

Rolnummer 2465
Arrest nr. 83/2003 van 11 juni 2003

A R R E S T

---

*In zake* : de prejudiciële vragen betreffende de artikelen 20, 23, 29, tweede lid, en 43 van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet, gesteld door de vrederechter van het kanton Dendermonde-Hamme.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe en E. Derycke, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging*

Bij vonnis van 20 juni 2002 in zake J. Ost en anderen tegen het ruilverkavelingscomité Hamme, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 28 juni 2002, heeft de vrederechter van het kanton Dendermonde-Hamme de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 43, § 1, van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel in samenlezing met artikel 6, 1, van het EVRM en in samenlezing met artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet, in de mate dat het de vrederechter niet toelaat om wijzigingen aan te brengen aan de door het comité vastgestelde ruilverkaveling ?

Schendt artikel 43, § 1, van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 artikel 16 van de gecoördineerde Grondwet, nu er een vorm van onteigening plaatsvindt buiten de gevallen door de wet bepaald en op een door de wet niet toegelaten wijze, gezien de onmogelijkheid van controle van de externe en interne wettelijkheid van de gevraagde onteigening ?

Schenden de artikelen 20 en 43 van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet samengelezen met artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 20 maart 1952, ondertekend te Parijs en goedgekeurd bij wet van 13 mei 1955 doordat de minwaarde die het gevolg is van de toewijzing van gronden in het kader van de ruilverkaveling, niet zou worden vergoed omdat deze gronden geen cultuur- of bedrijfswaarde zouden hebben, in zoverre het aldus een discriminatie in het leven roept ten aanzien van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling die, in het gemeen recht, aan de andere onteigenden wordt toegekend ?

Is artikel 29, alinea 2, van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, in zover dat artikel 29, alinea 2, van deze wet in die zin wordt uitgelegd dat aan de gebruiker van een in de ruilverkaveling opgenomen perceel geen vergoeding wegens gebruiksverlies kan worden toegekend anders dan voor een onderbedeling in cultuur- en bedrijfswaarden, daar waar bijvoorbeeld aan een gebruiker van eenzelfde perceel opgenomen in een onteigeningsplan ten algemene nutte wel een volledige vergoeding toekomt ?

Is artikel 29, alinea 2, van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 verenigbaar met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, in zover artikel 29, alinea 2, van deze wet in die zin wordt uitgelegd dat aan de eigenaars van een in de ruilverkaveling opgenomen perceel geen vergoeding wegens verminderde exploitatiemogelijkheid kan worden toegekend, daar waar bijvoorbeeld aan een eigenaar van eenzelfde perceel opgenomen in een onteigeningsplan ten algemene nutte wel een volledige vergoeding toekomt ?

Schendt artikel 43, § 1, van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 alsook artikel 23 van de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet of het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatieverbod doordat aan wie ‘ onteigend ’ wordt overeenkomstig de Ruilverkavelingswet van 22 juli 1970 niet dezelfde rechten worden gegeven als aan wie overeenkomstig de onteigeningswet van 26 juli 1962 wordt onteigend bij de begroting van de vergoeding en doordat aan de eigenaars niet dezelfde rechten, noch

verhaalmogelijkheden worden toegekend als aan de gebruikers, aangezien slechts de gebruiker en niet de eigenaar zelf de puntenwaarde afdoende kan betwisten ? »

Memories zijn ingediend door :

- M. Onghena en G. Pauwels, samenwonende te 9220 Hamme, Moerheide 177, en A. Onghena en M. Colpaert, samenwonende te 9220 Hamme, Moerheide 175;

- J. Ost en L. Segers, samenwonende te 9220 Hamme, St.-Annastraat 104;

- A. Raemdonck, wonende te 9255 Buggenhout, Kalkestraat 140, A. Raemdonck, wonende te 9290 Berlare, Suis 17A, E. Raemdonck, wonende te 3454 Geetbets, Lutsestraat 41, J. Raemdonck, wonende te 9220 Hamme, Kerkhofstraat 7, M.-J. Raemdonck, wonende te 9280 Lebbeke, Oude Baan 9, M.-L. Raemdonck, wonende te 9080 Lochristi, Koningin Elisabeth 3, P. Van Havermaet en I. Praete, samenwonende te 9220 Hamme, Ardoystraat 27, Maria Van Havermaet, wonende te 9220 Hamme, Moortelstraat 2, Magda Van Havermaet, wonende te 9200 Dendermonde, Bakkestraat 258, A. Van Havermaet en M. De Loose, samenwonende te 9220 Hamme, Ardoystraat 24, T. Van Havermaet, wonende te 9200 Grembergen, Hekkenstraat 34, A. Van Havermaet en E. Van Erdeghem, samenwonende te 9220 Hamme, Sint-Anna 105, en P. Geerinck en A. Eeckhoudt, samenwonende te 9200 Grembergen, Sportpleinstraat 43;

- het ruilverkavelingscomité Hamme, met zetel te 9220 Hamme, Marktplein 1;

- A. Berckmoes en L. Ringoot, samenwonende te 9220 Hamme, Moortelstraat 23;

- O. De Bruyne, wonende te 9220 Hamme, Meerstraat 203, en A. De Bruyne, wonende te 9220 Hamme, Lange Maat 21;

- A. Martens, wonende te 8300 Knokke, Sterrenlaan 1/21, P. Martens, wonende te 9000 Gent, Vrijheidsstraat 2, en H. Martens, wonende te 9240 Zele, Kouterstraat 76;

- de Vlaamse Regering;

- de Waalse Regering.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- het ruilverkavelingscomité Hamme;

- A. Berckmoes en L. Ringoot;

- O. De Bruyne en A. De Bruyne;

- A. Martens, P. Martens en H. Martens;

- A. Raemdonck en anderen;

- J. Ost en L. Segers;
- de Waalse Regering.

Op de openbare terechtzitting van 8 mei 2003 :

- zijn verschenen :
  - Mr. J. De Smet *loco* Mr. J. Houthuys, advocaten bij de balie te Brussel, voor J. Ost en L. Segers;
  - Mr. P. Cooreman, advocaat bij de balie te Dendermonde, voor O. De Bruyne, A. De Bruyne en A. Martens en anderen, en *loco* Mr. E. Cooreman, advocaat bij de balie te Dendermonde, voor A. Berckmoes en L. Ringoot;
  - Mr. H. Van Doren *loco* Mr. E. De Ridder, advocaten bij de balie te Dendermonde, voor M. Onghena en A. Onghena;
  - Mr. B. François, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. L. Verschuere, advocaat bij de balie te Gent, voor A. Raemdonck en anderen;
  - Mr. R. De Meyer, advocaat bij de balie te Gent, voor het ruilverkavelingscomité Hamme;
  - Mr. B. Bronders, advocaat bij de balie te Brugge, voor de Vlaamse Regering;
  - Mr. E. Orban de Xivry en Mr. J.-F. Cartuyvels, advocaten bij de balie te Marche-en-Famenne, voor de Waalse Regering;
  - hebben de rechters-verslaggevers E. Derycke en R. Henneuse verslag uitgebracht;
  - zijn de voornoemde advocaten gehoord;
  - is de zaak in beraad genomen.

De voorschriften van de bijzondere wet op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden in acht genomen.

## II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

Tegen het ruilverkavelingscomité Hamme werd voor de verwijzende rechter een aantal zaken aanhangig gemaakt die betrekking hebben op een ruilverkaveling van landeigendommen. De verwijzende rechter heeft die zaken samengevoegd, nu zij alle het gevolg zijn van een door dat ruilverkavelingscomité opgesteld herverkavelingsplan.

