

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.573 van 9 oktober 2018
in de zaak A. 219.942/X-16.699.**

In zake : 1. Yves CUVELIER
 2. Miet JACKERS
 3. Patrick CUVELIER
 4. de BVBA CUVELIER PATRICK FRUIT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Jongbloet
 kantoor houdend te 3010 Leuven
 Oude Diestsesteenweg 13
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RUILVERKAVELINGSCOMITE JESSEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Dewaele
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Groeningestraat 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 juli 2016, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit dd. 24 mei 2016 van het Ruilverkavelingscomité Jesseren, 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 zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 241.651 van 29 mei 2018 wordt de zaak verwezen naar de gewone rechtspleging.

De verzoekende partijen en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 september 2018.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joeri Leten, die *loco* advocaat Pieter Jongbloet verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Manja Coopman, die *loco* advocaat Pieter Dewaele verschijnt 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

3.1. De eerste, de tweede en de derde verzoeker zijn eigenaar en mede-eigenaar van een aantal percelen gelegen op verschillende locaties te Jesseren (Borgloon). Op die percelen baat de vierde verzoekende partij een fruitteeltbedrijf uit.

3.2. Bij ministerieel besluit van 5 mei 2004 wordt de ruilverkaveling Jesseren, die betrekking heeft op een geheel van goederen gelegen op het grondgebied van de stad Borgloon, de stad Tongeren en de gemeente Kortesseem van algemeen nut verklaard, en wordt het kavelplan vastgesteld.

3.3. Bij besluit van de Vlaamse regering van 3 december 2004 wordt het ruilverkavelingscomité Jesseren (hierna: “het ruilverkavelingscomité”) opgericht.

3.4. Met een brief van 27 januari 2014 wordt aan de bij de ruilverkaveling betrokken belanghebbenden kennis gegeven van de neerlegging op het stadhuis van Borgloon van alle stukken die werden opgesteld overeenkomstig de voorschriften van 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’ (hierna: de ruilverkavelingswet).

3.5. De verzoekende partijen maken naar aanleiding van de neergelegde stukken hun bezwaren aan de burgemeester over.

3.6. Over de op 27 januari 2014 door het ruilverkavelingscomité neergelegde stukken die werden opgemaakt in toepassing van artikel 34, 4° en 5° en artikel 36, 2°, van de ruilverkavelingswet, wordt eveneens een openbaar onderzoek gehouden.

Blijkens het proces-verbaal van onderzoek, opgemaakt op 18 maart 2014, dienden de verzoekende partijen in het kader van dat openbaar onderzoek geen bezwaarschrift in.

3.7. Op 1 juli 2014 bezorgen de verzoekende partijen aan het ruilverkavelingscomité een bijkomend bezwaarschrift.

3.8. Blijkens de vermeldingen in het besluit van de verwerende partij van 24 mei 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 zoals aangevuld door de wet van 11 augustus 1978 houdende bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest’, gebeurde het onderzoek van de bezwaren door het ruilverkavelingscomité op 27 mei 2014, 10 juni 2014, 30 juni 2014, 8 augustus

2014, 17 september 2014, 21 november 2014, 4 december 2014, 22 december 2014, 17 februari 2015, 28 april 2015, 29 juni 2015, 28 juli 2015, 15 september 2015, 3 december 2015, 10 februari 2016 en 20 april 2016.

3.9. In een brief van 11 februari 2016 deelt het ruilverkavelingscomité aan derde en vierde verzoekende partij het volgende mee:

“Voor de appelplantage op perceel Borgloon 5de afdeling sectie B nr. 348a en 364 (deel) en voor de druivenaanplant op perceel Borgloon 5de afdeling sectie B nr. 251b werd geen oplossing gevonden om deze in de herverkaveling aan u toe te delen (comitébeslissing van 10 februari 2016).”

3.10. Een uittreksel uit de notulen van de vergadering van het ruilverkavelingscomité van 10 februari 2016 geeft de volgende bespreking weer van een door de verzoekende partijen voorgestelde wijziging van de voorgenomen toebedeling:

“Op de vorige vergadering werd een voorstel van de gebroeders Cuvelier voor ruil van verschillende betrokkenen voorgelegd.

Dit voorstel hield volgende ruil in:

- kavels 205054, 205034 en 403010 toebedeeld aan dhrs. Cuvelier, ruilen voor kavels 155016, 155020, en 155021 toebedeeld aan dhr. Coemans; daarna kavels 155016, 155020 en 155021 ruilen met kavel 205051 toebedeeld aan dhr. Toonen

- kavel 205025 toebedeeld aan dhr. Vandormael, ruilen met kavels 152007, 152086 en 152011 toebedeeld aan dhrs. Cuvelier

De commissie adviseerde om de toedeling niet meer aan te passen omdat er te veel partijen bij betrokken zijn en omdat er geen akkoorden van de betrokkenen werden bekomen. Het comité volgde het advies van de commissie.

