei 2021 een antwoordformulier over
aan de verbalisant, waarin ze ter weerlegging van het stedenbouwkundig misdrijf het volgende
overweegt:

"3. Beweerde inbreuk

Er is geen stedenbouwkundige inbreuk. Er is geen permanente bewoning. Er werd anderzijds door
de wijkagent gesteld dat administratief er een inschrijving in het bevolkingsregister -
iets anders dan een permanente woning- op het bovenvermeld adres mocht worden genomen. Bij
de aanvraag tot inschrijving werd door de stadsdiensten van geen bezwaar,
geen voorbehoud noch opmerkingen geformuleerd en de inschrijving werd verleend. Als er dan
achteraf toch bezwaar wordt geformuleerd, maakt dit niet ongedaan dat
zonder voorbehoud deze inschrijving hebben verricht en een onomkeerbare situatie
heeft gecreëerd. Dit kan overigens ook niet meer ongedaan worden omdat er een situatie van
overmacht is. Uit de persoonlijke financiële situatie volgt dat er niet verhuisd kan worden naar een
ander inschrijvingsadres, nu weigert een alternatief te bieden aan ondergetekende(n)
aangezien het weekendverblijf eigendom is.

4. Geen schending van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening

Het gaat hier om de weekendzone waarin er tal van andere mensen zijn ingeschreven in het bevolkingsregister. Dit is blijkbaar geen schending van de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Het is duidelijk dat het thans bestrijden van de inschrijving in het bevolkingsregister van ondergetekende(n) niet bijdraagt aan de goede de ruimtelijke ordening, nu in deze zone voor een heel deel van de weekendhuisjes deze inschrijving in de bevolkingsregister wel zal blijven.

5. Ondergeschikt: schending van de gelijkheid van de Belgen – discriminatie

Er wordt verteld dat de wetgeving zou impliceren dat mensen die in deze zone reeds “wonen” voor 2009 daar zouden blijven mogen “wonen” tot 2029. Er is geen redelijke verklaring die deze ongelijkheid met ondergetekende(n) kan verrechtvaardigen. Als het dus zou gaan om “wonen”, moet het ook voor ondergetekende(n) mogelijk zijn om daar minstens te mogen “wonen” tot 2029. Zoniet wordt de grondwettelijke gelijkheid tussen de Belgen geschonden en is er sprake van discriminatie. Trouwens, het mogen ingeschreven blijven tot 2029 zou aan de ondergetekende(n) de mogelijkheid geven om gedurende de volgende jaren in redelijkheid en zonder geldverlies (geld dat eigenlijk nauwelijks voorhanden is; juist genoeg om te leven) een oplossing te zoeken, desnoods samen met en haar sociale diensten.

6. Opmerking

Gelieve de dossiers van alle personen die in de recreatiezone op deze wijze worden beschuldigd van een beweerde inbreuk stedenbouwkundige wetgeving (beweerde permanente bewoning van een weekendverblijf), samen te behandelen en te bundelen, zodat deze personen hun gemeenschappelijke verweer kunnen voorbrengen, gelet op de structurele problematiek. Dit behoort tot onze rechten van verdediging.”

Dit antwoordformulier wordt opgenomen in een navolgend proces-verbaal met nr. van 6 mei 2021, dat op dezelfde dag wordt afgesloten en op 11 mei 2021 wordt verstuurd aan de procureur des Konings.

2.

Op 1 juni 2021 ontvangt de gewestelijke entiteit AMMC de melding van de procureur des Konings van 25 mei 2021, dat het stedenbouwkundig misdrijf niet strafrechtelijk zal worden behandeld.

3.

Op 15 juni 2021 brengt de gewestelijke entiteit de verzoekende partij op de hoogte van haar voornemen om eventueel een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen. Ze nodigt verzoekende partij daarbij uit om haar schriftelijk verweer mee te delen, eventueel vergezeld van een vraag tot hoorzitting, terwijl deze ook de mogelijkheid krijgt om inzage te vragen in het administratief dossier.

Verzoekende partij bezorgt op 25 juni 2021 een schriftelijk verweer, waarbij ze de argumentatie in haar antwoordformulier herhaalt. Ze vraagt niet om te worden gehoord.

4.

Op 13 april 2022 vraagt de gewestelijke entiteit bijkomende inlichtingen aan de verbalisant, met name of er al enige vorm van herstel is gebeurd. De verbalisant bezorgt op dezelfde datum de gevraagde inlichtingen, waaruit blijkt dat verzoekende partij vooralsnog geen einde maakte aan de permanente bewoning en ook geen regularisatievergunning vroeg.

5.

Op 13 april 2022 vraagt de gewestelijke entiteit ook bijkomende inlichtingen aan verzoekende partij, met name stukken die het beperkt inkomen waarnaar ze in haar verweer verwijst staven. Verzoekende partij bezorgt de gevraagde stukken op 20 april 2022.

6.

Op 16 mei 2022 legt de gewestelijke entiteit een geldboete op, waarvan verzoekende partij met een aangetekend brief van 23 mei in kennis wordt gesteld. Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste, tweede, derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij voert de schending aan van:

- de artikelen 1.1.4, 5.4.1, 5.4.2, 5.4.3, 5.4.4 en 6.1.2 VCRO
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen
- het legaliteits-, het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, het evenredigheids-, het gelijkheids-, het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- artikel 23 van de Grondwet en het fundamenteel recht om een menswaardig leven te leiden en artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest en het fundamenteel recht op behoorlijke huisvesting

- de 'in het administratief handhavingsrecht geldende strafrechtelijke principes van schuldopheffing ingeval van overmacht en noodweer'.

Ze betwist in essentie dat er sprake is van een stedenbouwkundig misdrijf dat haar kan worden toegerekend en waarvoor haar een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd.

In een eerste middel verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze geen rekening houdt met de vaststelling dat de 'bevoegde overheid' op basis van artikel 5.4.2 VCRO geen planologische oplossing heeft uitgewerkt voor de structurele problematiek van de permanente bewoning van weekendverblijven in de dag- en verblijfsrecreatiezone waar haar chalet die ze bewoont is gesitueerd. Ze meent dat dergelijke planologische oplossing aldaar logischerwijze zou hebben geleid tot de mogelijkheid om aldaar permanent te wonen, waardoor voorliggende procedure niet aan de orde zou zijn. Ze stelt dat ze in haar schriftelijk verweer nochtans wees op deze problematiek en verzocht om alle handhavingss dossiers voor deze zone te bundelen, in functie van een gemeenschappelijk verweer, en verwijt de gewestelijke entiteit dat deze hierop niet ingaat.

In een tweede middel verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze geen rekening houdt met de vaststelling dat de bewoning van haar chalet geen implicaties heeft vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening omdat er in de dag -en verblijfsrecreatiezone ' nog bewoning is door permanente bewoners die voldoen aan de criteria in artikel 5.4.1, lid 1, 2° VCRO en die aldaar nog tot 2029 dan wel 2039 mogen wonen. Ze betwist dat ze als alleenstaande gehandicapte dame van 63 jaar druk veroorzaakt op het recreatiegebied. Ze meent dat het onderscheid tussen de categorieën permanente bewoners in dit artikel arbitrair, onzorgvuldig, onevenredig en onredelijk is en dat niet valt in te zien waarom ze ook niet kan worden beschouwd als een permanente bewoner met een tijdelijk woonrecht, hoewel dit voor haar situatie een oplossing zou bieden. Ze stelt dat ze hierop nochtans ook wees in haar schriftelijk verweer en verwijt de gewestelijke entiteit dat deze daarmee geen rekening houdt.

In een derde middel verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze geen rekening houdt met de vaststelling dat ze omwille van haar precaire sociale en financiële situatie als alleenstaande invalide en de ontstentenis van een aan haar rolstoel aangepaste woning, waarnaar ze jarenlang vruchteloos zocht en waarbij ze tevergeefs aanklopte bij , noodzakelijk haar permanente intrek moest nemen in haar chalet, zodat er sprake is van overmacht. Ze herhaalt in navolging van haar tweede middel dat ze daarmee de goede ruimtelijke ordening niet schendt en meent dat dit gegeven ook niet opweegt tegen haar recht op een menswaardig

bestaan en een behoorlijke huisvesting. Ze stelt dat ze hierop nochtans ook wees in haar schriftelijk verweer en verwijt de gewestelijke entiteit dat deze hierop niet ingaat.

In een vierde middel verwijt ze de gewestelijke entiteit dat deze geen rekening houdt met de vaststelling dat ze door de wijkagent en door _____ bij haar inschrijving in het bevolkingsregister is misleid doordat deze daartegen op dat ogenblik geen bezwaar hebben gemaakt. Ze stelt dat ze hierop nochtans ook wees in haar schriftelijk verweer en verwijt de gewestelijke entiteit dat deze hierop niet ingaat.

2.

Verwerende partij stelt ter weerlegging van het eerste middel dat verzoekende partij nalaat om kritiek te uiten op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van de criteria in artikel 6.2.7 VCRO, waarmee er rekening moet worden gehouden bij het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Ze stelt dat de gewestelijke entiteit daarbij niet kan worden verweten dat deze rekening houdt met de regelgeving in de VCRO inzake permanente bewoning van weekendverblijven en zich niet uitspreekt over de opportuniteit hiervan. Ze merkt daarbij nog op dat verzoekende partij ook uitgaat van een verkeerde lezing van de artikelen 5.4.1 tot 5.4.4 VCRO omdat deze enkel betrekking hebben op permanente verblijven die al bestonden voor de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009 en dus geen basis vormen voor de creatie van nieuwe gelijkaardige situaties, terwijl de bevoegde overheid op basis daarvan ook niet tot planopmaak is verplicht. Ze stelt dat verzoekende partij volgens de VCRO niet wordt beschouwd als een permanente bewoner, die zich kan beroepen op een persoonlijk tijdelijk woonrecht, omdat haar inschrijving aldaar pas dateert van 2019, waarvan ze blijkens haar verklaring bij deze inschrijving in kennis is gesteld. Ze merkt op dat de gewestelijke entiteit hierop in de bestreden beslissing ook heeft gewezen. Ze wijst ook nog op de vaststelling dat er in de stedenbouwkundige vergunning van verzoekende partij voor de chalet van 24 augustus 2015 uitdrukkelijk als voorwaarde is opgenomen dat er aldaar niet permanent mag worden gewoond.

