

Hof van Cassatie van België

Arrest

Nr.

VLAAMS GEWEST, vertegenwoordigd door

eiser,

vertegenwoordigd door Mr. _____, advocaat bij het Hof van
Cassatie, kantoor houdende te _____ alwaar keuze
van woonplaats wordt gedaan,

tegen

1.

2. _____.

verweerders,

vertegenwoordigd door Mr. _____, advocaat bij het Hof van Cassatie,
kantoor houdende te _____, alwaar keuze
van woonplaats wordt gedaan.

I. Bestreden beslissing

Het cassatieberoep is gericht tegen een arrest, op 22 december 2003
gewezen door het Hof van Beroep te Brussel.

II. Rechtspleging voor het Hof

Raadsheer _____ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat-generaal met opdracht _____ heeft geconcludeerd.

III. Middel

Eiser voert in zijn verzoekschrift een middel aan.

Geschonden wettelijke bepalingen

- *artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals van toepassing vóór de wijziging bij artikel 49 van het decreet van 21 november 2003 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 ;*
- *het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur betreffende het recht op rechtszekerheid.*

Bestreden beslissing

Het bestreden arrest bevestigt op eisers hoger beroep dat het als ongegrond afwijst, de beschikking a quo waarbij de vordering van de verweerders in opheffing van het bevel tot staking der werken dd. 10 januari 2003, gegrond wordt verklaard en waarbij de opheffing wordt bevolen van het bevel tot staking der werken, vastgesteld bij proces-verbaal nr. _____ van 10 januari 2003, betreffende de werken te _____,

, op volgende gronden :

“De feiten

Op 27 februari 2002 dienden (de verweerders) bij een aanvraag in tot het vernieuwen van een schuur en stal op een perceel gelegen aan , kadastraal bekend als

Wegens het uitblijven van een beslissing van het College van burgemeester en schepenen van binnen de decretaal voorgeschreven termijn (artikel 52, §1 DRO-1996), zagen (de verweerders) zich verplicht om op 25 juni 2002 hoger beroep in te stellen bij de bestendige deputatie van de Provincieraad van .

De constructie, voorwerp van de aanvraag tot vernieuwen, werd op 27 oktober 2002 door een storm zeer zwaar beschadigd : enkel het geraamte bleef grotendeels over, maar met beschadiging van meerdere stalen kolommen (zie stukken 3, 4 en 18 - dossier (verweerders)).

Door deze vernietiging hadden de paarden van (de verweerders) geen beschutting meer.

(De verweerders) houden voor dat hun architect zich op dat ogenblik gericht heeft tot het hoofd van de dienst Stedenbouw van , architect , met de vraag of het noodzakelijk was om een extra vergunning aan te vragen 'voor de instandhoudingswerken' aan de schuur. Zij verwijzen hierbij naar de brief van hun architect gedateerd op 5 november 2002, maar zij schenden hiermee de bewijskracht van deze brief aangezien daarin niet sprake is van 'instandhoudingswerken', maar van 'te voorziene werken, waarvoor geen bijkomende aanvraag moet worden ingediend gezien de stand van het bouwdoossier'.

Op 14 november 2002 verleende de Bestendige Deputatie van de Provincieraad van (de verweerders) de gevraagde bouwvergunning. De beslissing verwijst naar het gunstig advies van de Afdeling land d.d. 13 maart 2002 en is inhoudelijk prima facie behoorlijk gemotiveerd.

Daarna startten (de verweerders) de werken.

Op 23 december 2002 gelastte de gemeentelijk architect ter plaatse de staking van de werken om reden dat de termijn voor het instellen van een eventueel hoger beroep nog niet verstreken was en dat de uitgevoerde werken niet in overeenstemming waren met de plannen van de bouwaanvraag

omdat 'de bestaande structuur grotendeels vervangen werd door nieuwe balken en kolommen' (proces-verbaal nr.

Dit bevel werd evenwel niet bekrachtigd, zodat het verviel overeenkomstig artikel 71, tweede lid, DRO-1996, thans artikel 154, vijfde lid, van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (afgekort DORO-1999).

Op 9 januari 2003 stelde gemachtigde ambtenaar B. hoger beroep in bij de Vlaamse Regering tegen de beslissing van 14 november 2002 om de volgende redenen :

- uit een plaatsbezoek is gebleken dat de werken reeds zijn aangevat en dat de bestaande schuur volledig werd afgebroken en vervangen door een gelijkaardige constructie ;

- uit het dossier zou niet af te leiden zijn of het daadwerkelijk gaat over een para-agrarisch bedrijf ;

- de inplanting van een nieuwe constructie brengt de goede ordening van het gebied in het gedrang, daar deze inplanting een aantasting vormt van de open ruimte ;

- het ingediende ontwerp is zonder voorwerp daar de ingediende plannen niet werden gevolgd ; voor een mogelijke regularisatie zal een nieuw dossier moeten worden ingediend bij

Het hof stelt vast dat in de motieven van het hoger beroep het proces-verbaal nr. d.d. 23 december 2002 wordt miskend aangezien de gemeentelijke architect niet heeft vastgesteld dat de bestaande schuur volledig werd afgebroken, maar wel dat de bestaande structuur 'grotendeels vervangen werd' en dat 'enkele kolommen werden bewaard'.

Op 10 januari 2003 gelastte de gemeentelijk architect middels een bericht van stopzetting, ter plaatse een tweede maal de staking van de werken om identiek dezelfde redenen (in dezelfde bewoordingen) als deze opgenomen in het proces-verbaal d.d. 23 december 2002 (proces-verbaal nr.

De stedenbouwkundige inspecteur bekrachtigde het tweede bevel tot stopzetting op 17 januari 2003.

Bij dagvaarding van 27 januari 2003 vorderden (de verweerders) de opheffing van het bevel tot stopzetting.

In het kader van de beroepsprocedure, ingesteld door de gemachtigde ambtenaar en hangende voor de Vlaamse Regering, vond een hoorzitting plaats op 19 maart 2003. Er ligt (nog) geen beslissing voor van de Vlaamse Regering.

(...)

De rechtsgeldigheid van het tweede bevel tot stopzetting

1. (De verweerders) betogen dat artikel 53 van het 'DROG' en het rechtszekerheidsbeginsel inhouden dat er slechts één bevel tot stopzetting van de werken kan gegeven worden.

Noch artikel 53 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en stedenbouw, noch artikel 53 van het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (DRO-1996), noch artikel 53 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DORO-1999) heeft betrekking op het bevel van stopzetting bij bouwwerken.

Het vonnis van 4 oktober 1991 uitgesproken door de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, waarnaar zij in dit verband verwijzen, vermeldt uitsluitend artikel 68 van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 (later art. 71 DRO-1996 en thans art. 154 DORO-1999).

2. Het verval van een bevel tot staking van de werken betekent geenszins dat later geen nieuw en regelmatig bekrachtigd bevel in die zin meer zou kunnen gegeven worden, 'gesteund op nieuwe inbreuken of omstandigheden'.

In casu had de gemachtigde ambtenaar daags voor het tweede bevel hoger beroep ingesteld tegen de beslissing van 14 november 2002 waarbij de bouwvergunning werd bekomen, maar van dit nieuwe feit werd geen melding gemaakt in het tweede bevel tot stopzetting, dat er bijgevolg niet is op gesteund.

Zoals hierboven reeds aangegeven bevat het tweede bevel identiek dezelfde redenen, in dezelfde bewoordingen, als deze opgenomen in het eerste bevel. Alleen voegde de gemeentelijke architect er aan toe dat er reeds op 23 december 2002 een proces-verbaal werd opgesteld en dat deze stillegging niet werd bekrachtigd. Daarnaast kon hij niet meer vermelden dat er iemand op de werf aanwezig was, aangezien er bij het tweede bevel niemand ter plaatse werd

aangetroffen. Maar voor het overige is het tweede bevel een kopie van het eerste, behoudens uiteraard de datum en behoudens de bijgevoegde nieuwe foto's, die aantonen dat sedert het eerste bevel niet meer verder werd gewerkt.

De door (eiser) voorgehouden rechtsgeldigheid van het tweede bevel, zou, indien de rechter deze rechtsgeldigheid zou bevestigen, in de onderhavige zaak in feite neerkomen op een bekrachtiging buiten de wettelijke termijn van het eerste bevel, waaraan het tweede bevel gelijk is, en dus op het ongedaan maken van het verval van het eerste bevel tot stopzetting. Dit zou iedere betekenis aan het door de wetgever bepaalde verval ontnemen.

In deze specifieke omstandigheden was de eerste rechter terecht van oordeel dat het tweede bevel tot stopzetting niet rechtsgeldig was, zij het om een te algemeen geformuleerd motief” (arrest pp. 2-6).

Grieven

Artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals te dezen van toepassing vóór de wijziging bij artikel 49 van het decreet van 21 november 2003 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, bepaalt :

“De in artikel 148 bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie kunnen mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik bevelen indien zij vaststellen dat het werk, de handelingen of de wijzigingen een inbreuk vormen zoals bedoeld in artikel 146 of wanneer niet voldaan is aan de verplichting van artikel 114, §2.

Als de in artikel 148 bedoelde ambtenaren, agenten of officieren van gerechtelijke politie ter plaatse niemand aantreffen, dan brengen zij ter plaatse het schriftelijke bevel tot onmiddellijke staking op een zichtbare plaats aan.

Het proces-verbaal van de vaststelling wordt binnen 8 dagen bij aangetekende brief met bericht van ontvangst of bij gerechtsdeurwaardersexploot ter kennis gebracht van de opdrachtgever, de architect en de persoon of aannemer die de werken of handelingen uitvoert. Betreft het bevel de staking van het gebruik van een goed, dan wordt het

proces-verbaal op dezelfde manier ter kennis gebracht van de persoon die het goed gebruikt.

Tegelijkertijd wordt bij aangetekende brief een afschrift van het proces-verbaal verzonden naar de burgemeester van de gemeente op wier grondgebied deze werken of handelingen werden uitgevoerd en naar de stedenbouwkundige inspecteur.

Op straffe van verval moet het bevel tot staking binnen 8 dagen na de kennisgeving van het proces-verbaal aan de personen bedoeld in het derde lid, worden bekrachtigd door de bevoegde stedenbouwkundige inspecteur. Die bekrachtiging wordt bij aangetekende brief ter kennis gebracht van de personen vermeld in het derde lid.

De betrokkene kan in kort geding de opheffing van de maatregel vorderen tegen het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het ambtsgebied waarvan het werk en de handelingen werden uitgevoerd. Boek II, Titel VI van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en de behandeling van de vordering”.

Noch artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, noch enige andere bepaling van dit decreet, bepaalt dat na verval van een eerste bevel tot staking wegens afwezigheid van bekrachtiging binnen de wettelijke termijn, geen tweede bevel tot staking zou kunnen bevolen worden, of dat een tweede bevel tot staking alsdan slechts zou kunnen gegeven worden voor zover gesteund op “nieuwe inbreuken of omstandigheden”.

Na verval van een eerste bevel tot staking ingevolge niet bekrachtiging binnen de wettelijke termijn van acht dagen na kennisgeving van het proces-verbaal van vaststelling van de inbreuk, kan een tweede bevel tot staking gegeven worden wanneer voldaan is aan de voorwaarden van artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, ook al steunt dit bevel op dezelfde inbreuken en motieven als het eerste, en ook al werden geen verdere werken uitgevoerd sinds het eerste, vervallen stakingsbevel.

Het bestreden arrest stelt vast dat op 22 december 2002 een eerste bevel tot staking werd gegeven door gemeentelijk architect dat dit bevel

niet werd bekrachtigd en dus vervallen is, dat gemeentelijk architect op 10 januari 2003, middels een bericht van stopzetting, ter plaatse een tweede maal de staking van de werken beval, om identiek dezelfde redenen als deze ter verantwoording van het stakingsbevel van 22 december 2002, en dat sinds het eerste stakingsbevel niet meer verder gewerkt is.

Na te hebben vastgesteld dat de verweerders betogen dat het rechtszekerheidsbeginsel inhoudt dat er slechts één bevel tot stopzetting van de werken kan gegeven worden, weigert het bestreden arrest gevolg te verlenen aan het tweede stakingsbevel omdat het van oordeel is dat een bevestiging van de rechtsgeldigheid van dit bevel, in de gegeven omstandigheden van de zaak, in feite zou neerkomen op een bekrachtiging van het eerste stakingsbevel buiten de wettelijke termijn, het verval van het eerste stakingsbevel zou ongedaan maken, en iedere betekenis zou ontnemen aan het wettelijk bepaalde verval.

De enkele door het arrest weerhouden omstandigheden brengen echter geenszins met zich dat afbreuk zou gedaan worden aan het verval van het eerste stakingsbevel, of dat het recht op rechtszekerheid in het gedrang zou komen.

Het verval, van rechtswege, van het eerste stakingsbevel blijft immers verworven, derwijze dat dit stakingsbevel de betrokkenen niet meer kan beletten de werken desgewenst te hervatten. Een tweede stakingsbevel, na verval van een eerste stakingsbevel, ontnemt dan ook geenszins elke betekenis aan het wettelijk bepaalde verval bij niet bekrachtiging van een eerste stakingsbevel, ook al zijn geen nieuwe inbreuken of omstandigheden voorhanden.

Het verval van het eerste stakingsbevel wegens niet bekrachtiging betekent geen impliciete machtiging tot het verderzetten van de werken ook al vormen die een inbreuk zoals bepaald in artikel 146 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Het niet bekrachtigen van een stakingsbevel kan immers ingegeven zijn door uiteenlopende redenen -vermeende vormelijke of inhoudelijke gebreken van het stakingsbevel, opportuniteitsredenen, nalatigheid, ...- en kan bij de betrokkene geen gerechtvaardigde verwachtingen doen ontstaan tot het ongehinderd verderzetten van de werken.

Noch het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, noch het recht op rechtszekerheid, als beginsel van behoorlijk bestuur, beletten derhalve dat na een eerste, vervallen stakingsbevel, een tweede stakingsbevel zou gegeven worden in zoverre aan de voorwaarden van artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening is voldaan.

Het bestreden arrest kon dienvolgens niet wettig, op grond van de vaststellingen die het bevat, besluiten tot de niet-rechtsgeldigheid van het (tweede) stakingsbevel en derhalve de bestreden beschikking bevestigen, waarbij verweerders' vordering in opheffing van het bevel tot staking der werken van 10 januari 2003 werd ingewilligd en de opheffing van voornoemd bevel werd bevolen (schending van artikel 154 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals van toepassing v??r de wijziging bij artikel 49 van het decreet van 21 november 2003, en van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur betreffende het recht op rechtszekerheid).

IV. Beslissing van het Hof

1. Ontvankelijkheid van het middel

Over de door de verweerders opgeworpen gronden van niet-ontvankelijkheid :

1. het onderzoek naar de gegrondheid van het middel verplicht het Hof tot een onderzoek van feiten, waarvoor het niet bevoegd is ;

2. het middel bekritiseert bepaalde redenen als dusdanig niet en het arrest blijft wettig verantwoord op grond van die overwegingen :

Overwegende dat het arrest stelt dat “de door (eiser) voorgehouden rechtsgeldigheid van het tweede bevel, zou, indien de rechter deze rechtsgeldigheid zou bevestigen, in de onderhavige zaak in feite neerkomen op een bekrachtiging buiten de wettelijke termijn van het eerste bevel, waaraan het tweede bevel gelijk is, en dus op het ongedaan maken van het verval van het eerste bevel tot stopzetting. Dit zou iedere betekenis aan het door de wetgever bepaalde verval ontnemen” en dat “in deze specifieke omstandigheden de

eerste rechter terecht van oordeel (was) dat het tweede bevel tot stopzetting niet rechtsgeldig was, zij het om een te algemeen geformuleerd motief” ;

Overwegende dat het arrest oordeelt op grond dat het tweede bevel in dezelfde bewoordingen en met identiek dezelfde redenen als deze opgenomen in het eerste bevel, is gesteld ;

Dat het middel geen onderzoek van feiten vraagt ;

Overwegende dat het middel voormelde redenen van het arrest bekritiseert ;

Dat de gronden van niet-ontvankelijkheid van het middel niet kunnen worden aangenomen ;

2. Middel zelf

Overwegende dat, krachtens het te dezen toepasselijk artikel 154, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, op straffe van verval, het bevel tot staking binnen de acht dagen na de kennisgeving van het proces-verbaal aan de personen bedoeld in het derde lid, moet worden bekrachtigd door de bevoegde stedenbouwkundige inspecteur ; dat die bekrachtiging bij aangetekende brief ter kennis wordt gebracht van de personen vermeld in het derde lid ;

Dat een niet bekrachtigd bevel tot staking vervalt maar voormeld vijfde lid niet uitsluit dat na een vervallen bevel tot staking een tweede bevel tot staking bevolen wordt indien dit bevel voldoet aan de voorwaarden bepaald in artikel 154 en het daarbij niet vereist is dat het tweede bevel tot staken gesteund moet zijn op nieuwe inbreuken of omstandigheden ;

Dat de noodzaak om preventief te kunnen optreden tegen de aantasting van het leefmilieu aldus aan de overheid de mogelijkheid biedt een nieuw bevel tot staking te geven zonder dat de gevolgen van het verval van het eerste bevel voor de betrokkene verloren gaan ;

Dat het verval van een bevel tot staking immers geen zekerheid verschaft dat geen regelmatig bevel kan volgen ;

Overwegende dat het arrest vaststelt dat :

1. op 23 december 2002 de gemeentelijke architect ter plaatse de staking van de werken waarvoor op 14 november 2002 een bouwvergunning was verleend, gelastte en dit bevel niet werd bekrachtigd zodat het verviel overeenkomstig artikel 154, vijfde lid, van het decreet van 18 mei 1999 ;

2. op 10 januari 2003 de gemeentelijke architect een tweede maal de staking van de werken om identiek dezelfde redenen en in dezelfde bewoordingen als in het proces-verbaal van 23 december 2002 gelastte en de stedenbouwkundige inspecteur het tweede bevel tot stopzetting bekrachtigde op 17 januari 2003 ;

3. de verweerders bij dagvaarding van 27 januari 2003 de opheffing van het bevel tot staking vorderden ;

Overwegende dat het arrest oordeelt dat :

1. het verval van een bevel tot staking van de werken niet betekent dat later geen nieuw en regelmatig bekrachtigd bevel in die zin niet meer zou kunnen gegeven worden, gesteund op nieuwe inbreuken of omstandigheden ;

2. de rechtsgeldigheid van het tweede bevel zou, indien de rechter deze rechtsgeldigheid zou bevestigen, in onderhavige zaak in feite neerkomen op een bekrachtiging buiten de wettelijke termijn van het eerste bevel, waaraan het tweede bevel gelijk is, en dus het ongedaan maken van het verval van het eerste bevel tot stopzetting ;

Dat het arrest met deze redenen zijn beslissing niet naar recht verantwoordt ;

Dat het middel in zoverre gegrond is ;

OM DIE REDENEN,

HET HOF,

Vernietigt het bestreden arrest ;

Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest ;

3 NOVEMBER 2005

Houdt de kosten aan en laat de beslissing daaromtrent aan de feitenrechter over ;

Verwijst de zaak naar het Hof van Beroep te Antwerpen.

Aldus geoordeeld door het Hof van Cassatie, eerste kamer, te Brussel, door voorzitter , afdelingsvoorzitter , de raadsheren , en in openbare terechtzitting van drie november tweeduizend en vijf uitgesproken door voorzitter , in aanwezigheid van advocaat-generaal met opdracht , met bijstand van griffier .