Dhr. Coemans zit in de problemen met de bouw van zijn nieuwe stal op een deel van de kavel 406011 in de Pastoorstraat. Hij vroeg om die reden om een beperktere ruil voor te stellen aan de gebroeders Cuvelier. Het secretariaat stelde deze ruil voor aan dhr. Cuvelier en dhr. Vandormael eind vorig jaar. Deze ruil hield het volgende in [...]:

- kavel 205025 gaat van dhr. Vandormael naar dhrs. Cuvelier;

- kavel 155021, 155020, 155016 gaat van dhr. Coemans naar dhr. Vandormael (dhr. Coemans vraagt om oppervlakte voor oppervlakte te ruilen, ca 40 are zou dan bij hem blijven);

- kavel 205054, 205034 en 403010 gaat van dhrs. Cuvelier naar dhr. Coemans.

Deze ruil betekende dat de appelplantage van dhrs. Cuvelier kon behouden blijven. Ook de 2 percelen die ze niet wensten toebedeeld te krijgen, worden geruild.

Enkel de druiven (26 are) op de nieuwe kavel van dhr. Thoonen is niet in deze ruil betrokken en zou dus verwijderd moeten worden.

Dhrs. Cuvelier lieten begin dit jaar weten met deze ruil niet akkoord te gaan.

De commissie adviseert om de toedeling niet meer aan te passen, omdat er weer geen akkoord is van de betrokkenen.

De commissie oordeelt dat er voldoende onderhandeld is om tot een aanvaardbare oplossing te komen.

Het comité volgt het advies van de commissie.”

3.11. Op 24 mei 2016 beslist het ruilverkavelingscomité “om de plannen en lijsten, voorzien in de artikelen 26 en 34, 1°, 2° en 3° van de ruilverkavelingswet, vast te stellen en neer te leggen op de zetel van het ruilverkavelingscomité”.

Dit is de bestreden beslissing.

Met een brief van 1 juni 2016 wordt aan de bij de ruilverkaveling betrokken belanghebbenden kennis gegeven van de voormelde vaststelling en van de neerlegging.

IV. Rechtsmacht

De aangevoerde exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat de Raad van State slechts bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tegen de beslissing van een ruilverkavelingscomité om de plannen en de lijsten van de herverkaveling vast te stellen, in zoverre het rechtstreeks en werkelijk voorwerp van het beroep niet tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort.

Zij meent dat het beroep van de verzoekende partijen niet gericht is tegen de ruilverkavelingsbeslissing zelf, maar wel tegen de toebedeling van het perceel 205025 aan Vandormael in plaats van aan hen. Het werkelijke

voorwerp van het beroep betreft volgens de verwerende partij een betwisting omtrent de toewijzing van nieuwe kavels, die krachtens artikel 591, 11°, Ger.W. *juncto* artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet tot de bevoegdheid van de vrederechter behoort.

Beoordeling

5.1. Anders dan de verwerende partij dit ziet is het werkelijke voorwerp van beroep niet de toebedeling van het perceel 205025 aan de heer Vandormael in plaats van aan de verzoekende partijen, maar wordt wel degelijk de wettigheid bekritiseerd van het besluit van 24 mei 2016 van het ruilverkavelingscomité Jesseren, tot het vaststellen van de plannen en lijsten zoals bedoeld in de artikelen 26 en 34, 1°, 2° en 3°, van de ruilverkavelingswet.

5.2. De exceptie is ongegrond.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ratione materiae

Uiteenzetting van de exceptie

6. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord tegen dat het beroep niet ontvankelijk is ingevolge het niet uitputten van het administratief beroep. Zij zet uiteen dat de ruilverkavelingswet voorziet in een procedure die haar verplicht om de in artikel 34 van de ruilverkavelingswet vermelde lijsten kenbaar te maken en mee te delen aan de belanghebbenden. De belanghebbenden beschikken vervolgens over een in de wet vastgestelde termijn om een bezwaar in te dienen, waarna het ruilverkavelingscomité verplicht is de bezwaren van de belanghebbenden te beantwoorden. Deze procedure houdt volgens de verwerende partij als dusdanig een administratief beroep in. Doordat de verzoekende partijen pas op 1 juli 2014, en dus laatijdig, een schriftelijk bezwaar hebben ingediend, hebben zij niet op regelmatige wijze het

administratief beroep uitgeput, en kunnen zij niet op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State instellen.