Ter weerlegging van het tweede middel herhaalt ze dat verzoekende partij de gewestelijke entiteit niet kan verwijten dat deze zich niet uitspreekt over de opportuniteit van de regelgeving in de VCRO inzake permanente bewoning van weekendverblijven. Ze stelt dat de decreetgever daarmee rechtszekerheid heeft willen bieden voor situaties uit het verleden door een planologische oplossing dan wel door een uitdovend tijdelijk woonrecht, waaruit het door verzoekende partij aangevoerde verschil in behandeling tussen twee categorieën van permanente bewoners voortvloeit. Ze herhaalt ook dat verzoekende partij op het ogenblik van haar inschrijving aldaar kennis had van het verbod van permanente bewoning, zodat ze zich

niet kan beroepen op beweerde rechtmatige verwachtingen. Ze stelt dat verzoekende partij opnieuw geen kritiek uit op de beoordeling door de gewestelijke entiteit van het stedenbouwkundig misdrijf en louter de ernst hiervan minimaliseert doordat ze zagezegd geen bijkomende druk zou veroorzaken op de zone voor dag -en verblijfsrecreatie. Ze wijst op de beoordeling in de bestreden beslissing van de ernst van het stedenbouwkundig misdrijf en stelt dat verzoekende partij niet aantoot dat deze foutief of kennelijk onredelijk is. Ze merkt op dat verzoekende partij zelfs niet betwist dat ze daadwerkelijk en ondanks de voorwaarde van haar vergunning een functiewijziging doorvoerde en haar chalet permanent bewoont, en dat ze niet in aanmerking komt voor een tijdelijk woonrecht.

Ter weerlegging van het derde middel stelt ze dat overmacht als schulduitsluitingsgrond enkel wordt aanvaard als de ingeroepen omstandigheden onvermijdbaar, onvoorzienbaar en niet toerekenbaar zijn aan de overtreder en als ze de exclusieve oorzaak vormen van het vastgestelde misdrijf, waarbij de overtreder moet aantonen dat hij handelde als een goede huisvader. Ze stelt dat verzoekende partij niet afdoende aantoot dat haar persoonlijke situatie, waardoor ze het stedenbouwkundig misdrijf pleegde, kan worden beschouwd als overmacht omdat ze als eigenaar van de chalet wel degelijk financieel haalbare alternatieven heeft. Ze merkt daarbij nog op dat de gewestelijke entiteit bij haar beoordeling ook rekening houdt met de precare financiële situatie van verzoekende partij.

Ter weerlegging van het vierde middel stelt ze dat de beginselen van behoorlijk bestuur niet *contra legem* kunnen worden ingeroepen. Ze stelt ook dat de bewering van verzoekende partij, dat zowel de wijkagent als de stadsdiensten impliciet hebben aangegeven dat ze aldaar haar inschrijving kon nemen, geen steun vinden in het dossier en ongeloofwaardig zijn. Ze verwijst daarbij in het bijzonder naar het document dat verzoekende partij bij haar inschrijving op 7 augustus 2019 ondertekende, waarin duidelijk staat aangegeven dat het weekendverblijf niet geschikt is voor permanente bewoning en dat er repercussies kunnen volgen.

3.

Verzoekende partij volhardt in haar wederantwoordnota in hoofdde in de argumentatie uit haar verzoekschrift. Met betrekking tot het eerste middel benadrukt ze nog dat de bevoegde besturen op basis van artikel 5.4.2 VCRO alleszins de plicht hadden om de mogelijkheid van een planologische oplossing voor de permanente bewoning in de dag- en verblijfsrecreatiezone ' te onderzoeken, terwijl niet blijkt dat dit is gebeurd. Ze merkt daarbij op dat het niet relevant is dat ze niet resorteert onder de regeling van het tijdelijk woonrecht en dat ze voorafgaandelijk aan haar inschrijving aldaar op de hoogte was van de problematiek door haar omgevingsvergunning van 24 augustus 2015 en het op 7 augustus

2019 ondertekende document. Wat betreft de voorwaarde hierover in haar omgevingsvergunning meent ze dat deze niet rechtscheppend is omdat ze strijdig is met de geschonden bepalingen en omdat ze niet wist dat 'de kleine lettertjes' in haar vergunning relevant waren. Wat betreft het door haar op het ogenblik van haar inschrijving ondertekende document stelt ze dat ze pas na haar inschrijving in het bevolkingsregister is gewaarschuwd voor het verbod op permanente bewoning en dit document met name naderhand moest ondertekenen om haar gewijzigde identiteitskaart te krijgen.

Met betrekking tot het tweede middel wijst ze bijkomend op de schending van haar eigendomsrecht, dat als internationaal grondrecht wordt beschermd door artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en dat voorrang heeft op de VCRO indien het algemeen belang om daarvan af te wijken ontbreekt. Ze vraagt het College om hierover minstens volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof: 'Indien de rechter vaststelt dat in een concrete zaak het beoogde algemeen belang zoals verwoord in art. 1.1.4 en in art. 6.1.2 van de VCRO ontbreekt, het toch toepassen van een regeling in het VCRO -in casu de art. 5.4.1 tot 5.4.4. VCRO- waardoor het gebruik van het eigendomsrecht wordt beperkt, in strijd is met het eigendomsrecht als grondrecht zoals beschermd in art. 16 van de Grondwet en. o.m. in art. 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?'.