De verwijzende rechter stelt vast dat een aantal eisende partijen opmerkingen hebben gemaakt met betrekking tot de kavels die hen werden toebedeeld of ontnomen. Een aantal partijen zijn tevens van oordeel dat sommige bepalingen van de ruilverkavelingswet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, inzonderheid doordat die wet, in tegenstelling tot de onteigeningswet, niet in een billijke vergoeding voorziet.

Ingaand op het verzoek van die partijen, stelt de verwijzende rechter vervolgens de voormelde prejudiciële vragen.

### III. *In rechte*

- A -

#### *Eerste prejudiciële vraag*

A.1. J. Ost en anderen, eisende partijen voor de verwijzende rechter, betogen dat wanneer zou blijken dat de vrederechter de door het ruilverkavelingscomité vastgestelde herverkaveling niet vermag te wijzigen, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is geschonden. Opdat de vrederechter als een rechterlijke instantie in de zin van die bepaling kan worden beschouwd, dient de vrederechter volgens hen over de mogelijkheid te beschikken om de partijen « daadwerkelijke rechtshulp » te bieden, wat inhoudt dat hij voor een « gepast herstel » moet kunnen zorgen. Volgens die partijen rijst dan de vraag of de vergoedingen waarop de betrokkenen in het bodemgeschil krachtens artikel 43, § 1, zesde en zevende lid, van de ruilverkavelingswet aanspraak kunnen maken, zulk een gepast herstel vormen. Zij zijn van oordeel dat beslissingen van het ruilverkavelingscomité die strijdig zijn met het doel van de ruilverkaveling, omschreven in artikel 1 van de wet van 22 juli 1970, moeten kunnen worden tenietgedaan. Indien dat niet het geval is, kan van een daadwerkelijke rechtshulp geen sprake zijn.

J. Ost en anderen betogen dat meteen het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie wordt geschonden, nu verschillende situaties gelijk worden behandeld. Die verschillende toestanden zijn volgens hen, enerzijds, de situatie waarin het ruilverkavelingscomité een beslissing neemt overeenkomstig het doel van de ruilverkavelingswet en, anderzijds, de situatie waarin zulks niet het geval is.

A.2. Het ruilverkavelingscomité Hamme, verwerende partij voor de verwijzende rechter, schetst vooraf het doel en de beginselen van de ruilverkaveling uit kracht van de wet. Wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt het nagestreefde doel in artikel 62 van de wet van 22 juli 1970 omschreven. Volgens dat comité beoogt die vorm van ruilverkaveling bijgevolg de verbetering van de agrarische infrastructuur en de daarmee samenhangende landschapszorg en landinrichting, zulks ter behartiging van het algemeen belang, en niet enkel van individuele belangen. Het comité betoogt dat het solidariteitsprincipe en het algemeen belang de grondslagen zijn van de ruilverkaveling uit kracht van de wet.

Wat de beginselen van de ruilverkaveling betreft, wijst dat comité erop dat de twee polen van de ruilverkavelingsprocedure berusten op, enerzijds, de vaststelling van de inbreng en, anderzijds, de toebedeling van de kavels, en zulks zowel in eigendom als in gebruik. Het comité stelt dat een ruilverkaveling niet geschiedt op basis van de oppervlakte of van de venale waarde van de gronden, maar op basis van de cultuur- en de bedrijfswaarde ervan, zoals die in de fase van de classificatie van de inbreng (artikelen 19 en 69 van de wet van 22 juli 1970) wordt omgezet en uitgedrukt in een puntenwaarde. Het comité zet vervolgens uiteen dat de herverkaveling overeenkomstig de artikelen 29 en 72, § 1, van de wet van 22 juli 1970 op zodanige wijze dient te gebeuren dat de globale waarde van de aan ieder van de eigenaars, de vruchtgebruikers en de gebruikers toebedeelde kavels, in verhouding zoveel mogelijk gelijk is aan de globale waarde van de door ieder van hen ingebrachte kavels, eventueel met toepassing van de in de wet vastgestelde reducties. Indien die gelijkwaardigheid niet kan worden verwezenlijkt wordt aan de eigenaars en de vruchtgebruikers een opleg (toegift of *ristorno* in geld) toegekend die, behoudens hun schriftelijke toestemming, 5 procent van de waarde die hen in kavels had moeten worden toebedeeld niet mag overschrijden, terwijl aan de gebruikers een vergoeding wegens gebruiksverlies wordt toegekend, wanneer de globale waarde van de hen toebedeelde kavels naar verhouding ten minste 2 procent kleiner is dan de globale waarde van hun ingebrachte kavels, met inachtneming van de voormelde reductie.

A.3. Het ruilverkavelingscomité Hamme is van oordeel dat alle prejudiciële vragen impliciet of expliciet uitgaan van de vergelijking van de toestand van een geruilkavelde met die van een onteigende. Het comité merkt daarbij op dat een ruilverkaveling uit kracht van de wet, zowel wat de doelstelling als het gevolg betreft, fundamenteel van een onteigening verschilt. In het geval van een onteigening beoogt de onteigende overheid de verwerving van onroerende goederen teneinde die goederen, in het algemeen belang, een nieuwe bestemming

te geven. In het geval van een ruilverkaveling beoogt de verkavelaar de ruiling van landeigendommen om, in het algemeen belang, de agrarische infrastructuur te verbeteren. Bij een ruilverkaveling verwerft de verkavelaar, namelijk het ruilverkavelingscomité, geen eigendoms- of gebruiksrechten op de te ruilen en geruilde onroerende goederen. Een ruilverkaveling heeft, aldus het comité, voor de betrokken eigenaars, vruchtgebruikers en gebruikers geen ontzetting uit hun eigendoms- of gebruiksrechten (pacht) tot gevolg, maar enkel een indeplaatsstelling van ingebrachte kavels door toebedeelde kavels. Het ruilverkavelingscomité Hamme betoogt dat het aan de verkavelaar verleende recht om tot ruiling van landeigendommen over te gaan weliswaar een beperking van de eigendomsrechten over de geruikavelde gronden inhoudt, maar geen onteigening uitmaakt in de zin van artikel 16 van de Grondwet, noch een eigendomsberoving in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, maar een regeling van « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang » (artikel 1, tweede lid, van het voormelde Protocol).

A.4. Het ruilverkavelingscomité Hamme betoogt dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Immers, noch artikel 16 van de Grondwet, noch artikel 1 van het voormelde Eerste Aanvullend Protocol, wat de eigendomsberoving betreft, zijn volgens dat comité op een ruilverkaveling uit kracht van de wet van toepassing. Bovendien waarborgt artikel 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970 aan de belanghebbende de toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter, zodat aan het vereiste van artikel 6.1 van het voormelde Europees Verdrag is voldaan. Door de vrederechter niet toe te staan de door het ruilverkavelingscomité vastgestelde herverkaveling in eigendom en in gebruik te wijzigen, beoogde de wetgever, in het algemeen belang, de ruilverkaveling mogelijk te maken. Het comité wijst nog erop dat iedere belanghebbende die de hem door artikel 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970 verleende rechten heeft uitgeput, het recht heeft om op grond van artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek voor de bevoegde rechtbank een vergoeding te vorderen voor de schade die hij zou hebben geleden ten gevolge van machtsmisbruik en machtsafwendings of ten gevolge van een foutieve beslissing van het ruilverkavelingscomité bij de herverkaveling. Die rechtbank is alsdan krachtens de haar opgelegde wettigheidscontrole bevoegd om na te gaan of het ruilverkavelingscomité zich van zijn taak heeft gekwetend overeenkomstig de voorzichtigheidsnormen van artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

A.5. De Vlaamse en de Waalse Regering zijn in hoofdorde van mening dat de eerste prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, nu zij niet preciseert welke categorieën van personen moeten worden vergeleken. Overigens kan volgens de Vlaamse Regering uit de omstandigheid dat de vrederechter de beslissing van het ruilverkavelingscomité niet vermag te wijzigen, geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden afgeleid, nu alle belanghebbenden bij een ruilverkaveling gelijk worden behandeld.