Beoordeling

7.1. Onder een “georganiseerd administratief beroep” moet een beroep worden verstaan bij een orgaan van actief bestuur, dat ertoe strekt de genomen beslissing te doen intrekken, wijzigen of vernietigen en waarbij de overheid tot wie het beroep gericht is, verplicht is te antwoorden krachtens een duidelijke normatieve tekst die de beroepsvorm organiseert.

7.2. Het door de verwerende partij ter sprake gebracht openbaar onderzoek strekt er niet toe een genomen beslissing te doen intrekken, wijzigen of vernietigen, maar wil de belanghebbende de mogelijkheid bieden bezwaar in te dienen tegen een voorgenomen beslissing, in aanloop naar een uitvoerbare beslissing. Het indienen van een bezwaar in het kader van dit openbaar onderzoek kan geenszins als een georganiseerd administratief beroep worden beschouwd.

7.3. De exceptie is ongegrond.

B. Ratione personae

Standpunt van de partijen

8.1. De verwerende partij doet in haar memorie van antwoord gelden dat verzoekers hun belang uitsluitend aan de exploitatie van het fruitteeltbedrijf verbinden. De verzoekende partijen - natuurlijke personen, die zich manifesteren als eigenaars en niet als gebruikers van de betrokken percelen of als exploitanten van het fruitteeltbedrijf, hebben geen persoonlijk en rechtstreeks belang bij het beroep.

Ten aanzien van de vierde verzoekende partij werpt de verwerende partij tegen dat zij op 10 september 2016 een stedenbouwkundige

vergunningsaanvraag voor het aanbouwen van een open loods tegen een bestaande vergunde fruitloods heeft ingediend. Die aanvraag heeft betrekking op een terrein waarop de voetweg nr. 15 is gelegen. Door het indienen van de vergunningsaanvraag heeft de vierde verzoekende partij te kennen gegeven dat de ruilverkaveling wettig is, nu de buurtweg enkel kan worden afgeschaft op grond van een wettige ruilverkaveling. De vierde verzoekende partij beschikt om die reden over het wettig vereiste belang bij het beroep.

8.2. De verzoekende partijen zijn in hun memorie van wederantwoord van oordeel dat de eerste, tweede en derde verzoeker, als eigenaars van de gronden waarop de vierde verzoekende partij haar exploitatie voert, uiteraard een belang hebben bij de toewijzing van een kavel die kort bij hun eigendom ligt. Met betrekking tot de vierde verzoekende partij stellen zij dat het feit dat deze partij een stedenbouwkundige vergunning heeft aangevraagd haar het belang bij het beroep niet ontnemt.

8.3. In haar laatste memorie doet de verwerende partij nog gelden dat de verzoekende partijen niet langer een belang bij het beroep hebben omdat zij “lopende de procedure voor de Raad van State” de hen nieuw toegewezen kavels hebben beplant met fruitbomen.

Beoordeling

9.1. De eerste, tweede en derde verzoeker beschikken als titularis van zakelijke rechten op percelen die binnen de bestreden ruilverkaveling vallen, in principe over het rechtens vereiste belang om de wettigheid van de ruilverkaveling te betwisten. Hetzelfde geldt voor de vierde verzoekende partij dat een bedrijf op dergelijk perceel exploiteert. Het betoog van de verwerende partij is niet van aard om te dezen van dit principe af te wijken.

9.2. De exceptie is ongegrond.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

10. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in van artikel 1 van de ruilverkavelingswet en artikel 13 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, alsook van het verbod op machtsafwending.

Zij betogen dat de verwerende partij door het instrument van de ruilverkaveling in te zetten voor doelen, gericht op het natuurbehoud en de soortenbescherming, de aangevoerde rechtsregels schendt.

Beoordeling

11. De verzoekende partijen doen ter terechtzitting afstand van het eerste middel, zodat dit geen onderzoek behoeft.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

12.1. De verzoekende partijen roepen in een derde middel de schending in van de artikelen 1, 26 en 34 van de ruilverkavelingswet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stellen een mondeling bezwaar te hebben uitgebracht in het kader van het openbaar onderzoek dat in toepassing van artikel 35 van de

ruilverkavelingswet werd georganiseerd over de lijsten vermeld in de artikelen 26 en 34, 1°, 2° en 3°, van de ruilverkavelingswet. Dat bezwaar was onder meer gericht op het verkrijgen van de kavel nr. 205025, dat de verzoekende partijen reeds in hun bezit hadden en waarop zij tijdens de ruilverkavelingsoperatie een aanplant hebben verricht.

Zij bekritisieren dat met betrekking tot hun bezwaar in het bestreden besluit slechts wordt verwezen naar “het onderzoek van de bezwaren door het ruilverkavelingscomité”, onder meer op 10 februari 2016. Uit de ingeroepen bepalingen volgt evenwel dat zij uit het bestreden besluit zelf, en minstens uit de bij dat besluit gevoegde en meebetekende stukken moeten kunnen opmaken om welke met de principes van de ruilverkaveling verband houdende redenen het ruilverkavelingscomité van oordeel is dat de kavel nr. 205025 niet aan hen maar aan Vandormael werd toebedeeld.

12.2. De verzoekende partijen menen in hun memorie van wederantwoord dat de kritiek die zij met betrekking tot de toebedeling van de kavel nr. 205025 hebben geuit wel degelijk een bezwaar betreft waarover het ruilverkavelingscomité met toepassing van artikel 34 van de ruilverkavelingswet diende te beslissen. Zij menen dat de toebedeling van de kavel nr. 205025 aan hen beter tegemoet zou komen aan de economie van de ruilverkaveling.

12.3. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen dat de motieven op grond waarvan hun bezwaar en het ermee verbonden constructief alternatief voorstel verworpen worden, rechtens niet aanvaardbaar zijn, nu zij “geen met de algemene principes [van] de ruilverkavelingswet verband houdende redenen zijn”.

Beoordeling

13.1. Artikel 61 van de ruilverkavelingswet bepaalt onder meer dat het artikel 1 van die wet niet van toepassing is in het Vlaamse Gewest. De

ingeroepen schending van die bepaling kan niet tot nietigverklaring leiden. Het middel is in zoverre onontvankelijk.

13.2. Uit de stukken van het dossier blijkt dat het ruilverkavelingscomité op de vergaderingen van 8 augustus 2014 en 17 september 2014 de bezwaren heeft behandeld die de verzoekende partijen hebben geuit, waarna dit comité haar standpunt op een bijeenkomst van 1 oktober 2014 aan de verzoekende partijen heeft toegelicht.

13.3. De verzoekende partijen hebben voorts bij hun verzoekschrift een uittreksel gevoegd uit de notulen van de vergadering van het ruilverkavelingscomité van 10 februari 2016.

13.4. Gelet op het voormelde moet aangenomen worden dat de verzoekende partijen vóór het instellen van hun beroep kennis hadden van het standpunt van de verwerende partijen omtrent hun vraag tot toebedeling van de kwestieuze percelen. Zij hebben dan ook geen belang bij de door hen aangevoerde schending van de motiveringswet. Het middel is in zoverre eveneens onontvankelijk.

13.5. Met de verwerende partij moet verder worden vastgesteld dat de vergadering van 10 februari 2016 betrekking heeft op een nieuw voorstel van de verzoekende partijen om meerdere kavels met andere rechthebbenden te ruilen, waarbij onder meer de kavel nr. 205025 aan hen zou worden toebedeeld. Uit de notulen van die vergadering blijkt dat “[d]e commissie adviseerde om de toedeling niet meer aan te passen omdat er te veel partijen bij betrokken zijn en omdat er geen akkoorden van de betrokkenen werden bekomen” en dat het ruilverkavelingscomité “het advies van de commissie [volgde]” (zie randnummer 3.10). Dit antwoord kan in redelijkheid volstaan om verzoekers’ voorstel te verwerpen.

13.6. De verzoekende partijen tonen voorts niet aan, noch maken zij aannemelijk, dat de aangenomen ruilverkaveling zou steunen op motieven die

onvoldoende verband houden “met de algemene principes [van] de ruilverkavelingswet”. Dat verzoekers daarover een andere mening hebben dan het ruilverkavelingscomité, volstaat niet om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen.

13.7. Het middel wordt verworpen.

C. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij zetten uiteen dat het bestreden besluit gebruik maakt van een motivering bij verwijzing. In het besluit wordt verwezen naar “het onderzoek van de bezwaren” door het ruilverkavelingscomité, zonder dat uit het besluit zelf blijkt welk standpunt het ruilverkavelingscomité ten aanzien van de geuite bezwaren heeft ingenomen. De verslagen van de vergaderingen waar in het bestreden besluit naar verwezen wordt, zijn ook niet bij het bestreden besluit gevoegd.

14.2. In hun memorie van wederantwoord en laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat zij van het verslag van de vergadering van het ruilverkavelingscomité van 10 februari 2016 pas na de bekendmaking van het bestreden besluit kennis hebben gekregen.

Beoordeling

15.1. Om de redenen vermeld bij de beoordeling van het derde middel (randnummer 13.2 en volgende), hebben de verzoekende partijen geen belang bij de door hen aangevoerde schending van de motiveringswet.

15.2. Verder wordt in het verzoekschrift geen schending van het materiële motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel uiteengezet of aangetoond.

15.3. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 800 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 negen oktober 2018, 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