Met betrekking tot het derde middel stelt ze nog dat ze wel degelijk voldoet aan de door verwerende partij opgesomde voorwaarden om zich nuttig te kunnen beroepen op overmacht als schulduitsluitingsgrond. Ze merkt daarbij op dat de potentiële opbrengsten van de verkoop van haar chalet ruim onvoldoende zijn om een andere geschikte woning te kopen.

Beoordeling door het College

1.

Het verzoekschrift dient een uiteenzetting te bevatten van de feiten en van de ingeroepen middelen, waarbij de niet-naleving van deze vereiste naderhand niet kan worden geregulariseerd (artikel 17 DBRC-decreet in samenlezing met artikel 15, 4° Procedurebesluit). Een ontvankelijk middel bestaat uit een voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte regelgeving of beginselen van behoorlijk bestuur en van de wijze waarop deze volgens verzoekende partij worden geschonden. Deze vereiste impliceert niet dat verzoekende partij expliciet de rechtsregels of rechtsbeginselen moet vermelden die volgens haar door de bestreden beslissing worden geschonden. Het is enkel noodzakelijk dat de uiteenzetting in het verzoekschrift het voor het College in het kader van zijn legaliteitstoetsing

en voor verwerende partij in het kader van haar verdediging mogelijk maakt duidelijk te begrijpen wat de bestreden beslissing wordt verweten. In zoverre verzoekende partij in haar wederantwoordnota bijkomende middelen aanvoert ten opzichte van haar verzoekschrift, dan wel een andere wending geeft aan de in het verzoekschrift aangevoerde middelen, zonder aannemelijk te maken dat ze deze argumentatie niet kon aanvoeren op het ogenblik van het indienen van haar verzoekschrift, zijn deze nieuwe middelen in beginsel onontvankelijk (artikel 15, 4° in samenlezing met artikel 29 Procedurebesluit).

Verzoekende partij voert voor het eerst in haar wederantwoordnota bij het tweede middel ook de schending aan van het eigendomsrecht, zoals gewaarborgd door artikel 16 van de Grondwet en artikel 17 van het handvest van grondrechten van de Europese Unie, waarbij ze het College verzoekt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof. Ze voert geen reden aan waarom ze deze wettigheidskritiek niet aanvoerde in haar verzoekschrift, terwijl het College in het licht van de concrete omstandigheden van het dossier oordeelt dat ze deze argumentatie redelijkerwijze ook al in haar verzoekschrift kon aanvoeren. De uitbreiding van het middel is dan ook onontvankelijk.

2.

De stedenbouwkundige misdrijven die worden omschreven in artikel 6.2.1, lid 1 VCRO kunnen naargelang de keuze van de procureur des Konings worden bestraft door de strafrechter dan wel met een alternatieve bestuurlijke geldboete (artikel 6.2.6 VCRO). Een bestuurlijke geldboete is een sanctie waarbij de gewestelijke entiteit een overtreder verplicht om een geldsom te betalen wegens het plegen van een stedenbouwkundig misdrijf (artikel 6.2.7, §1, lid 1 VCRO). Een overtreder is de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die het stedenbouwkundig misdrijf heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend (artikel 6.1.1, 6° VCRO). De gewestelijke entiteit kan een geldboete opleggen aan alle overtreiders (artikel 6.2.13, §4 VCRO). De kwalificatie van de feiten als een stedenbouwkundig misdrijf en de toerekenbaarheid hiervan aan verzoekende partij als overtreder vormt dus de grondslag voor de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om haar een geldboete op te leggen en raakt de openbare orde. Het College dient dit dan ook desnoods ambtshalve te onderzoeken, waarbij de rechten van verdediging moeten worden gewaarborgd.

Een bestuurlijke geldboete is een punitieve sanctie, waarbij de bewijslast van het stedenbouwkundig misdrijf en de overtreder berust bij de gewestelijke entiteit. Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, naar analogie met de bewijsvoering in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht worden geleverd. De

principeel vrije bewijsvoering betekent dat dit bewijs onder meer kan worden geleverd door een geheel van samenhangende feitelijke vaststellingen, die éénsluitend eenzelfde persoon als pleger van een stedenbouwkundig misdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur en in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak.

Het stedenbouwkundig misdrijf naar aanleiding waarvan de boete wordt opgelegd vereist als moreel element enkel (algemeen) opzet, dat bestaat uit het wetens en willens handelen in strijd met de VCRO. Wetens betekent handelen met kennis van zaken, waarbij de overtreder weet of behoort te weten dat de stedenbouwkundige handeling enkel mag worden uitgevoerd na het verkrijgen van een vergunning. Willens betekent bewust handelen, dat wordt verondersteld bij het plegen van de materiële handeling die als de uiting van de vrije en bewuste wil van de overtreder moet worden aanzien, in zoverre deze niet aannemelijk maakt dat er sprake is van een schulduitsluitingsgrond zoals overmacht of onoverkomelijke (rechts)dwaling of van een rechtvaardigingsgrond zoals noodtoestand. Overmacht kan slechts als schulduitsluitingsgrond worden aanvaard als de ingeroepen omstandigheden onvermijdbaar en onvoorzienbaar zijn en niet toerekenbaar zijn aan de overtreder zelf. De gewestelijke entiteit moet dus enkel aantonen dat de overtreder het stedenbouwkundig misdrijf waarvoor een geldboete wordt opgelegd wetens en willens pleegde.

3.

Verzoekende partij toont in het licht van de stukken van het administratief dossier en de procedurestukken niet aan dat het oordeel van de gewestelijke entiteit, dat de permanente bewoning van haar chalet, waardoor de functie hiervan wordt gewijzigd van verblijfsrecreatie naar wonen, een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt dat haar kan worden toegerekend, foutief dan wel kennelijk onredelijk is en dat er ter zake (minstens) twijfel bestaat.

4.

De gewestelijke entiteit overweegt hierover bij 'de toerekenbaarheid aan de overtreder' en 'de hoogte van de geldboete' het volgende:

"4.1. De toerekenbaarheid aan de overtreder

Overeenkomstig artikel 6.2.1, 1° VCRO is het strafbaar om zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning handelingen te stellen die conform artikel 4.2.1 VCRO vergunningsplichtig zijn. Volgens artikel 4.2.1, 6° VCRO is er een vergunning nodig voor het geheel of gedeeltelijk

wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouwd onroerend goed, indien deze functiewijziging als vergunningsplichtig is aangemerkt.

Uit de feiten van het dossier blijkt dat gebouw in 2015 werd vergund als een chalet in hout als weekendverblijf. Zoals onder de feiten aangehaald, was de functie wonen expliciet uitgesloten. De functie van het gebouw was dan ook recreatief verblijf. Bij PV van 8 april 2021 werd vastgesteld dat vermoedelijke overtreder sinds 22 juli 2019 haar domicilie heeft gevestigd in de chalet en er dus permanent woont. Hierdoor is de functie dan ook gewijzigd van verblijfsrecreatie naar wonen.

Overeenkomstig artikel 2 van het besluit functiewijzigingen is de hoofdfunctie van het gebouw gedeeltelijk gewijzigd van verblijfsrecreatie naar wonen. Volgens artikel 2 §1, tweede lid van hetzelfde besluit is deze functiewijziging vergunningsplichtig gesteld. Vermoedelijke overtreder beschikt echter niet over een voorafgaandelijke omgevingsvergunning voor deze functiewijziging. Bijkomend is het permanent wonen ook manifest in strijd met de voorwaarden van de vergunning. Het gaat hier dan ook om een strafbaar strijdig gebruik.

Vermoedelijke overtreder verwijst naar het woonrecht dat aan andere bewoners in haar omgeving is toegekend op grond van artikel 5.4.3 VCRO. Het woonrecht is een louter persoonlijk recht. Uit het dossier blijkt dat vermoedelijke overtreder hiervoor niet in aanmerking komt. Zij was hiervan zeer goed op de hoogte gelet op de verklaring die zij op 7 augustus 2019 ondertekende (bijlage 2 bij het PV).

Bovenvermelde feiten zijn een schending van: VCRO: Artikel 6.2.2, 6°; Artikel 6.2.1, 1° in samenhang met 4.2.1, 6°

Deze feiten vallen daarmee onder de definitie van een misdrijf als bedoeld in artikel 6.23 en 62.13 VCRO en onder de definitie van stedenbouwkundige inbreuk zoals bedoeld in artikel 6.2.2 en 6.2.12 VCRO waarvoor een bestuurlijke geldboete kan opgelegd worden.

Artikel 6.1.1, 6° VCRO definieert een overtreder als "de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het stedenbouwkundige misdrijf of de stedenbouwkundige inbreuk heeft uitgevoerd, er opdracht toe heeft gegeven of er zijn medewerking aan heeft verleend". Vermoedelijke overtreder heeft als eigenaar de functiewijziging doorgevoerd door het weekendverblijf permanent te gaan bewonen en het huidige gebruik dat vermoedelijke overtreder stelt is nog steeds een strafbaar strijdig gebruik.

Het stedenbouwkundig misdrijf staat vast in hoofde van overtreder.

a. De hoogte van de geldboete

...

4.2.1. De ernst van de feiten

De doelstelling van bovenvermelde regelgeving is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit (artikel 1.1.4 VCRO).

Dit gebeurt onder andere door het instellen van een voorafgaande vergunnings- of meldingsplicht naargelang de handeling en het gebied waar de handeling plaatsvindt en het opleggen van strikte voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

De naleving van de voorafgaande vergunningsplicht behoort tot de meest elementaire verplichtingen. Zij laat de vergunningverlenende overheid toe om kennis te nemen van de voorgenomen handeling, te beoordelen of deze al dan niet vergund kunnen worden, desgevallend mits oplegging van voorwaarden, en de toezichthoudende overheden om controle uit te oefenen op deze handelingen.

Het verzaken aan deze voorafgaandelijke vergunningsplicht leidt ertoe dat de vergunningverlenende overheid niet in kennis wordt gesteld van de voorgenomen handelingen, de mogelijkheid wordt ontnomen om na te gaan of de goede ruimtelijke ordening, de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen aanvaardbaar zijn, desgevallend mits oplegging van bijzondere voorwaarden, en het de toezichthoudende overheden onmogelijk wordt gemaakt, minstens ernstig wordt bemoeilijkt, om controle uit te oefenen.

Overtreder heeft hier niet enkel de voorafgaandelijke vergunningsplicht overtreder door zonder omgevingsvergunning een functiewijziging door te voeren, bovendien heeft overtreder de uitdrukkelijke en expliciete voorwaarden van een eerdere vergunning overtreden, waarin expliciet is aangegeven dat het huidige gebruik niet is toegestaan.

Door de uitgevoerde functiewijziging zal er een verhoogde druk op het gebied komen. Een permanente bewoning zal extra druk meebrengen ten aanzien van een onderbroken niet-permanent verblijf. Dit permanente verblijf is ook niet gewenst gelet op de aangehaalde vergunningsvoorwaarde.

De feiten zijn voldoende ernstig om te worden gesanctioneerd met een bestuurlijke geldboete van 3175 euro

...

4.2.3 De omstandigheden

De bestuurlijke geldboete is punitief van aard. Redelijkerwijze moet worden aangenomen dat de vereiste dat er geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten enerzijds en de boete anderzijds, een proportionaliteitsverplichting oplegt waar de financiële draagkracht bij het afwegen van de mate waarin de boete de overtreder pijn berokkent ook een rol speelt. Uit het aanslagbiljet dat overtreder voorlegt blijkt dat diens inkomen dermate laag is dat het boetebedrag moet worden verlaagd. Dit wordt meegenomen bij het bepalen van de hoogte van de geldboete en geeft aanleiding tot een verlaging van de geldboete tot 2375 euro.”

5.

Verzoekende partij betwist niet dat het permanent bewonen van een als weekendverblijf vergunde chalet zonder de daarvoor vereiste voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen een stedenbouwkundig misdrijf uitmaakt (artikel 4.2.1, 6° VCRO en artikel 6.2.1, 1° VCRO), waarvoor haar in beginsel een geldboete kan worden opgelegd. Ze betwist met name niet dat dit een vergunningsplichtige functiewijziging impliceert van verblijfsrecreatie naar wonen. De verbalisant stelt in het PV, dat geldt tot bewijs van het tegendeel (artikel 6.2.4, lid 1 VCRO), vast dat verzoekende partij de chalet, waarvan ze eigenaar is, permanent bewoont, terwijl verzoekende partij hierover geen ernstige betwisting voert en dit alleszins niet weerlegt. Ze betwist op zich ook niet dat haar chalet volgens het geldende gewestplan is gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie en dat het permanent bewonen hiervan in beginsel strijdig is met de gewestplanbestemming. Ze betwist voorts op zich niet dat dit gegeven ook duidelijk blijkt uit de stedenbouwkundige vergunning, die ze vroeg en op 24 augustus 2015 van het college van burgemeester en schepenen van verkreëg voor ‘het bouwen van een chalet in hout als weekendverblijf’. Deze vergunning voorziet in navolging van de beoordeling van de functionele inpasbaarheid van de constructie immers volgende vergunningsvoorwaarde: ‘Weekendverblijven zijn geschikt voor het tijdelijk onderbroken verblijf van een gezin. Een bestendig verblijf wordt niet toegestaan’. Ze betwist tenslotte op zich niet dat ze op 7 augustus 2019, naar aanleiding van haar aanvraag tot inschrijving in het bevolkingsregister, een document ondertekende waarin haar nogmaals expliciet wordt gewezen op het verbod van permanente bewoning van haar weekendverblijf en op de mogelijke gevolgen hiervan.

6.

Verzoekende partij maakt in het licht van deze vaststellingen niet aannemelijk dat er sprake is van een schulduitsluitings- of rechtvaardigingsgrond en beroept zich met name tevergeefs op overmacht om haar strafrechtelijke verantwoordelijkheid te ontlopen. Zoals gesteld, wist ze op basis van de stedenbouwkundige vergunning van 24 augustus 2015 al van voor de bouw van haar chalet dat deze enkel mocht worden gebruikt als weekendverblijf en dat een ononderbroken verblijf en dus permanente bewoning aldaar niet mogelijk was. Er kon hierover

dan ook geen (rechts)onzekerheid bestaan en ze kon bezwaarlijk verwachten dat ze daar ooit permanent zou mogen wonen, zodat ze ter zake ook niet kan zijn misleid. Haar bewering dat ze hiervan niet op de hoogte was, waarbij ze wijst op de vaststelling dat ze geen jurist is en de 'kleine lettertjes' van haar vergunning niet kent, is in het licht van de bewoordingen en overwegingen van deze vergunning totaal ongeloofwaardig. Bovendien werd ze hierop naar aanleiding van haar aanvraag tot inschrijving in het bevolkingsregister op 7 augustus 2019 nogmaals expliciet gewezen, maar opteerde ze toch bewust om daar permanent te blijven wonen. De discussie of ze dit document ondertekende voor dan wel na haar inschrijving op het adres van het weekendverblijf is daarbij niet relevant omdat ze alleszins op 7 augustus 2019 expliciet werd herinnerd aan de ook op zichzelf duidelijke voorwaarde van haar vergunning dat ze aldaar niet permanent mag wonen. Ze had voor de opmaak van het PV dus nog ruim de tijd om zich in regel te stellen, te meer ze klaarblijkelijk niet ernstig betwist dat ze ook op 16 december 2020 door de wijkagent nogmaals in kennis is gesteld van het verbod op permanente bewoning.

Ze wijst daarbij ook tevergeefs op haar preciaire sociale en financiële situatie, waarbij ze als alleenstaande invalide al jarenlang en zonder hulp van vruuchteloos op zoek is naar een aan haar rolstoel aangepaste betaalbare woning, maar vooralsnog nergens anders terecht kan. Ongeacht de vaststelling dat ze geen stukken voorlegt waaruit blijkt dat sinds 2019 actief op zoek is naar een oplossing voor haar preciaire woonsituatie, wordt herhaald dat ze als sinds het aanvragen en verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de chalet in 2015 wist dat ze aldaar niet permanent mocht wonen, terwijl ze hieraan naderhand ook meermaals is herinnerd. De gewestelijke entiteit houdt bij de begroting van de boete overigens rekening met haar financiële situatie als boeteverlagende omstandigheid, terwijl ze hierop geen kritiek uit.

7.

Verzoekende partij beroept zich tevergeefs op de artikelen 5.4.1 tot en met 5.4.4 VCRO inzake de 'Aanpak permanente bewoning weekendverblijven' omdat deze voor haar situatie niet van toepassing zijn. Zoals blijkt uit artikel 5.4.1. VCRO kunnen 'permanente bewoners' van een weekendverblijf zich alleen op deze regeling beroepen als ze dit weekendverblijf op 31 augustus 2009 blijkens een voorlopige of definitieve inschrijving in het bevolkingsregister reeds gedurende ten minste één jaar als hoofdverblijfplaats betrekken, terwijl het weekendverblijf van verzoekende partij pas ten vroegste na 24 augustus 2015 is opgericht. In die optiek uit ze ook tevergeefs kritiek op het beweerdelijk ontbreken van een planologische oplossing voor de permanente bewoning van weekendverblijven in het gebied in de zin van artikel 5.4.2 VCRO omdat haar weekendverblijf op het ogenblik waarop de bevoegde

bestuursniveaus hiernaar onderzoek moesten verrichten zelfs nog niet bestond. In de veronderstelling dat er in dit gebied, op het ogenblik van de invoering in 2009 van de regelgeving om de problematiek van permanente bewoning van weekendverblijven aan te pakken, effectief een dergelijke problematiek bestond, maakt ze bovendien ook niet aannemelijk dat de planologische oplossing daar noodzakelijk moest bestaan in de wijziging van de gewestplanbestemming 'naar een zone waar permanent verblijf toegelaten is'. Ze gaat tenslotte ook voorbij aan de vaststelling dat het tijdelijk en aanvullend woonrecht in artikel 5.4.3 VCRO, dat wordt gekoppeld aan de planologische oplossing voor de problematiek van permanente bewoning van weekendverblijven, 'ten persoonlijke titel' geldt in hoofde van de permanente bewoners die voldoen aan de voorwaarden in artikel 5.4.1. VCRO, zodat ze zich hierop alleszins niet kan beroepen. Er kan hierbij ten overvloede nog worden gewezen op de overweging in de parlementaire voorbereiding bij de regeling om permanente bewoning van weekendverblijven aan te pakken, dat deze regeling 'enkel betrekking heeft op bestaande verblijven' en dat er 'op geen enkele wijze een basis wordt gelegd voor de creatie van nieuwe weekendverblijven die opnieuw aanleiding geven tot een permanente bewoning die leidt tot een inschrijving in de bevolkingsregisters en tot nieuwe woonrechten'. Er wordt daarbij ook gesteld dat 'het geen betoog hoeft dat het beschreven woonrecht (= het tijdelijk woonrecht, eventueel gecontinueerd als aanvullend woonrecht) een uitzonderlijk karakter heeft aangezien het permanent bewonen van een weekendverblijf an sich een oneigenlijk gebruik uitmaakt' en 'het woonrecht om die reden persoonsgebonden is (het vervalt bij het overlijden van de begunstigde) en het niet overdraagbaar is' en 'vervalt indien de noodzaak van de maatregel wegvalt' (Parl. St. VI. *Parl.* 2008-2009 nr. 2011/1, 234-235).

Verzoekende partij uit tevergeefs opportunitetskritiek op deze decretale regeling, die zoals gesteld duidelijk niet van toepassing is op haar situatie. Ongeacht de vaststelling dat ze geen stukken voorlegt waaruit blijkt dat er in het betrokken gebied voor verblijfsrecreatie nog permanente bewoning is en dat (sommige van) de permanente bewoners wel kunnen genieten van een uitdovend woonrecht, stelt ze ten onrechte dat ze zonder redelijke verantwoording ongelijk wordt behandeld ten opzichte van andere permanente bewoners van het gebied die zich wel kunnen beroepen op een tijdelijk dan wel aanvullend woonrecht. Haar situatie is immers geenszins historisch gegroeid omdat ze pas in 2019, in strijd met de duidelijke voorwaarden van haar vergunning voor de bouw van het weekendverblijf, aldaar permanent is komen wonen. Ze verwijt de gewestelijke entiteit daarbij ook ten onrechte dat deze nalaat om alle gelijkaardige lopende boetedossiers voor permanente bewoning in het recreatiegebied samen te behandelen. Ongeacht de vraag in hoeverre er nog dergelijke boetedossiers lopende zijn, moet de gewestelijke entiteit rekening houden met het algemeen rechtsbeginsel van het persoonsgebonden karakter van de straf, op basis waarvan een straf

persoonlijk, ofwel enkel aan diegene die het misdrijf heeft gepleegd, en individueel, ofwel ten aanzien van iedere overtreder afzonderlijk, moet worden opgelegd.

8.

Verzoekende partij stelt tenslotte tevergeefs dat de goede ruimtelijke ordening aldaar niet wordt geschonden omdat de ruimtelijke implicaties van haar aanwezigheid als alleenstaande mindervalide var jaar verwaarloosbaar zijn en er bovendien nog andere mensen permanent in het gebied wonen.

De handhaving van een stedenbouwkundig misdrijf strekt tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO (artikel 6.1.2 VCRO). De gewestelijke entiteit oordeelt in de bestreden beslissing bij 'de ernst van de feiten' dat verzoekende partij heeft verzaakt aan de voorafgaandelijke vergunningsplicht, waardoor de vergunningverlenende overheid niet kan nagaan of de stedenbouwkundige handeling en met name de functiewijziging naar permante bewoning verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Ze oordeelt ook dat verzoekende partij met de permanente bewoning van haar chalet de duidelijke voorwaarden van haar vergunning voor deze constructie miskent. Ze wijst tenslotte op de vaststelling dat de permanente bewoning van de chalet 'een verhoogde druk' op het recreatiegebied teweegbrengt in vergelijking met het tijdelijke gebruik hiervan als vakantiewoning. Verzoekende partij toont niet aan dat deze gemotiveerde overwegingen foutief of kennelijk onredelijk zijn. Haar bewering dat haar permanente aanwezigheid in het weekendverblijf geen afbreuk doet aan de goede ruimtelijke ordening van het gebied voor verblijfsrecreatie gaat ten onrechte voorbij aan de vaststelling dat dit strijdig is met de verordenende gewestplanbestemming en met de duidelijke overwegingen in de stedenbouwkundige vergunning voor de chalet, waarin er op basis van de goede ruimtelijke ordening al is geoordeeld dat permanente bewoning niet is toegelaten en waartegen ze indertijd geen bestuurlijk beroep heeft aangetekend. Het staat in eerste instantie aan de vergunningverlenende overheid om de ruimtelijke inpasbaarheid van een constructie en zijn functie te beoordelen, zodat verzoekende partij desnoods een regulariserende vergunning moet nastreven. De gebeurlijke vaststelling dat er daar nog andere mensen permanent wonen betekent niet dat er niet kan worden gestreefd naar de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening van het gebied conform de geldende gewestplanbestemming, terwijl uit het PV bovendien blijkt dat de permanente bewoning in het gebied structureel wordt 'aangepakt'. De verballisant stelt daarin met name vast dat 'het college van burgemeester en schepenen van op 30/11/2020 heeft beslist om illegale, permanente bewoning op locaties waar dit niet is toegelaten te handhaven teneinde een adequaat uitdoofbeleid te kunnen bewerkstelligen' en dat 'dit een prioriteit betreft inzake het handavingsplan ruimtelijke

ordening van de stad'. De bewering van verzoekende partij dat de vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening niet opweegt tegen haar recht op een menswaardig bestaan en op een behoorlijke huisvesting gaat opnieuw voorbij aan het gegeven dat ze al sinds 2015 duidelijk wist dat haar chalet een weekendverblijf is waar er niet permanent mag worden gewoond. Bovendien kunnen stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod (artikel 2.2.6, §1 VCRO), zodat de rechten waarop verzoekende partij zich beroept niet impliceren dat ze abstractie kan maken van de verordenende stedenbouwkundige voorschriften en van de duidelijke voorwaarden van haar vergunning.

De middelen worden verworpen.

B. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij stelt dat het administratief dossier haar niet spontaan is overgemaakt en dat ze dit nog niet heeft ingezien. Ze maakt voorbehoud om haar middelen na kennisname en inzage hiervan aan te passen of aan te vullen.

2.

Verwerende partij stelt dat ze niet is gehouden om het administratief dossier spontaan aan verzoekende partij over te maken, terwijl deze ook niet aantoont dat ze hierom heeft verzocht en dat haar verzoek tot inzage is geweigerd.

3.

Verzoekende partij laat het vijfde middel in haar wederantwoordnota weg.

Beoordeling door het College

Verzoekende partij stelt ter zitting dat ze het administratief dossier ondertussen heeft ontvangen en dat ze dan ook niet langer in het middel volhardt. Uit het administratief dossier blijkt overigens dat verzoekende partij bij de kennisgeving van de opstart van de boeteprocedure expliciet is gewezen op de mogelijkheid om inzage te vragen in het administratief dossier, terwijl niet blijkt dat ze hierom tijdens de bestuurlijke boeteprocedure heeft verzocht.

Het middel wordt verworpen.

V. Beslissing

1. Het beroep wordt verworpen.
2. Verzoekende partij is vrijgesteld van betaling van het rolrecht, zodat er geen rolrecht is verschuldigd.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 23 maart 2023 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,