A.6. In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van mening dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord. Indien die vraag aldus zou moeten worden geïnterpreteerd dat een verschil in behandeling wordt aangevoerd tussen de bevoegdheden van, enerzijds, de vrederechter en, anderzijds, het ruilverkavelingscomité, kan van een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie volgens de Vlaamse Regering geen sprake zijn, nu beide instanties niet voldoende vergelijkbaar zijn, gelet op hun respectieve opdrachten en finaliteit. Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding, merkt de Vlaamse Regering nog op dat het de uitdrukkelijke wil van de wetgever is geweest de ruilverkavelingsverrichtingen te bespoedigen of minstens procedurele vertragingen uit te sluiten.

A.7. In ondergeschikte orde is de Waalse Regering van oordeel dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Zij betoogt eerst dat de ruilverkaveling niet met een onteigening kan worden gelijkgesteld. Een eerste fundamenteel verschil tussen beide volgt uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. De ruilverkaveling van landeigendommen wordt daarin beschouwd als een « aangelegenheid » (artikel 6, § 1, III, 1°), terwijl de onteigening als een « bevoegdheid » wordt aangemerkt (artikel 79, § 1, opgenomen in afdeling 3 - « Bevoegdheden » van hoofdstuk III - « De Regeringen »). Een ander verschil houdt volgens de Waalse Regering verband met de definitie zelf van beide begrippen. De onteigening houdt zowel de definitieve beroving van het eigendomsrecht in als de overdracht van het onroerend goed naar het vermogen van de onteigenaar. De ruilverkaveling uit kracht van de wet daarentegen impliceert niet automatisch een beroving van het eigendomsrecht en gaat nooit gepaard met een overdracht naar het vermogen van het ruilverkavelingscomité.

Vervolgens analyseert de Waalse Regering artikel 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970. Zij besluit dat die bepaling het niet mogelijk maakt de verkaveling *sensu stricto*, zoals vastgesteld door het ruilverkavelingscomité, in rechte te betwisten. Daaruit volgt evenwel niet dat het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het recht op een eerlijk proces zouden zijn geschonden. Zij verwijst in dat verband naar de doelstellingen van de wet

van 22 juli 1970, zoals verwoord in artikel 1 ervan, naar de *ratio legis* van artikel 43, § 1, van die wet, naar de verschillende mogelijkheden waarover de belanghebbenden beschikken om de verrichtingen van de ruilverkaveling te betwisten, naar de beperkingen die aan het ruilverkavelingscomité zijn opgelegd bij de verkaveling en naar de onderwerping ervan aan het openbaar onderzoek en aan het advies van de commissie van advies.

A.8. In hun memorie van antwoord betogen J. Ost en anderen dat de zienswijze volgens welke de eerste prejudiciële vraag niet ontvankelijk zou zijn, niet opgaat. Zij herhalen dat de twee verschillende rechtstoestanden waarover het te dezen gaat, de volgende zijn : enerzijds, de situatie waarin het ruilverkavelingscomité een beslissing neemt overeenkomstig het doel van de ruilverkavelingswet en, anderzijds, de situatie waarin die beslissing klaarblijkelijk met die doelstellingen strijdig is.

A.9. In zijn memorie van antwoord deelt het ruilverkavelingscomité Hamme mee dat het zich aansluit bij het standpunt van de Vlaamse en van de Waalse Regering, volgens welke de eerste prejudiciële vraag niet ontvankelijk is.

#### *Tweede prejudiciële vraag*

A.10. Volgens J. Ost en anderen, eisende partijen voor de verwijzende rechter, wordt artikel 16 van de Grondwet geschonden, wanneer ten gevolge van een klaarblijkelijk onwettige beslissing van het ruilverkavelingscomité in wezen een vorm van onteigening plaatsvindt waarin de wet niet voorziet. In het geval van een onteigeningsprocedure vermag de vrederechter zowel de interne als de externe onwettigheid van de gevorderde onteigening te beoordelen en kan hij in voorkomend geval de vordering tot onteigening afwijzen. In het geval van een ruilverkaveling daarentegen kan volgens hen een eigendom op een manifest onwettige manier worden afgenomen, zonder dat de vrederechter daartegen vermag op te treden.

A.11. Het ruilverkavelingscomité Hamme herhaalt zijn zienswijze dat artikel 16 van de Grondwet niet op een ruilverkaveling uit kracht van de wet van toepassing is.

A.12. De Vlaamse Regering is van mening dat het Hof niet bevoegd is om van de tweede prejudiciële vraag kennis te nemen, nu die vraag het Hof uitnodigt tot een rechtstreekse toetsing van artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet aan artikel 16 van de Grondwet.

A.13. De Waalse Regering is in hoofdorde van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, nu een rechtstreekse schending van artikel 16 van de Grondwet wordt aangevoerd, zonder dat overigens wordt aangegeven in welke mate de miskennis ervan een schending van de artikelen 10, 11 of 24 van de Grondwet zou uitmaken.

A.14. In ondergeschikte orde betoogt de Waalse Regering dat een ruilverkaveling niet met een onteigening kan worden gelijkgesteld. Zij merkt nog op dat artikel 16 van de Grondwet geen interne en externe wettigheidstoetsing van een onteigening voorschrijft.

A.15. In hun memorie van antwoord merken J. Ost en anderen op dat in de tweede prejudiciële vraag de schending van artikel 16 van de Grondwet wordt bedoeld, in samenhang gelezen met het grondwettelijk beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

A.16. In zijn memorie van antwoord deelt het ruilverkavelingscomité Hamme mee dat het zich aansluit bij het standpunt van de Vlaamse en van de Waalse Regering, volgens welke de tweede prejudiciële vraag niet ontvankelijk is.

#### *Derde prejudiciële vraag*

A.17. Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag over de bestaanbaarheid van de artikelen 20 en 43 van de in het geding zijnde wet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, verwijzen A. Berckmoes en anderen, O. De Bruyne en anderen, en A. Martens en anderen, eisende partijen voor de verwijzende rechter, naar artikel 16 van de Grondwet en naar artikel 1 van het voormelde Protocol.

Die partijen zijn van oordeel dat het ruilen van kavels niet tot gevolg mag hebben dat de vroegere eigenaar aan wie een kavel wordt ontnomen of aan wie een andere kavel wordt toebedeeld, het objectieve waardeverlies niet vergoed zou krijgen. Volgens hen is het gevolg van een ruilverkaveling voor een eigenaar gelijksoortig of, in voorkomend geval, identiek met het gevolg van een onteigening. De eigendom wordt immers, in het algemeen belang, ontnomen en hetzij door een andere eigendom vervangen, hetzij in waarde vergoed.

Zij betogen dat artikel 20 van de ruilverkavelingswet discriminerend is in zoverre die bepaling aldus wordt geïnterpreteerd dat enkel de volgende gegevens aanleiding kunnen geven tot meerwaarden die afzonderlijk worden geschat, namelijk « de aanwezigheid van gebouwen, afsluitingen, alleenstaande bomen of hagen, het bestaan van een pacht, van een erfdienstbaarheid van overgang of van een recht van gebruik of van opstal of de bedrijfstoestand » of « gegevens die geen verband houden met de landbouwbestemming van het goed, zoals het bestaan van minerale of fossiele stoffen ». Volgens hen is er immers geen reden voorhanden om dat verlies verschillend te waarderen naargelang het om een onteigening dan wel om een ruilverkaveling gaat, nu zulks een onevenredige beperking van rechten zou meebrengen. Die partijen zeggen niet in te zien welke verantwoording zou bestaan om bij de vaststelling van de waarde van de onteigende goederen geen rekening te houden met de bestemming ervan zoals die blijkt uit de plannen van aanleg die van kracht zijn vóór de beslissing om tot ruilverkaveling over te gaan. Door dat gegeven niet in aanmerking te nemen, wordt volgens die partijen uit de berekening van de schadeloosstelling een element gesloten dat deel ervan moet uitmaken om tot een integraal herstel te komen (arrest nr. 65/2001).

Die partijen zijn van oordeel dat geen objectief verdedigbare reden bestaat waarom in artikel 20 van de ruilverkavelingswet geen rekening zou worden gehouden « met gegevens die geen verband houden met de cultuur- of bedrijfswaarde van de grond » en evenmin « met gegevens die geen verband houden met de landbouwbestemming van het goed ». Zij wijzen erop dat de onteigeningswet van 26 juli 1962 en artikel 16 van de Grondwet daarentegen wel in een volledig herstel van de schade voorzien.

Zij besluiten dat de artikelen 20 en 43 van de ruilverkavelingswet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schenden, in zoverre die bepalingen in die zin worden geïnterpreteerd dat enkel rekening wordt gehouden met de cultuur- of bedrijfswaarde bij de toebedeling van andere gronden. Wanneer die bepalingen evenwel in die zin worden geïnterpreteerd dat rekening moet worden gehouden met een volledig herstel van de schade bij de toebedeling van andere gronden, schenden zij volgens hen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

A.18. Het ruilverkavelingscomité Hamme is van oordeel dat de derde prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord, nu een ruilverkaveling uit kracht van de wet geen onteigening is in de zin van artikel 16 van de Grondwet, zodat de wetgever niet in een voorafgaande en billijke schadevergoeding moest voorzien. Een ruilverkaveling kan volgens het comité evenmin als een eigendomsberoving worden beschouwd, maar wel als een regeling van het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang. Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen aan het eigendomsrecht oplegt, heeft volgens het comité niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden (arresten nrs. 40/95, 56/95 en 24/96).

A.19. De Vlaamse Regering betoogt in essentie dat fundamentele verschillen bestaan tussen een onteigening en een ruilverkaveling op het vlak van hun respectieve finaliteit en hun eigen karakter, zodat beide rechtsfiguren niet dienstig met elkaar kunnen worden vergeleken. Zulks geldt ook ten aanzien van de onderscheiden regeling van de vergoedingen. De Vlaamse Regering leidt daaruit af dat verschillende categorieën van personen - de onteigenden en de geruilkavelden - verschillend worden behandeld, zodat van een discriminerende behandeling geen sprake is.

In ondergeschikte orde voert de Vlaamse Regering aan dat het vermeende verschil in behandeling redelijk is verantwoord. Met verwijzing naar de parlementaire voorbereiding stelt zij dat het de wil van de wetgever is geweest uitsluitend rekening te houden met de cultuur- en bedrijfswaarde van de kavels, en niet met andere waarden, zoals de venale waarde. De wet van 22 juli 1970 beoogt immers in hoofdzaak een landbouwkundig doel en streeft naar een verhoging van de rentabiliteit van de landbouw. Daaruit volgt logischerwijze dat de toebedeling van de kavels geschiedt op grond van hun cultuur- en bedrijfswaarde, en niet op grond van gegevens die geen enkele invloed op de productiecapaciteit van de gronden hebben. Volgens de Vlaamse Regering heeft de wetgever tevens pogen te vermijden dat een ruilverkaveling zou leiden tot een herwaardering van de gronden, met hogere verkoopprijzen tot gevolg, gelet onder meer op de verbeteringswerken die op kosten van de overheid in voorkomend geval worden uitgevoerd. Bovendien bleek het volgens de Vlaamse Regering onmogelijk de



venale waarde van de nieuwe kavels te bepalen, nu ten gevolge van de ruilverkaveling de herverkavelde percelen grondig werden gewijzigd.

A.20. Volgens de Waalse Regering heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich uitdrukkelijk uitgesproken over de bestaanbaarheid van de ruilverkaveling met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In het arrest Piron t/ Frankrijk is het Europees Hof ervan uitgegaan dat de ruilverkaveling een beroving van eigendom is, bedoeld in de tweede zin van de eerste alinea van artikel 1 van het voormelde Protocol. Dat houdt in dat de beroving van eigendom berust op een reden van algemeen belang en dat die beroving de voorwaarden in acht neemt die zijn neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht. De Waalse Regering past vervolgens die beginselen te dezen toe. Zij stelt dat de ruilverkaveling voortvloeit uit een wet, namelijk de wet van 22 juli 1970, en op een reden van algemeen belang berust. Wat betreft het bestaan van een redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel, betoogt de Waalse Regering dat het systeem van de classificatie van de gronden (artikel 20 van de wet van 22 juli 1970) en dat van de schadeloosstelling (artikel 43 van dezelfde wet) aan dat vereiste voldoen. Immers, de classificatie van de gronden berust uitsluitend op de cultuur- of de bedrijfswaarde van de gronden. Die wijze van classificatie is gewettigd ten aanzien van het doel van de ruilverkaveling, die vóór alles ten behoeve van de landbouw geschiedt. Op grond van artikel 23 van de wet van 22 juli 1970 kan die classificatie voor de vrederechter worden betwist. Hetzelfde geldt volgens de Waalse Regering wat betreft het bedrag van de vergoedingen wegens meer- of minderwaarden (artikel 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970).

A.21. In haar memorie van antwoord verwijst de Waalse Regering, wat betreft de voorwaarden waaronder het eigendomsrecht kan worden beperkt, naar het arrest nr. 24/96 en naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (arresten Wiesinger, Prötsch, Poiss, Erkner en Hofauer, Piron, Lithgow, James).

#### *Vierde en vijfde prejudiciële vraag*

A.22. M. Onghena en anderen, eisende partijen voor de verwijzende rechter, zijn van oordeel dat artikel 29, tweede lid, van de ruilverkavelingswet het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie schendt, wanneer die bepaling aldus wordt uitgelegd dat aan de gebruiker (vierde vraag) of de eigenaar (vijfde vraag) van een perceel dat in een ruilverkaveling is opgenomen, geen vergoeding wegens een gebruiksverlies « anders dan voor een onderbedeling in cultuur- en bedrijfswaarden » (vierde vraag) of wegens een verminderde exploitatiemogelijkheid (vijfde vraag), kan worden toegekend, terwijl de gebruiker of de eigenaar van een vergelijkbaar perceel dat in een onteigeningsplan ten algemene nutte is opgenomen, recht heeft op een volledige vergoeding.

Die partijen zijn van oordeel dat voor dat verschil in behandeling geen redelijke en objectieve verantwoording bestaat. De zienswijze van het ruilverkavelingscomité Hamme dat die verantwoording in het « algemeen belang » en het « solidariteitsprincipe » is gelegen, wordt door die partijen betwist. Zij betogen dat de verschillende finaliteit van een ruilverkaveling, enerzijds, en een onteigening, anderzijds, weliswaar een onderscheid op het vlak van de procedure kan verantwoorden, doch niet op het vlak van de vergoeding.

A.23. Het ruilverkavelingscomité Hamme betoogt dat de vierde en de vijfde prejudiciële vraag ontkennend moeten worden beantwoord, nu de toestand van een geruilkavelde gebruiker of eigenaar essentieel verschilt van die van een onteigende gebruiker of eigenaar : de eerste verliest zijn gebruiksrechten niet, de tweede wel. Bovendien moet een geruilkavelde gebruiker niet bijdragen in de kosten van de ruilverkaveling (artikel 41 van de wet van 22 juli 1970) en geniet hij kosteloos de voordelen van de ruilverkaveling.

A.24. In hoofdorde herhaalt de Vlaamse Regering haar zienswijze dat geen vergelijking mogelijk is tussen, enerzijds, het systeem van vergoedingen die aan onteigenden worden toegekend overeenkomstig het onteigeningsplan ten algemene nutte en, anderzijds, het vergoedingssysteem waarin de ruilverkavelingswet voorziet, nu de onteigening en de ruilverkaveling een andere finaliteit en eigen kenmerken hebben.

In ondergeschikte orde is de Vlaamse Regering van oordeel dat het aangevoerde verschil in behandeling niet bestaat, nu elke geruilkavelde « billijk » wordt vergoed. De Vlaamse Regering merkt daarbij op dat het niet verantwoord is om één aspect van de vergoeding, namelijk de vergoeding wegens gebruiksverlies, af te zonderen om dan een vermeend verschil in behandeling aan te voeren, nu het geheel van de compensaties in aanmerking moet worden genomen.

Zelfs indien zou worden aangenomen dat het voorgelegde verschil in behandeling bestaat, betoogt de Vlaamse Regering dat het redelijk is verantwoord, gelet op de eerder in herinnering gebrachte doelstellingen die de wetgever met de ruilverkaveling nastreefde. Bovendien meent de Vlaamse Regering dat het gebruiksverlies dat geen verband houdt met de cultuur- en bedrijfswaarde van de percelen, in voldoende mate wordt gecompenseerd door de vergoeding wegens, onder meer, meer- of minderwaarden, de gelijkwaardigheid van de toebedeelde kavels, en de meerwaarde van de toebedeelde kavels ten gevolge van de verbeteringswerken die op de kosten van de overheid werden uitgevoerd.

A.25. De Waalse Regering zegt niet in te zien hoe artikel 29, tweede lid, van de wet van 22 juli 1970 het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen schenden. Voor het overige verwijst zij naar hetgeen zij omtrent de derde prejudiciële vraag heeft uiteengezet.

*Zesde prejudiciële vraag*

A.26. A. Raemdonck en anderen, eisende partijen voor de verwijzende rechter, betogen dat artikel 23 van de ruilverkavelingswet hun rechten van verdediging miskent. Immers, met toepassing van dat artikel « wordt aan iedere belanghebbende - lees gebruiker - de waarde van de gronden (puntwaarde) meegedeeld en kan hij deze betwisten. Aan de concludenten - lees eigenaars - wordt geen direct belang toegekend - in de filosofie van de RVK Wet omdat zij veelal in de kaveltoebedeling later toch de gebruiker volgen - waardoor zij terecht zullen komen op gronden waarvan zij de puntwaarde niet kennen, en dan ook niet hebben kunnen betwisten of aanvechten ».

Volgens die partijen schendt artikel 23 van de ruilverkavelingswet bijgevolg het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat het aan de eigenaars niet dezelfde rechten of beroepsmogelijkheden toekent als aan de gebruikers, nu enkel de gebruikers en niet de eigenaars de puntwaarde op doeltreffende wijze kunnen betwisten.

A.27. A. Raemdonck en anderen zijn tevens van oordeel dat artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. De aan de eigenaars toe te kennen vergoeding op basis van het voormelde artikel 43, § 1, houdt niet het minst rekening met de venale waarde van de eigendommen, noch met de waarde die de betrokken percelen in de toekomst zouden kunnen hebben, noch met de « gevoelswaarde » ervan. Die partijen wijzen erop dat in hun geval geen enkele vergoeding voor waardevermindering werd toegekend, niettegenstaande het feit dat de percelen die hen ten gevolge van de ruilverkaveling werden toebedeeld, klaarblijkelijk minder waarde hebben dan de ontnomen eigendommen. Zij merken op dat in de onteigeningswet daarentegen wel in zulk een vergoeding is voorzien. A. Raemdonck en anderen zijn van oordeel dat zij naar aanleiding van de *de facto* onteigening die de doorgevoerde ruilverkaveling voor hen impliceert, nadeliger worden behandeld dan de eigenaars die ingevolge de wet van 26 juli 1962 worden onteigend. Het in het geding zijnde artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet van zijn kant voorziet niet in een billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Artikel 43, § 1, schendt volgens hen dan ook het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, doordat die bepaling aan degenen die « onteigend » worden overeenkomstig de ruilverkavelingswet van 22 juli 1970, niet dezelfde rechten toekent, wat de begroting van de vergoeding betreft, als aan degenen die overeenkomstig de onteigeningswet van 26 juli 1962 worden onteigend.

A.28. Volgens het ruilverkavelingscomité Hamme gaat de zesde prejudiciële vraag uit van een niet bestaand onderscheid in behandeling tussen de bij de ruilverkaveling betrokken eigenaars en gebruikers, nu artikel 23 van de wet van 22 juli 1970 uitdrukkelijk erin voorziet dat iedere belanghebbende de vaststelling van de waarden kan betwisten.

A.29. De Vlaamse Regering is van oordeel dat, zelfs indien de onteigenden en de geruilkavelden vergelijkbare categorieën zouden zijn, *quod non*, het vermeende verschil in behandeling objectief en redelijk is verantwoord, nu de pecuniaire belangen van de geruilkavelden op voldoende wijze worden beschermd door de vorderingsrechten die hen met betrekking tot de begroting van de vergoeding ter beschikking staan (artikelen 23 en 43 van de wet van 22 juli 1970).

A.30. De Waalse Regering stelt dat het eerste onderdeel van de zesde prejudiciële vraag reeds is beantwoord bij het onderzoek van de vorige vijf vragen. Bovendien is de zesde prejudiciële vraag volgens haar niet ontvankelijk, nu die vraag uitgaat van een verkeerde lezing van de artikelen 23 en 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970. Artikel 23 voorziet in de mogelijkheid voor iedere belanghebbende - en dus niet alleen voor de gebruiker - de vaststelling van de waarden te betwisten. Artikel 43, § 1, van zijn kant verleent aan iedere

belanghebbende de mogelijkheid « de berekening van de globale waarden en van de opleg » te betwisten, doch niet de globale waarden en de opleg zelf, aldus de Waalse Regering.

A.31. In hun memorie van antwoord merken A. Raemdonck en anderen op dat, hoewel artikel 1 van de ruilverkavelingswet een betere economische exploitatie van landeigendommen beoogt en in beginsel van privaat nut zou moeten zijn, ingevolge de wet van 11 augustus 1978 de werken die met een ruilverkaveling gepaard gaan met maatregelen van landinrichting werden uitgebreid. Volgens hen wordt in de ruilverkavelingen van de nieuwe generatie de milieubescherming als component van het gemeenschappelijk landbouwbeleid sterk beklemtoond.

- B -

B.1. De verwijzende rechter stelt zes prejudiciële vragen over de bestaanbaarheid van de artikelen 20, 23, 29, tweede lid, en 43 van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet (hierna : ruilverkavelingswet) met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

*Ten aanzien van de excepties*

*Wat de eerste prejudiciële vraag betreft*

B.2.1. De Vlaamse en de Waalse Regering zijn van mening dat de eerste prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, nu in die vraag niet wordt gepreciseerd welke categorieën van personen dienen te worden vergeleken. In zijn memorie van antwoord sluit het ruilverkavelingscomité zich bij die zienswijze aan.

B.2.2. De aan het Hof toevertrouwde toetsing van wettelijke normen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereist dat de categorie van personen ten aanzien van wie een mogelijke discriminatie wordt aangevoerd, het voorwerp uitmaakt van een pertinente vergelijking met een andere categorie. Wanneer noch in de prejudiciële vraag, noch in de motivering van de verwijzingsbeslissing wordt aangegeven welke categorieën van rechtsonderhorigen met elkaar dienen te worden vergeleken, kan het Hof niet onderzoeken of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de in de vraag aangehaalde bepalingen, zijn geschonden.

B.2.3. In hun memorie van antwoord betogen J. Ost en anderen dat de eerste prejudiciële vraag ontvankelijk is, nu de twee rechtstoestanden waarover het te dezen gaat, de volgende zijn : enerzijds, de situatie waarin het ruilverkavelingscomité een beslissing neemt met inachtneming van het doel van de ruilverkavelingswet en, anderzijds, de situatie waarin die beslissing klaarblijkelijk daarmee strijdig is.

B.2.4. De partijen voor het Hof vermogen niet de inhoud van een prejudiciële vraag te wijzigen of te laten wijzigen.

B.2.5. De eerste prejudiciële vraag is niet ontvankelijk.

*Wat de tweede prejudiciële vraag betreft*

B.3.1. De Vlaamse Regering is van mening dat het Hof niet bevoegd is om van de tweede prejudiciële vraag kennis te nemen, nu die vraag het Hof uitnodigt tot een rechtstreekse toetsing van artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet aan artikel 16 van de Grondwet.

B.3.2. De Waalse Regering is van oordeel dat de tweede prejudiciële vraag niet ontvankelijk is, nu een rechtstreekse schending van artikel 16 van de Grondwet wordt aangevoerd, zonder dat overigens wordt aangegeven in welke mate de miskennis ervan een schending van de artikelen 10, 11 of 24 van de Grondwet zou uitmaken. In zijn memorie van antwoord sluit het ruilverkavelingscomité Hamme zich bij die zienswijze aan.

B.3.3. De tweede prejudiciële vraag dient te worden gelezen in het licht van de overige vragen en in het licht van de verwijzingsbeslissing en moet worden aangezien als een vraag over de bestaanbaarheid van artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 16 van de Grondwet, waarbij de situatie van de geruilkavelden wordt vergeleken met die van de onteigenden.

B.3.4. De excepties van de Vlaamse Regering, van de Waalse Regering en van het ruilverkavelingscomité Hamme worden verworpen.

*Wat de zesde prejudiciële vraag betreft*

B.4.1. Volgens de Waalse Regering is de zesde prejudiciële vraag niet ontvankelijk, nu die vraag uitgaat van een verkeerde lezing van de artikelen 23 en 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970. Artikel 23 voorziet in de mogelijkheid voor iedere belanghebbende - en dus niet alleen voor de gebruiker - de vaststelling van de waarden te betwisten. Artikel 43, § 1, van zijn kant verleent volgens de Waalse Regering aan iedere belanghebbende de mogelijkheid « de berekening van de globale waarden en van de opleg » te betwisten, doch niet de globale waarden en de opleg zelf.

B.4.2. Het onderzoek van die exceptie valt samen met het onderzoek ten gronde.

*Ten gronde*

*Ten aanzien van de in het geding zijnde bepalingen*

B.5. Het Hof onderzoekt de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet, zoals van toepassing in het Vlaamse Gewest vooraleer zij werd gewijzigd bij het decreet van 19 juli 2002.

*Ten aanzien van de vergelijkbaarheid*

B.6.1. De prejudiciële vragen gaan uit van een vergelijking van de situatie van een geruilkavelde met die van een onteigende. De Vlaamse Regering, de Waalse Regering en het ruilverkavelingscomité Hamme zijn evenwel van mening dat de rechtsfiguur van de ruilverkaveling, geregeld bij de wet van 22 juli 1970, niet met die van de onteigening, geregeld bij de wet van 26 juli 1962, kan worden gelijkgesteld.

B.6.2. Tussen de ruilverkaveling uit kracht van de wet, geregeld bij de wet van 22 juli 1970, en de onteigening, geregeld bij de wet van 26 juli 1962, bestaan belangrijke verschillen, in hoofdzaak op het vlak van hun respectieve doelstellingen en gevolgen.

De ruilverkaveling uit kracht van de wet streeft hoofdzakelijk naar een verbetering van de economische exploitatie van de agrarische infrastructuur, in beginsel door ruiling van versnipperde en verspreid liggende gronden met het oog op het vormen van aaneensluitende en regelmatige kavels. Een ruilverkaveling kan gepaard gaan met het uitvoeren van bepaalde werken die ook betrekking kunnen hebben op onder meer de landschapszorg en met maatregelen van landinrichting (artikel 62 van de wet van 22 juli 1970). Bij een ruilverkaveling verwerft de verkavelende overheid - het ruilverkavelingscomité - geen eigendoms- of gebruiksrechten op de te ruilen en geruilde onroerende goederen. De ruilverkaveling strekt in beginsel tot een ruil van landeigendommen, in voorkomend geval gepaard gaand met een verrekening van de minder- of de meerwaarden, waarin de wet van 22 juli 1970 voorziet.

De onteigening daarentegen biedt de overheid de mogelijkheid om voor doeleinden van algemeen nut de beschikking te krijgen over in het bijzonder onroerende goederen die niet middels de gewone wijzen van eigendomsoverdracht kunnen worden verworven. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. De onteigening heeft onder meer tot gevolg dat het goed naar het vermogen van de onteigenende overheid overgaat.

B.6.3. Hoewel de ruilverkaveling uit kracht van de wet niet zonder meer met een onteigening kan worden gelijkgesteld, worden zowel de categorie van de geruilkavelden als de categorie van de onteigenden in hun rechten geraakt, zij het op verschillende wijze. Bijgevolg bevinden beide categorieën zich op dat vlak niet in zodanig verschillende situaties dat zij, in het kader van een toetsing aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, onvergelijkbaar zouden zijn, wat betreft de respectieve vergoedingen en de procedurele waarborgen, waarnaar in de prejudiciële vragen wordt verwezen.

*Ten aanzien van de tweede en de derde prejudiciële vraag*

B.7. De tweede prejudiciële vraag peilt naar de bestaanbaarheid van artikel 43, § 1, van de ruilverkavelingswet met de artikelen 10 en 11, in samenhang gelezen met artikel 16, van de Grondwet, in zoverre de geruilkavelden het voorwerp zouden uitmaken van een vorm van onteigening, in een geval waarin de wet niet voorziet en zonder dat hen de vereiste waarborgen inzake controle van de externe en interne wettigheid zouden worden geboden.

B.8.1. De derde prejudiciële vraag peilt naar de bestaanbaarheid van de artikelen 20 en 43 van de wet van 22 juli 1970 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Die bepalingen zouden zijn geschonden, wanneer de voormelde artikelen 20 en 43 in die zin worden gelezen dat bij de classificatie van de gronden uitsluitend rekening wordt gehouden met gegevens die verband houden met de cultuur- of bedrijfswaarde van de grond, of met de landbouwbestemming van het goed, en niet met andere waarden, zoals de venale waarde van de betrokken kavels. Aldus zouden uit de berekening van de schadeloosstelling gegevens worden gesloten die deel ervan moeten uitmaken om tot een volledige schadeloosstelling te komen.

B.8.2. Uit de bewoordingen van de derde prejudiciële vraag en uit de uiteenzetting daaromtrent van een aantal eisende partijen voor de verwijzende rechter blijkt dat de grieven in wezen enkel betrekking hebben op artikel 20 van de wet van 22 juli 1970 en niet op artikel 43 van die wet. Artikel 43 dat voorwerp van de tweede en de zesde prejudiciële vraag uitmaakt, houdt verband met een andere kwestie, namelijk de procedure volgens welke bepaalde betwistingen hun beslag krijgen.

Bijgevolg onderzoekt het Hof eerst artikel 20.

B.9.1. Artikel 20 van de wet van 22 juli 1970 luidt :

« Bij de classificatie van de gronden houdt het comité geen rekening met gegevens die geen verband houden met de cultuur- of bedrijfswaarde van de grond, zoals de aanwezigheid

van gebouwen, afsluitingen, alleenstaande bomen of hagen, het bestaan van een pacht, van een erfdienstbaarheid van overgang of van een recht van gebruik of van opstal of de bedrijfstoestand, noch met gegevens die geen verband houden met de landbouwbestemming van het goed, zoals het bestaan van minerale of fossiele stoffen.

Deze gegevens, die als meer- of minderwaarden van de kavels worden aangezien, worden na de toewijzing van de nieuwe kavels afzonderlijk geschat. »

B.9.2. In de parlementaire voorbereiding van de wet van 25 juni 1956 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet, vervangen bij de wet van 22 juli 1970, gewijzigd bij de wet van 11 augustus 1978, werd het door die bepaling nagestreefde doel als volgt toegelicht :

« Aangezien de ruilverkaveling geschiedt ten behoeve van de landbouw, met het doel namelijk de exploitatievoorwaarden te verbeteren, moet de schattingswaarde van de gronden voor het opmaken van de waardezones in feite samenvallen met de cultuur- en bedrijfswaarde er van. Alle elementen die geen uitstaans hebben met de landbouwbestemming van het goed, zoals bomen en afsluitingen, de slechte staat van onderhoud van de grond, het bestaan van een pacht, van een erfdienstbaarheid, de aard van de ondergrond, het mogelijk gebruik voor industriële doeleinden of de toekomstige bestemming als bouwterrein, moeten dus geweerd worden. »

Bij de parlementaire bespreking van de wetten van 22 juli 1970 en 11 augustus 1978 werd die *ratio legis* niet betwist, en zulks terwijl de doelstelling die met de ruilverkaveling wordt nagestreefd gaandeweg is geëvolueerd van een zuiver landbouweconomische finaliteit naar een meer omvattende doelstelling van landschapszorg en landinrichting. Thans wordt die doelstelling, wat het Vlaamse Gewest betreft, als volgt verwoord in artikel 62 van de wet van 22 juli 1970, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 11 augustus 1978 « tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970, op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaamse Gewest » (*Belgisch Staatsblad*, 22 september 1978) :

« Ten einde in het algemeen belang tot een betere economische exploitatie van de landeigendommen te komen, kan, overeenkomstig de bepalingen van deze wet, overgegaan worden tot ruilverkaveling van versnipperde en verspreid liggende gronden.

Ruilverkaveling beoogt het vormen van aaneensluitende en regelmatige kavels die zo dicht mogelijk bij de bedrijfszetel zijn gelegen en een eigen uitweg hebben.

Ruilverkaveling kan gepaard gaan met aanleg en verbetering van wegen, met waterbeheersingswerken, met grondverbeteringswerken, zoals drooglegging, bevloeiing,



effening en ontginning, met werken voor water- en elektriciteitsvoorziening, evenals met werken van landschapszorg en met andere maatregelen tot landinrichting.

[...]»

B.9.3. Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.

B.9.4. Door te bepalen dat bij de classificatie van de gronden in beginsel enkel rekening mag worden gehouden met gegevens die verband houden met, enerzijds, de cultuur- of bedrijfswaarde van de grond en, anderzijds, de landbouwbestemming, en door bij die classificatie niet te voorzien in de vergoeding voor meerwaarden die met andere dan de cultuur- of bedrijfswaarde verband houden, heeft de wetgever een maatregel genomen die, redelijkerwijze, en in zijn algemeenheid beschouwd, niet kan worden geacht onevenredige gevolgen te hebben voor de belanghebbenden waarop die maatregel toepassing zou vinden, gelet op de bijzondere compensatieregeling waarin artikel 20, tweede lid, voorziet.

Daarbij dient tevens in aanmerking te worden genomen dat de wet van 22 juli 1970 - inzonderheid in de artikelen 23 en 43 - in een aantal waarborgen voorziet die de belanghebbenden toestaan bepaalde beslissingen inzake de vaststelling van bepaalde waarden en vergoedingen te betwisten.

De belanghebbenden blijven gerechtigd om op basis van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek een schadevergoeding te vorderen voor de schade die zij zouden bewijzen geleden te hebben door machtsmisbruik en machtsafwendings of door een foutieve beslissing van het ruilverkavelingscomité. De bevoegde rechtbank is dan krachtens de haar door artikel 159 van de Grondwet opgedragen wettigheidscontrole bevoegd om na te gaan of dat comité zich van zijn taak heeft gekweten overeenkomstig de zorgvuldigheidsnormen die in artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek zijn ingeschreven.

Bovendien kunnen de eindbeslissingen van het ruilverkavelingscomité, in zoverre het administratieve rechtshandelingen betreft, met een beroep voor de Raad van State worden bestreden.

Ten slotte dient er mee rekening te worden gehouden dat een regeling betreffende één fase van een complexe operatie, zoals een ruilverkaveling, die door bepaalde belanghebbenden als discriminerend wordt ervaren, een onderdeel vormt van een algehele regeling die kan voorzien in de door de overheid te bekostigen inrichtingswerken in het voordeel van de geruilkavelden.

B.9.5. De in het geding zijnde maatregel kan evenmin worden beschouwd als een krachtens artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens ongeoorloofde inbreuk op het eigendomsrecht.

In een zaak waarbij de Franse wetgeving inzake ruilverkaveling in het geding was, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Piron t/ Frankrijk van 14 november 2000 overwogen dat, nu ten gevolge van de ruilverkaveling de overdracht van eigendommen definitief was, het te dezen gaat om een beroving van eigendom bedoeld in de tweede zin van de eerste alinea van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Met verwijzing naar eerdere arresten (Wiesinger t/ Oostenrijk van 30 oktober 1991; Prötsch t/ Oostenrijk van 15 november 1996), wijst het Europees Hof erop dat de ruilverkaveling zowel het belang van betrokken eigenaars als dat van de gemeenschap in haar geheel dient door het rendement van de landbouwbedrijven in zijn geheel te verhogen en door de teelt te rationaliseren. De ruilverkaveling vormt volgens het Europees Hof ontegensprekelijk een reden van « algemeen belang ».

B.9.6. Zonder dat het Hof uitspraak moet doen over de vraag of de regeling, neergelegd in de wet van 22 juli 1970, als een « beroving van eigendom », bedoeld in de tweede zin van de eerste alinea van artikel 1 van het voormelde Protocol dient te worden beschouwd - zoals de Waalse Regering meent -, dan wel als een regeling van « het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang », bedoeld in de tweede alinea van artikel 1 van hetzelfde Protocol - zoals het ruilverkavelingscomité Hamme betoogt -, volstaat het in herinnering te brengen dat met het in het geding zijnde artikel 20 van die wet een doelstelling

van algemeen belang wordt nagestreefd en dat de bekritiseerde maatregelen daarmee niet onevenredig zijn.

B.9.7. De derde prejudiciële vraag, in zoverre zij betrekking heeft op artikel 20 van de voormelde wet, dient ontkennend te worden beantwoord.

B.10. Gelet op de mogelijkheden van jurisdictionele controle waarin artikel 43, § 1, voorziet en die onder B.9.4 zijn besproken, dient ook de tweede prejudiciële vraag ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

B.11.1. De vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 29, tweede lid, van de wet van 22 juli 1970 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen zijn geschonden, wanneer het voormelde artikel 29, tweede lid, aldus wordt uitgelegd dat aan de gebruiker van een perceel dat in een ruilverkaveling is opgenomen, geen vergoeding wegens een gebruiksverlies « anders dan voor een onderbedeling in cultuur- en bedrijfswaarden » kan worden toegekend, terwijl de gebruiker van een vergelijkbaar perceel dat in een onteigeningsplan ten algemene nutte is opgenomen, recht heeft op een volledige vergoeding.

B.11.2. Artikel 29, tweede lid, van de wet van 22 juli 1970 luidt :

« Een vergoeding wegens gebruiksverlies is verschuldigd aan de gebruiker wanneer de globale waarde van de hem toebedeelde kavels naar verhouding ten minste 2 pct. kleiner is dan de globale waarde van zijn vroegere kavels, met inachtneming van de waarde zowel van de gronden die uit het blok werden gesloten als van die welke later bij het blok werden gevoegd overeenkomstig de bepalingen van artikel 25, § 1, derde lid, evenals van de waarde van de aan het openbaar domein toe te wijzen of te onttrekken wegen, afwateringen en kunstwerken. »

B.11.3. In de memorie van toelichting bij de wet van 22 juli 1970 werd die bepaling als volgt toegelicht :

« Artikel 29 van het wetsontwerp strekt er toe voortaan eveneens een vergoeding voor gebruiksverlies toe te kennen aan de gebruikers die tevens eigenaar zijn; deze vergoeding valt niet samen met het saldo dat verschuldigd is in geval de oude en nieuwe kavels toegekend aan een eigenaar of vruchtgebruiker niet gelijkwaardig zijn. Voegen we er aan toe dat om het gebruiksverlies vast te stellen, het praktisch onmogelijk is een onderscheid te maken tussen de kavels gebruikt door een belanghebbende als eigenaar en als huurder; inderdaad het verschil tussen de inbreng van een belanghebbende en zijn toedeling, draagt globaal op het geheel van de uitbating. » (*Parl. St.*, Kamer, 1968-1969, nr. 250/1, p. 10)

B.11.4. Het Hof ziet niet in hoe artikel 29, tweede lid, het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou kunnen schenden, nu die bepaling enkel ertoe strekt te voorzien in een vergoeding wegens gebruiksverlies in het voordeel van de gebruiker, wanneer de globale waarde van de hem toebedeelde kavels naar verhouding ten minste 2 procent kleiner is dan de globale waarde van zijn vroegere kavels.

B.11.5. In zoverre de prejudiciële vraag beoogt de vergoeding voor gebruiksverlies die in het kader van een ruilverkaveling kan worden toegekend, te vergelijken met de vergoeding die in het kader van een onteigening ten algemene nutte kan worden toegekend, moet worden vastgesteld dat zulk een vergelijking niet kan worden aangenomen. Het gaat immers niet op de specifieke vergoeding voor gebruiksverlies die op grond van de in het geding zijnde bepaling in voorkomend geval aan een gebruiker kan worden toegekend, af te zonderen van de andere vergoedingen, compensaties en waarborgen waarin de wet van 22 juli 1970 voorziet, om vervolgens uit die enkele bepaling een verschil in behandeling ten aanzien van de onteigeningsvergoeding af te leiden. Bovendien is de situatie van een geruilkavelde gebruiker en een onteigende gebruiker wezenlijk verschillend, nu de eerste zijn gebruiksrechten niet definitief verliest, maar ze op de toebedeelde kavels kan voortzetten, terwijl zulks voor de tweede niet het geval is.

B.11.6. De vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de vijfde prejudiciële vraag*

B.12.1. De vijfde prejudiciële vraag heeft eveneens betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 29, tweede lid, van de wet van 22 juli 1970 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou zijn geschonden, wanneer het voormelde artikel 29, tweede lid, aldus wordt uitgelegd dat aan de eigenaar van een perceel dat in een ruilverkaveling is opgenomen, geen vergoeding « wegens verminderde exploitatiemogelijkheid » kan worden toegekend, terwijl de eigenaar van een vergelijkbaar perceel dat in een onteigeningsplan ten algemenen nutte is opgenomen, recht heeft op een volledige vergoeding.

B.12.2. In artikel 29, tweede lid, wordt in bepaalde gevallen in een vergoeding voor gebruiksverlies voorzien die aan « de gebruiker » is verschuldigd.

Nu in die bepaling enkel sprake is van « de gebruiker » en niet van « de eigenaar », gaat de prejudiciële vraag uit van een verkeerde lezing van die bepaling.

B.12.3. In zoverre de prejudiciële vraag de eigenaar die tevens de gebruiker van de kavel is beoogt, valt zij samen met de vierde prejudiciële vraag en dient hetzelfde antwoord te worden gegeven.

B.12.4. De vijfde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

*Ten aanzien van de zesde prejudiciële vraag*

B.13.1. De zesde prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van de artikelen 23 en 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zou zijn geschonden doordat, enerzijds, de geruilkavelden niet dezelfde rechten genieten als de onteigenden wat betreft de begroting

van de vergoeding en, anderzijds, « aan de eigenaars niet dezelfde rechten, noch verhaalmogelijkheden worden toegekend als aan de gebruikers, aangezien slechts de gebruiker en niet de eigenaar zelf de puntenwaarde afdoende kan betwisten ».

B.13.2. Volgens de Waalse Regering is de zesde prejudiciële vraag niet ontvankelijk, nu zij uitgaat van een verkeerde lezing van de artikelen 23 en 43, § 1, van de wet van 22 juli 1970.

Volgens het ruilverkavelingscomité Hamme gaat de zesde prejudiciële vraag uit van een niet bestaand onderscheid in behandeling tussen de bij de ruilverkaveling betrokken eigenaars en gebruikers.

B.13.3. Luidens de artikelen 23 en 43, § 1, kan « ieder belanghebbende » een aantal elementen betwisten waarvan sprake in die bepalingen. Die bepalingen maken geen onderscheid naargelang die belanghebbende een gebruiker of een eigenaar is.

In zoverre het tweede onderdeel van de zesde prejudiciële vraag een verschil in behandeling dat in de in het geding zijnde bepalingen niet wordt gemaakt, ter toetsing aan het Hof voorlegt, is het niet ontvankelijk.

B.13.4. In zoverre het eerste onderdeel van de zesde prejudiciële vraag betrekking heeft op het verschil in behandeling tussen de geruilkavelde en de onteigende wat de begroting van de vergoeding betreft, stelt het Hof vast dat zowel in artikel 23 als in artikel 43, § 1, wordt voorzien in de mogelijkheid voor iedere belanghebbende om de in die bepalingen vermelde elementen te betwisten.

Voor het overige valt het onderzoek van het eerste onderdeel van de zesde prejudiciële vraag, wat de vergoeding betreft die aan de geruilkavelden in vergelijking met die welke aan de onteigenden wordt toegekend, samen met dat van de derde prejudiciële vraag, zodat daarop hetzelfde antwoord dient te worden gegeven.

B.13.5. Het eerste onderdeel van de zesde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

- Artikel 20 van de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

- De artikelen 23, 29, tweede lid, en 43, § 1, van dezelfde wet schenden niet de artikelen 10 en 11, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 16, van de Grondwet.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 11 juni 2003.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts