

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.781 van 7 november 2017
in de zaak A. 218.720/X-16.553.**

In zake : 1. August VERSTRAELEN
 2. Marc VERSTRAELEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Mallien
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Meir 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RUILVERKAVELINGSCOMITÉ ZONDEREIGEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Rudi Van Gompel en Manuel Huygaerts
kantoor houdend te 2360 Oud-Turnhout
Dorp 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

1. Nick VERSTRAELEN
2. André VERSTRAELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Erreygers
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2016, strekt tot de
nietigverklaring van:

1° de beslissing van het ruilverkavelingscomité Zondereigen van 11 februari
2016 tot het vaststellen van de plannen en lijsten zoals bedoeld in de artikelen
26 en 34, 1°, 2° en 3° van de wet van 22 juli 1970 ‘op de ruilverkaveling van
landeigendommen uit kracht van de wet’;

2° de beslissing van het ruilverkavelingscomité Zondereigen van 11 februari 2016 tot het vaststellen van de plannen en lijsten zoals bedoeld in artikel 34, 4° en 5° van de wet van 22 juli 1970 ‘op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 234.215 van 22 maart 2016 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen en is over de kosten van die vordering uitspraak gedaan.

De verwerende partij heeft een “vervangende memorie van antwoord” ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

Verzoekers en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2017.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Elias Van Gool, die *loco* advocaat Pascal Mallien verschijnt voor verzoekers, en advocaat Rudi Van Gompel en secretaris Filip Debrabandere, die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Wat de uiteenzetting van de feiten betreft, wordt verwezen naar 's Raads arrest nr. 234.215 van 22 maart 2016.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep vanwege een gebrek aan samenhang en belang.

4.2. Aangezien, zoals hierna blijkt, het beroep hoe dan ook geen gegronde middelen bevat, komt een onderzoek van de excepties overbodig voor.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekers roepen in een eerste middel de schending in van de regels van het openbaar onderzoek, voorzien in artikel 34, 4° en 5° van de wet van 22 juli 1970 ‘op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet’ (hierna: de ruilverkavelingswet).

Beoordeling

6. De verzoekers doen in hun laatste memorie afstand van hun middel, zodat het geen onderzoek behoeft.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

7.1. De verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van artikel 35, derde lid, van de ruilverkavelingswet *juncto* de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Zij stellen dat de commissie van advies oorspronkelijk niet akkoord ging met de toelichting van het secretariaat over de behandeling van hun bezwaarschrift van 21 oktober 2015 aangaande de toedeling van de nieuwe kavels, en dat zij het secretariaat verzochten om ter plaatse te gaan kijken en om contact op te nemen met de tweede verzoeker. Volgens de verzoekers werd echter geen contact opgenomen met laatstgenoemde.

De verzoekers zijn van oordeel dat daardoor artikel 35 van de ruilverkavelingswet en de hoorplicht zijn geschonden. Volgens hen schrijft artikel 35 van de ruilverkavelingswet uitdrukkelijk het horen voor wanneer de commissie van advies de toelichting van het secretariaat niet volgt en geneigd is om de bezwaren in te willigen.

7.2. In hun memorie van wederantwoord achten de verzoekers ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden en stellen zij dat men niets heeft gedaan met de bezorgdheid van de commissie van advies. Ook menen zij dat de hoorplicht “een zeker kader en een initiatief uitgaande van het ‘hoorplichtig’ bestuur zelve [vereist]”.

7.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat de neerlegging van de notulen van de commissie van advies van 8 december 2015 en van het verslag van het secretariaat naar aanleiding van het nooit plaatsgevonden gesprek met de tweede verzoeker is vereist om “echt te kunnen oordelen” over het middel.

Beoordeling

8.1. In zoverre de verzoekers eerst in hun memorie van wederantwoord een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel inroepen is dit laattijdig en is het middel onontvankelijk. In hun laatste memorie stellen de verzoekers hiermee “te kunnen leven”.

8.2. Overeenkomstig artikel 35, derde lid, van de ruilverkavelingswet dient een belanghebbende te worden opgeroepen om te worden gehoord indien “het comité het niet eens [is] met het gunstig advies van de commissie van advies betreffende een of meer bezwaren van een belanghebbende”.

Verzoekers argumenteren dat artikel 35 van de ruilverkavelingswet een dergelijke plicht tot horen zou voorschrijven “wanneer de Commissie van Advies geenszins de toelichting van het secretariaat volgt en geneigd is om de bezwaren van verzoekers in vernietiging in te willigen”. Gelet op het duidelijk bepaalde in artikel 35, derde lid, van de ruilverkavelingswet, mist dit betoog juridische grondslag.

8.3. De hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur vereist, in de gevallen waarin hij van toepassing is, niet dat een rechtsonderhorige steeds de mogelijkheid heeft zijn standpunt mondeling toe te lichten. Het volstaat dat de rechtsonderhorige op een nuttige wijze zijn standpunt naar voren kan brengen.

8.4. De verzoekers hebben in het kader van artikel 35 van de ruilverkavelingswet hun bezwaren geuit, en blijken hun standpunt op een nuttige wijze naar voren te hebben kunnen brengen. Minstens wordt het tegendeel niet aangetoond.

8.5. Een schending van de aangevoerde rechtsregels is niet aangetoond. Het betoog in de laatste memorie van de verzoekers dat de

neerlegging van de notulen van de commissie van advies van 8 december 2015 en van het verslag van het secretariaat naar aanleiding van het nooit plaatsgevonden gesprek met de tweede verzoeker is vereist om “echt te kunnen oordelen”, kan, daargelaten de vraag naar de tijdigheid ervan, geen bijval vinden.

8.6. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. De verzoekers roepen in een derde middel de schending in van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet).

Zij achten het antwoord van 19 februari 2016 van het ruilverkavelingscomité op hun grieven inzake de wraking van de secretaris van het ruilverkavelingscomité en van de familieleden van N.V. en A.V. in de commissie van advies ontoereikend. Vermits de toelichting van het secretariaat, het advies van de commissie van advies en de beslissing van het ruilverkavelingscomité “in één vergadering [is] geschied[...]”, is er volgens de verzoekers “geenszins enige garantie [...] dat de ingeroepen wrakingsgronden zouden doorwerken in het kader van de beslissing van het Ruilverkavelingscomité [...]”. Zij menen dat het nodig is om kennis te nemen van de notulen van de vergaderingen van het ruilverkavelingscomité teneinde het een en ander te kunnen nagaan.

De verzoekers werpen voorts op dat er “[h]ic et nunc [...] nog niets [is] doorgestuurd aangaande de voorafgaand genomen beslissing van het Ruilverkavelingscomité [...] van 12 november 2015 aangaande het niet moeten overdoen van het openbaar onderzoek met betrekking tot overdracht van de zakelijke rechten”. “Voor het overige is de behandeling van de bezwaren

bijzonder summier en verwijst men naar een analoog bezwaar van de heer [M.P.], bezwaar SB 37, tot op heden niet meegedeeld”.

9.2. In hun memorie van wederantwoord voegen de verzoekers nog “[s]amenvattend” toe dat “[d]e niet transparante besluitvorming van het Ruilverkavelingscomité [ervoor] [zorgt] dat verzoekers tot vernietiging niet weten of welke de afdoende rechtvaardigingsredenen zijn om bij de toebedeling en overdracht van zakelijke rechten verzoekers dusdanig te benadelen door hun grond omgeruild te zien voor een ver van [hun] bedrijf gelegen inferieur perceel, terwijl [N.V.] en [A.V.] disproportioneel bevoordeeld worden waarbij [A.V.] minstens op middellange termijn hoe dan ook deze ruimtelijke en agrarische voordelen in hoofdzaak niet zal aanwenden voor een landbouwexploitatie” en dat het gebrek aan “duidelijke, concrete en afdoende antwoorden op de bezwaren van verzoekers, [...] er alleen maar voor [zorgt] dat het vermoeden van belangenvermenging alleen maar meer bevestigd wordt”.

9.3. De verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat om het middel te kunnen beoordelen de notulen van het ruilverkavelingscomité van 11 februari 2016 en van de voorbereidende vergadering van 28 januari 2016 dienen bijgebracht te worden. Dit laatste zou volgens de verzoekers essentieel zijn, gelet op hun verwijten geuit in hun schrijven van 27 januari 2016. Ook dient volgens de verzoekers te worden nagegaan of het antwoordschrijven van 29 februari 2016 “geruggesteund is op de genomen beslissing van [...] het ruilverkavelingscomité zelve”.

Beoordeling

10.1. De artikelen 1 tot 3 van de motiveringswet luiden:

“Artikel 1. Voor de toepassing van deze wet moeten worden verstaan onder:

- Bestuurshandeling:

De eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursinstellingen of voor een ander bestuur;

- Bestuur:

De administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;

- Bestuurde:

Elke natuurlijke of rechtspersoon in zijn betrekkingen met het bestuur.

Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.”

10.2. Het doel van de motiveringswet bestaat erin de rechtsonderhorige in staat te stellen te achterhalen om welke redenen een beslissing is genomen, zodat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is die beslissing in rechte te bestrijden.

10.3. Het recht om bezwaar in te dienen, brengt voor de betrokken overheid de verplichting met zich mee om de regelmatigheid en de gegrondheid van de ingediende bezwaarschriften te onderzoeken en te beoordelen. De bezwaarindiener moet een afdoende antwoord kunnen terugvinden op zijn bezwaren en opmerkingen. Dit antwoord moet niet individueel zijn, maar kan blijken uit een algemene overweging of uit het antwoord op een ander bezwaar.

10.4. Aangenomen dat de formelemotiveringswet te dezen toepassing vindt, is verzoekers' loutere betoog dat er “[h]ic et nunc [...] nog niets [is] doorgestuurd aangaande de voorafgaande genomen beslissing van het Ruilverkavelingscomité [...] van 12 november 2015 aangaande het niet moeten overdoen van het openbaar onderzoek met betrekking tot overdracht van de zakelijke rechten” niet van aard om de schending ervan aan te tonen.

Het voormelde geldt nog meer, nu het ruilverkavelingscomité aan de verzoekers wel degelijk een antwoord over een en ander blijkt te hebben verstrekt. Als antwoord op hun brief van 2 oktober 2015 waarin hun klacht aangaande de te kort geachte termijn “voor een deugdelijk openbaar onderzoek en het formuleren van verweermiddelen” wordt geformuleerd en om “een aanvullende termijn” wordt verzocht, antwoordt het ruilverkavelingscomité met een brief van 8 oktober 2015 dat hun voormelde brief werd opgenomen in het

proces-verbaal van de bezwaren en dat het ruilverkavelingscomité de bezwaren zal onderzoeken.

Als antwoord op een brief van de verzoekers van 27 januari 2016 waarin hun grief aangaande de duur van het openbaar onderzoek wordt herhaald, stelt het ruilverkavelingscomité in een brief van 19 februari 2016:

“Met betrekking tot uw bemerking aangaande het openbaar onderzoek van de plannen en lijsten vermeld in artikel 34, 4° en 5° van de Ruilverkavelingswet, heeft het Ruilverkavelingscomité in de zitting van 12.11.2015 geoordeeld dat de neerleggingsperiode correct is bepaald, dat het bezwaar van de [tweede verzoeker] (dat u hebt ingediend) tijdig is en dat de sluiting van het onderzoek op 06.10.2015 gehandhaafd wordt.”

10.5. Wat de besproken grieven betreft, moet, gelet op wat voorafgaat, minstens worden aangenomen dat het onder randnummer 13.2 vermelde normdoel van de motiveringswet is bereikt, zodat de opgeworpen schending van de motiveringswet in zoverre niet tot de nietigverklaring kan leiden.

10.6. Wat de wrakingsgronden betreft ten aanzien van zowel de secretaris van het ruilverkavelingscomité als ten aanzien van familieleden van N.V. en A.V. die zetelen in de commissie van advies, blijkt uit de stukken van het dossier niet dat er reeds bezwaren over werden geuit in het kader van de georganiseerde openbare onderzoeken. Wel kwam die grief aan bod in de brief van de verzoekers van 27 januari 2016 aan het ruilverkavelingscomité, en wel als volgt:

“[...]”

Ondertussen is het duidelijk geworden dat het Ruilverkavelingscomité Zondereigen één familielid heeft in het midden van tegenpartij [N.V.] en [A.V.]. Het hoeft geen betoog dat betreffend familielid zich moet onthouden op de vergadering van 28 januari 2016 en dat dit uitdrukkelijk moet worden geacteerd.

Gelet op het feit dat [F.D.] zelf een schrijven richt aan een partij om de procesgang te beïnvloeden, past het ook dat hij afwezig is op de vergadering van donderdag 28 januari e.k.

Voor zover als nodig wordt de aanwezigheid van beide personen uitdrukkelijk gewraakt met dit schrijven.

[...].”

10.7. In zoverre verzoekers van oordeel zijn dat de bestreden besluiten niet afdoende gemotiveerd zijn in het licht van de zo-even aangehaalde grieven, dient vastgesteld dat deze geformuleerd werden buiten de in artikel 35 en artikel 36 van de ruilverkavelingswet voorziene termijnen om bezwaren in te dienen, zodat zij niet formeel in het besluitvormingsproces dienden te worden betrokken.

10.8. De stelling van de verzoekers dat de antwoordbrief van het ruilverkavelingscomité van 19 februari 2016 niet afdoende gemotiveerd is omdat het geen (voldoende) antwoord zou bevatten op de grieven aangaande het geformuleerde wrakingsverzoek, mist ten minste juridische grond. Deze antwoordbrief, waarin wordt aangegeven dat de secretaris van het ruilverkavelingscomité geen stemrecht heeft en de gewraakte familieleden van de verzoekers geen lid zijn van het ruilverkavelingscomité zelf, is geen bestuurshandeling die valt onder het toepassingsgebied van de ingeroepen motiveringswet.

10.9. Verzoekers’ loutere betoog dat “[v]oor het overige [...] de behandeling van de bezwaren bijzonder summier [is]” en “[men] verwijst [...] naar een analoog bezwaar van de heer [M.P.], bezwaar SB 37, tot op heden niet meegedeeld”, volstaat evenmin om een schending van de motiveringswet aan te tonen.

10.10. Waar de verzoekers eerst in hun laatste memorie nog doen gelden dat om het middel te kunnen beoordelen de notulen van het ruilverkavelingscomité van 11 februari 2016 en van de voorbereidende vergadering van 28 januari 2016 dienen bijgebracht te worden, is dit laattijdig en te algemeen om te overtuigen.

10.11. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

11.1. De verzoekers voeren in hun vierde middel machtsafwenning aan.

Ter ondersteuning van hun betoog wijzen zij vooreerst op de volgende elementen: 1) een zeer nauw familielid van N.V. en A.V. is lid van de commissie van advies; 2) het ruilverkavelingscomité heeft geprobeerd om verzoekers ervan te overtuigen N.V. en A.V. reeds gebruik te laten maken van perceel 75A dat hen hoe dan ook zou worden toegedeeld; 3) tijdens de diverse stedenbouwkundige vergunningsaanvragen wordt eerst een onvoorwaardelijk gunstig advies verschaft en vervolgens een voorwaardelijk gunstig advies; 4) tijdens de procedure voor de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, afdeling Turnhout, heeft de secretaris van het ruilverkavelingscomité verkeerde informatie verschaft over de aanvechtbaarheid van de bestreden beslissingen; 5) het ruilverkavelingscomité heeft ervoor gezorgd dat op het perceel 75A snel werken kunnen uitgevoerd worden overeenkomstig de verleende vergunningen; 6) een ambtenaar van de Vlaamse Landmaatschappij die gedetacheerd is naar het ruilverkavelingscomité is als veiligheidscoördinator opgetreden voor het nieuwe landbouwbedrijf van N.V. en A.V.; 7) het ruilverkavelingscomité heeft meer waterwerken uitgevoerd dan vergund. Op grond van die vaststellingen maken de verzoekers gewag van een “mogelijke frauduleuze taakvervulling van het ruilverkavelingscomité Zondereigen en de aan hen toevertrouwde ambtenaren”.

De verzoekers behouden zich in het middel het recht voor om het middel verder uit te werken wanneer het administratief dossier volledig aan de Raad van State is overgemaakt.

Met verwijzing naar “de aangeklaagde gebrekkige motivering en de niet-correcte naleving van de vereiste openbare onderzoeken” en de “aangeklaagde beïnvloeding” en op grond van de stelling dat het

ruilverkavelingscomité duidelijk een onderscheid maakt tussen landbouwers die hen gunstig gezind zijn en diegenen die dat niet zijn, besluiten de verzoekers dat het ruilverkavelingscomité duidelijk gehandeld heeft in het voordeel van de landbouwers N.V. en A.V.

11.2. In hun laatste memorie stellen de verzoekers nog dat de “vervangende memorie van antwoord” geen inventaris inhoudt en dat de tekst van deze memorie geenszins verwijst naar de bijgevoegde stavingsstukken 16 tot en met 20. Eerst nadat zij middels het auditorsverslag van een en ander kennis hebben gekregen, zijn zij naar de griffie gegaan om van de aanvullende stukken kennis te nemen. De verzoekers menen dat er nog aanvullende stavingsstukken ontbreken, meer bepaald meerdere notulen van het ruilverkavelingscomité, van de commissie van advies en een verslag van het secretariaat van dit comité, opdat zou kunnen geoordeeld worden over het middel.

Beoordeling

12.1. Van machtsafwending is in beginsel slechts sprake wanneer een bestuursoverheid de haar door de wet met het oog op het bereiken van een bepaald oogmerk van algemeen belang gegeven bevoegdheid gebruikt om een ander doel na te streven en wanneer dat ander oogmerk het enige doel van de betrokken bestuurshandeling is.

Het is aan de verzoekende partijen om daartoe voldoende ernstige en overeenstemmende gegevens aan te dragen.

12.2. In de uiteenzetting van hun middel roepen de verzoekers een aantal elementen in die de ingeroepen machtsafwending zouden moeten aantonen, doch laten zij na dit voldoende concreet en met een minimum aan precisie uit te werken. Anders dan de verzoekers dat blijkbaar zien, is het niet aan de Raad van State om dit ambtshalve in hun plaats te doen en op zoek te gaan naar de stukken die de geformuleerde beweringen kunnen staven.

12.3. Bij de beoordeling van de vorige middelen is gebleken dat de door verzoekers aangeklaagde gebrekkige motivering en de niet-correcte naleving van de vereiste openbare onderzoeken niet wordt aangetoond.

12.4. De aangevoerde machtsafwending is niet genoegzaam aannemelijk gemaakt.

12.5. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekers worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven november 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust, kamervoorzitter,

Jan Clement, staatsraad,

Stephan De Taeye, staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck, griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust