

Rolnummer 739
Arrest nr. 32/95 van 4 april 1995

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 21, tweede lid, van de gecordineerde wetten op de Raad van State, gesteld door de Raad van State.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters L. De Grève en M. Melchior, en de rechters L. François, J. Delruelle, G. De Baets, A. Arts en R. Henneuse, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter L. De Grève,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij arrest nr. 48.624 van 13 juli 1994 in zake R. Demey tegen het Vlaamse Gewest, heeft de Raad van State, afdeling administratie, de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« 1. Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, waar dit artikel aan de verzoekende partij het voordeel ontnemt dat haar wordt toegekend door artikel 21, derde lid, ingeval de verwerende partij nalaat het administratief dossier neer te leggen, terwijl door het toepassen van artikel 21, tweede lid, op de verzoekende partij, deze nalatige verwerende partij van elke sanctie bevrijd wordt ?

2. Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, waar dit artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en alleen om die reden verkiezen het recht op een memorie van wederantwoord te behouden eerder dan een vervangende toelichtende memorie in te dienen ?

3. Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet, waar dit artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk gesteld worden en die, na een gerechtelijke veroordeling van de verwerende partij, beslissen geen toelichtende memorie in te dienen ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Het geding voor de Raad van State betreft een beroep tot vernietiging ingesteld door R. Demey tegen een besluit van de gemeenschapsminister van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting.

De verwerende partij voor de Raad van State heeft geen memorie van antwoord noch een administratief dossier ingediend.

De verzoekende partij werd daarvan op 2 juli 1992 in kennis gesteld. In die kennisgeving werd aan de verzoekende partij gemeld dat zij over een eenmalige termijn van 60 dagen beschikte om nog een toelichtende memorie in te dienen en werd de aandacht gevestigd op artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State luidens welke bepaling het niet eerbiedigen door de verzoekende partij van de termijnen voor het toesturen van de memories leidt tot een uitspraak waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

De verzoekende partij heeft geen toelichtende memorie ingediend.

Door de auditeur bij de Raad van State is dan een verslag opgemaakt overeenkomstig artikel 14bis, § 1, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State. De auditeur besloot dat het ontbreken van het belang moest worden vastgesteld.

In een laatste memorie voert de verzoekende partij aan dat men haar toch niet kan verplichten een nietszeggende proceduredaad te stellen wanneer de verwerende partij geen administratief dossier neerlegt en geen memorie van antwoord indient. De verzoekende partij betoogt dat de interpretatie van de betwiste bepaling in die zin dat toch nog een memorie moet worden ingediend, tot gevolg heeft dat zij wordt gelijkgesteld met verzoekers die nalaten te repliceren op een tijdig ingediende memorie van antwoord.

Aldus zou de betwiste bepaling discriminatoir zijn, doordat zij dezelfde sancties oplegt aan verzoekers die geconfronteerd worden met nalatigheden van het bestuur als aan verzoekers die nalatig zijn. Aan het slot van haar memorie vraagt de verzoekende partij dat aan het Hof desbetreffend een aantal prejudiciële vragen zou worden gesteld.

In het verwijzende arrest overweegt de Raad van State dat uit de parlementaire voorbereiding van de betwiste bepaling blijkt dat de wetgever heeft gewild dat de verzoekende partij door het indienen van een memorie formeel blijf zou geven van een gehandhaafde belangstelling, zelfs in het geval dat de verzoekende partij niets meent te moeten toevoegen aan haar verzoekschrift, bijvoorbeeld omdat de verwerende partij geen memorie van antwoord en zelfs geen administratief dossier heeft ingediend. Vervolgens besluit de Raad van State de door de verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vragen te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

De expeditie van de verwijzingsbeslissing is op 20 juli 1994 ter griffie ingekomen.

Bij beschikking van 20 juli 1994 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van de verwijzingsbeslissing is kennisgegeven overeenkomstig artikel 77 van de organieke wet bij op 11 augustus 1994 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 augustus 1994.

Bij beschikking van 16 september 1994 heeft de voorzitter in functie, gelet op het verzoekschrift van de Ministerraad van 14 september 1994, de termijn voor het indienen van een memorie verlengd met vijftien dagen.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de Ministerraad bij op 19 september 1994 ter post aangetekende brief.

Memories zijn ingediend door :

- R. Demey, Oude Bellestraat 2, 8900 Dikkebus-Ieper, bij op 9 september 1994 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 10 oktober 1994 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 25 oktober 1994 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- R. Demey, bij op 23 november 1994 ter post aangetekende brief;
- de Ministerraad, bij op 24 november 1994 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 24 november 1994 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter A. Arts, gelet op de inruststelling van een nederlandstalige rechter van de zetel.

Bij beschikking van 16 januari 1995 heeft de voorzitter in functie, gelet op de inruststelling van een fransstalige rechter van de zetel, de zetel aangevuld met rechter J. Delruelle, enkel en alleen om het Hof ertoe in staat te stellen te beslissen over de in artikel 109 van de organieke wet bepaalde termijnverlenging en over de ingereedheidbrenging.

Bij beschikking van dezelfde dag heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 20 juli 1995.

Bij beschikking van 24 januari 1995 heeft het Hof de zetel aangevuld met rechter R. Henneuse.

Bij beschikking van 25 januari 1995 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 16 februari 1995.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 25 januari 1995 ter post aangetekende brieven.

Bij beschikking van 15 februari 1995 heeft de voorzitter in functie vastgesteld dat rechter-verslaggever E. Cerexhe wettig verhinderd was en in die hoedanigheid werd vervangen door rechter J. Delruelle.

Op de openbare terechtzitting van 16 februari 1995 :

- zijn verschenen :

. Mr. B. Schöfer *loco* Mr. M. Denys, advocaten bij de balie te Brussel, voor R. Demey;

. Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en J. Delruelle verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

Memorie van R. Demey

A.1.1. Het beroep tot vernietiging voor de Raad van State steunt op een dossier dat door de verzoekende partij zelf is ingediend.

Geen enkele bepaling schrijft voor dat de verzoekende partij een toelichtende memorie of memorie van wederantwoord moet indienen wanneer het bestuur verzuimt het administratief dossier neer te leggen. Artikel 8 van het algemeen procedurereglement bepaalt dat bij het uitblijven van een memorie van antwoord de verzoekende partij de memorie van wederantwoord mag - doch niet moet - vervangen door een toelichtende memorie. Het staat de verzoekende partij in dat geval vrij ofwel meteen een toelichtende memorie in te dienen, ofwel een memorie van wederantwoord in te dienen wanneer alsnog een memorie van antwoord ter kennis wordt gesteld.

A.1.2. Door de toestand van de verzoekende partij gelijk te stellen met die van een verzoeker die verzuimt te repliceren op een tijdig ingediende memorie van antwoord (eventueel vergezeld van een administratief dossier), wordt een maatregel genomen waarin artikel 8 van het procedurereglement niet voorziet en die in strijd is met artikel 21 van de gecordineerde wetten op de Raad van State.

Bovendien is voormeld artikel 21 dan op zichzelf discriminatoir doordat het dezelfde sancties bepaalt voor verzoekende partijen die foutief handelen als voor andere verzoekers die geconfronteerd worden met nalatigheden van het bestuur. De fouten van het bestuur wegen zwaarder door bij niet-nalatige verzoekers dan bij nalatige verzoekers. Een dergelijke wetgeving schendt ook op zichzelf artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat een eerlijk proces waarborgt.

Om die redenen moeten de prejudiciële vragen positief worden beantwoord.

Memorie van de Ministerraad

A.2.1. Vroeger bepaalde artikel 21 van de gecordineerde wetten op de Raad van State enkel dat de Koning de termijnen voor het indienen van de memories vaststelde; er was geen specifieke sanctie voor het niet of niet tijdig indienen van een memorie. De Raad van State diende steeds *in concreto* na te gaan of het verzuim vanwege de verzoekende partij niet wees op een gemis aan actueel belang bij de beslechting van het geschil. Zelfs wanneer de auditeur van oordeel was dat de verzoekende partij haar belang verloren had, diende hij niettemin een volledig onderzoek te wijden aan de zaak en daarover een verslag op te maken en een advies uit te brengen.

A.2.2. Het huidige artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990. Het arrest dat tot de prejudiciële vraagstelling besluit, verwijst naar een voorgaand arrest van de Raad van State, nr. 38.433 van 8 januari 1992, waarin dat rechtscollege reeds op grond van een uitvoerige analyse van de parlementaire voorbereiding van het huidige artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot de slotsom kwam dat ook het niet neerleggen van een toelichtende memorie leidt tot de sanctie die bij de voormelde bepaling is voorgeschreven.

A.2.3. Uit de tweede en derde prejudiciële vragen blijkt dat de verzoekende partij voor de Raad van State niet klaagt over een onderscheid maar wel over een gelijke behandeling.

Indien al zou worden aangenomen dat de wet het gelijkheidsbeginsel kan schenden wanneer geen onderscheid wordt gemaakt, dan nog moet ten deze worden vastgesteld dat het uitblijven van een differentiatie geen ongelijke behandeling in het leven roept die onredelijk is of niet overeenstemt met het doel van de wet en dat het door R. Demey gesuggereerde onderscheid steunt op een beleidsbepalende factor die ontsnapt aan de toetsing van het Hof.

De eerste prejudiciële vraag, waarin de vergelijking wordt gemaakt tussen de sanctie van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het voordeel van het derde lid van voormeld artikel, vergt een toetsing van het derde lid of minstens een onderzoek naar de samenhang tussen het tweede en het derde lid, terwijl de bevoegdheid van het Hof strikt beperkt is tot de bepalingen die in de vraag zijn vermeld.

A.2.4. De betwiste bepaling behandelt alle verzoekende partijen op dezelfde wijze. De bedoeling van de wetgever was een overbelaste Raad van State te bevrijden van procedures waarvoor de verzoekende partij geen belangstelling meer betoonde en een duidelijke situatie te scheppen waarbij discussie over het al dan niet handhaven van de belangstelling uitgesloten is. Uitgaande van die doelstelling is het duidelijk dat de wetgever geen onderscheid mocht maken tussen de talloze situaties die zich in de loop van de rechtspleging kunnen voordoen.

Op de vraag of artikel 8 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State mag worden genterpreteerd zoals door de Raad van State werd gedaan, moet niet worden ingegaan. Die bepaling ontsnapt aan de bevoegdheid van het Hof en de samenhang tussen voormeld artikel 8 en de betwiste bepaling gaat de perken van de saisine in het kader van de prejudiciële vraag te buiten.

Wat de onderscheiden behandeling tussen de verzoekende partij en de verwerende partij betreft, moet worden opgemerkt dat de partij die de vernietiging vordert moet doen blijken van een belang bij haar vordering,

en niet de verwerende partij. Het is dan ook logisch dat enkel van de verzoekende partij een formele bevestiging van dat belang vereist wordt.

A.2.5.1. De situatie bedoeld in de eerste prejudiciële vraag houdt geen discriminatie in omdat de onderscheiden gevolgen bij niet-nakoming van de procedureregels telkens een andere grondslag hebben.

A.2.5.2. De situatie bedoeld in de tweede vraag gaat ervan uit dat de verzoekende partij de keuze heeft om ofwel een toelichtende memorie in te dienen ofwel een eventuele memorie van antwoord af te wachten en alsdan te repliceren. Het is duidelijk dat de wetgever, gelet op de doelstelling van de wet, niet toestaat dat de verzoekende partij de rechtspleging naar eigen inzichten zou regelen.

Bovendien heeft de wetgever in het vijfde lid van artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaald dat laattijdige memories vanwege de verwerende partij uit de debatten worden geweerd, zodat er voor de verzoekende partij geen aanleiding is om daarop te repliceren.

A.2.5.3. Hetzelfde geldt voor de derde prejudiciële vraag. De omstandigheid dat « een gerechtelijke veroordeling van de verwerende partij » is uitgesproken, is ter zake niet relevant.

Vooreerst zal de Raad van State of de auditeur dat normaliter niet weten en bovendien kan een eventuele veroordeling van de verwerende partij voldoening schenken aan de verzoeker en de belangstelling van deze laatste bij het beroep tenietdoen.

A.2.6. Indien het Hof een schending zou vaststellen, moet onderzocht worden wat dit tot gevolg kan hebben. Gelet op de vaste rechtspraak van de Raad van State sinds het arrest nr. 38.433 van 8 januari 1992 dienen de gevolgen beperkt te worden tot op die datum.

Op grond van wat voorafgaat is het antwoord op de vragen evenwel dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet niet schendt.

Memorie van antwoord van R. Demey

A.3.1. Wanneer de verzoekende partij geconfronteerd wordt met een verwerende partij die geen administratief dossier indient, dan heeft de verzoekende partij het voordeel dat de door haar aangehaalde feiten vermoed worden juist te zijn. Wanneer de verzoekende partij geconfronteerd wordt met een verwerende partij die nog meer nalatig is en noch het administratief dossier, noch een memorie van antwoord indient, dan verliest de verzoekende partij die geen toelichtende memorie indient - hoewel dat zinloos is - het voordeel dat bij het derde lid van artikel 21 is ingevoerd en wordt zij geacht geen belang meer te hebben bij het beroep. De verwerende partij die geen memorie indient, wordt daarentegen niet bestraft en wint de zaak.

Die ongelijke bestraffing is discriminerend en in strijd met de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet omdat de grondslag van de bestraffing voor beide partijen dezelfde is, namelijk de goede rechtsbedeling.

A.3.2. Een verschil in behandeling moet steunen op een objectief en redelijk criterium van onderscheid. Er is eveneens een discriminatie wanneer de wet niet voorziet in een verschil in behandeling waar dat noodzakelijk is.

Met inachtneming van het doel van de wetgever dat erin bestond de moeilijkheden in verband met de rechtsbedeling op te lossen, is de maatregel van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State zeer goed te begrijpen in de hypothese dat de verzoekende partij nalaat een memorie van wederantwoord in te dienen als repliek op de stukken van rechtspleging die door de verwerende partij worden ingediend.

In de hypothese dat de verwerende partij verzuimt een memorie van antwoord in te dienen, kan de maatregel waarbij het verlies van het vereiste belang van de verzoekende partij die geen toelichtende memorie indient omdat zij geen basis heeft om zinvol te repliceren, niet redelijkerwijze van toepassing worden geacht. Het aangewende middel dat neerkomt op de vaststelling van verlies van belang is niet evenredig met het beoogde doel. Er is geen objectief en redelijk argument dat het effectief verlies van belang in een dergelijk geval staat.

A.3.3. Het is absurd van de verzoekende partij een nietszeggende memorie van toelichting te verlangen wanneer de verwerende partij heeft nagelaten een memorie van antwoord in te dienen. Artikel 8 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State is blijven bestaan en heeft nog altijd zijn betekenis. Dat artikel schrijft voor dat de memorie van antwoord mag worden vervangen door een memorie van toelichting. In de tekst staat letterlijk dat het om een mogelijkheid gaat en niet om een verplichting. De door de Ministerraad aangehaalde rechtspraak is op zijn minst betwistbaar. In dit verband wordt verwezen naar het arrest « Blankenberge » van de Raad van State, nr. 38.944 van 5 maart 1992.

De opmerking van de verwerende partij dat de samenhang tussen voormeld artikel 8 en de betwiste bepaling aan de saisine van het Hof ontsnapt, is onjuist aangezien artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet op zichzelf kan worden beoordeeld.

A.3.4. Op de stelling van de Ministerraad dat de wetgever beoogde de reeds overbelaste Raad van State te ontdoen van overbodige zaken, kan worden geantwoord dat de betwiste maatregel de Raad van State niet minder belast en dat de overbelasting langs andere wegen verholpen moet worden, ofwel door het aantal raadsheren te verhogen, ofwel door krachtig op te treden tegen de misbruiken van het bestuur.

Memorie van antwoord van de Ministerraad

A.4.1. R. Demey verwijst ten onrechte naar het arrest « Blankenberge » van de Raad van State, nr. 38.944 van 5 maart 1992. Dat arrest heeft betrekking op een andere bepaling, namelijk artikel 21bis, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Er is geen tegenspraak tussen dat arrest en de rechtspraak zoals ontwikkeld in het arrest nr. 38.433 van 8 januari 1992. In het bijzondere geval beoogd door artikel 21bis moet volgens het arrest « Blankenberge » artikel 21, tweede lid, wijken voor de verplichting het administratieve dossier nog neer te leggen.

A.4.2. De verzoekende partij voor de Raad van State voert in hoofdzaak aan dat de betwiste bepaling geen « eerlijk proces » mogelijk maakt en verwijst in dat verband naar artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Een schending van dat artikel op zich kan rechtstreeks voor de Raad van State worden aangeklaagd, maar niet voor het Arbitragehof.

A.4.3. In de praktijk wordt aan de verzoekende partij toch nog de mogelijkheid geboden om te antwoorden op een laattijdige memorie van antwoord of de laattijdige indiening van een administratief dossier.

Het procedurereglement voorziet niet in die mogelijkheid, maar ze vloeit voort uit de verplichting de rechten van de verdediging te eerbiedigen en een eerlijke procesgang te waarborgen.

- B -

B.1. Artikel 21 van de wetten op de Raad van State, gecordineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973, ingevoegd bij wet van 17 oktober 1990, luidt :

« De termijnen waarbinnen de partijen hun memories, het administratief dossier of de door de afdeling administratie gevraagde stukken of inlichtingen moeten toesturen, worden bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit vastgesteld.

Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt, doet de afdeling, de partijen gehoord, zonder verwijl uitspraak op advies van het voor de betreffende zaak aangestelde lid van het auditoraat, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

Wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurt, worden, onverminderd artikel 21*bis*, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

Wanneer het administratief dossier niet in het bezit is van de verwerende partij, moet zij dit onverwijld aan de kamer bij wie het beroep aanhangig is mededelen. Deze kan de neerlegging van het administratief dossier bevelen tegen een dwangsom overeenkomstig de bepalingen van artikel 36.

De memories ingediend door de verwerende partij worden ambtshalve uit de debatten geweerd wanneer zij niet zijn ingediend binnen de termijnen bepaald overeenkomstig het eerste lid.

Ten aanzien van de verzoekende partij geldt een vermoeden van afstand van geding wanneer zij, binnen een termijn van 30 dagen die ingaat met de betekening van het verslag van de auditeur waarin de verwerping of onontvankelijkheid van het beroep wordt voorgesteld, geen verzoek tot voortzetting van de procedure indient. »

B.2. De prejudiciële vragen betreffen de bestaanbaarheid van het tweede lid van het geciteerde artikel met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De betwiste bepaling schrijft voor dat ingeval de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt, de afdeling administratie van de Raad van State zonder verwijl op advies van het auditoraat uitspraak doet waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

B.3. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dezelfde regels verzetten er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.4.1. De betwiste bepaling is bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990 ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zij maakt deel uit van een reeks maatregelen waarmee de wetgever beoogde de duur van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te beperken en de ontstane achterstand weg te werken (*Gedr. St.*, Senaat, 1989-

1990, nr. 984-1, (Memorie van toelichting), p. 1, en nr. 984-2, (Verslag), p. 2, en *Parl. Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2.640 e.v.).

Wat meer bepaald het ontwerp van het huidige artikel 21 betreft, werd in de parlementaire voorbereiding gepreciseerd dat « het (...) de bedoeling (is) te verhelpen aan de al dan niet door sommige gedingvoerende partijen gewilde langdurigheid van de procedures die voor de Raad van State worden aangespannen. Het niet respecteren van de termijnen voor het toesturen van de memories zal van rechtswege geacht worden gelijk te staan met het niet meer doen blijken van het in artikel 19 vereiste belang; (...) » (*Gedr. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3).

In het verwijzende arrest komt de Raad van State, na een analyse van de parlementaire voorbereiding en inzonderheid de vaststelling dat een amendement dat een meer soepele behandeling voorstelde werd verworpen (*Gedr. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-5, en *Parl. Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2.646, 2.648, 2.650 en 2.651), tot de conclusie « dat de wetgever heeft gewild dat onder geen beding een excuus voor het niet of het niet tijdig insturen van een memorie aanvaard zou worden; door de door hem opgelegde sanctie te omschrijven als het 'ontbreken van het vereiste belang' heeft hij te kennen gegeven dat hij het indienen van een memorie zag als een formele blijk van gebleven belangstelling. Het geven van die formele blijk van gebleven belangstelling is uiteraard ook dan zinvol wanneer de verzoekende partij niets meent te moeten toevoegen aan haar verzoekschrift, bijvoorbeeld omdat de verwerende partij geen memorie van antwoord en zelfs geen administratief dossier heeft ingediend. »

B.4.2. Indien de verwerende partij een memorie van antwoord indient, al dan niet gepaard met neerlegging van het administratief dossier, kan de verzoekende partij daarop een memorie van wederantwoord indienen.

Wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord indient, onverschillig of zij al dan niet het administratief dossier neerlegt, kan de verzoekende partij zich ertoe beperken een toelichtende memorie in te dienen waarin het verzoekschrift nader kan worden uiteengezet.

Artikel 21, derde lid, van de wet bepaalt dat, ingeval de verwerende partij die in het bezit is van het administratief dossier, het niet neerlegt, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten worden geacht te zijn bewezen tenzij zij kennelijk onjuist zijn, maar de wettekst bevat geen specifieke

ke bepaling omtrent het belang van de verzoekende partij. Toch moet de wet zo worden begrepen dat ook in dat geval de verzoekende partij moet doen blijken van een voortgezet belang bij het beroep. Dit geldt niettegenstaande artikel 8 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State nog steeds bepaalt dat de verzoekende partij haar memorie van wederantwoord «mag » vervangen door een toelichtende memorie indien de tegenpartij verzuimt binnen de bepaalde termijn een memorie van antwoord te laten geworden.

Zoals in het verwijzend arrest is gesteld, is het indienen van een memorie door artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot een verplichting gemaakt voor de verzoekende partij indien ze wil vermijden dat de afwezigheid van het vereiste belang zou worden vastgesteld : « Het zo niet begrijpen zou immers betekenen dat ten opzichte van de verzoekende partij die wel een memorie instuurt maar buiten de termijn, het ontbreken van het vereiste belang zou worden vastgesteld en ten opzichte van de verzoekende partij die helemaal geen memorie instuurt niet. Ontsnappen aan die absurde situatie kan alleen wanneer men stelt dat krachtens artikel 21, tweede lid, het insturen van memories voortaan een verplichting is voor de verzoekende partij wil deze ontsnappen aan de verwerping van haar beroep wegens ontstentenis van belang; »

Nu die verplichting uit de wet voortspuit, dienen de artikelen 7 en 8 van het voormelde Regentsbesluit ook zo te worden gelezen dat de griffier, bij gebrek aan tijdige neerlegging van het administratief dossier of van een memorie van antwoord, gehouden is de verzoekende partij hiervan in kennis te stellen, onder vermelding, conform artikel 14bis, § 2, van dat besluit, van artikel 21, tweede lid, van de geco-ordineerde wetten op de Raad van State.

Uit de parlementaire voorbereiding van dat artikel blijkt overigens dat de wetgever wel degelijk de bedoeling had strenge gevolgen te verbinden aan het niet respecteren van de termijnen en dat hij ervan uitging dat de Raad van State, bij de kennisgevingen van de griffier, de verzoekende partij zou herinneren aan de wettelijke gevolgen van de afwezigheid of de laattijdigheid van antwoord (*Gedr. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 4 en 43).

Wat de eerste prejudiciele vraag betreft

B.5.1. De eerste vraag betreft de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de betwiste bepaling «aan de verzoekende partij het voordeel ontnemt dat haar wordt toegekend door artikel 21, derde lid, ingeval de verwerende partij nalaat het administratief dossier neer te leggen, terwijl door het toepassen van artikel 21, tweede lid, op de verzoekende partij, deze nalatige verwerende partij van elke sanctie bevrijd wordt ».

Het derde lid van artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt dat wanneer de verwerende partij het administratieve dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurde, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen worden geacht, tenzij die feiten kennelijk onjuist zijn.

Een antwoord op de prejudiciële vraag noopt tot een vergelijking tussen de situatie van de verzoekende partij die de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt (artikel 21, tweede lid) en de situatie van de verwerende partij die het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurde (artikel 21, derde lid).

In tegenstelling tot wat de Ministerraad betoogt, kan het Hof, om te antwoorden op de gestelde prejudiciële vraag, bepalingen waarover de verwijzende rechter het Hof niet heeft ondervraagd betrekken bij zijn onderzoek. Daarom doet het Hof evenwel nog geen uitspraak over de bestaansbaarheid van die laatste bepalingen, ten deze artikel 21, derde lid, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.5.2. Het onderscheid tussen de maatregel die geldt ten aanzien van een verzoekende partij die de termijnen voor het indienen van een memorie niet respecteert en de maatregel die geldt ten aanzien van de verwerende partij die nalaat het administratief dossier binnen de gestelde termijn in te dienen, is objectief en redelijk verantwoord, rekening houdend met de verschillende uitgangspunten die aan de onderscheiden maatregelen ten grondslag liggen.

Artikel 21, tweede lid, houdt een regel in die de voortzetting van het onderzoek van een beroep afhankelijk stelt van de uiting, door de verzoekende partij, van de voortzetting van haar belang. Artikel 21, derde lid, behelst een sanctie ten aanzien van de verwerende partij op wie de verplichting rust het administratief dossier tijdig toe te zenden. De objectief onderscheiden verplichtingen van respectievelijk de verzoekende en de verwerende partij verantwoorden op redelijke wijze dat

onderscheiden maatregelen worden genomen bij niet-nakoming van die respectieve verplichtingen.

B.5.3. Hoe zwaar het gevolg van de niet-naleving van de termijnen die voor de indiening van de memories zijn vastgesteld, voor de verzoekende partij moge zijn - zij leidt immers tot de onontvankelijkheid van de vordering -, een dergelijke maatregel is niet kennelijk onevenredig ten aanzien van de door de wetgever nagestreefde doelstelling, namelijk het inkorten van de duur van de rechtspleging, gelet op het algemene rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd, een beginsel waarvan werd overwogen af te wijken maar waarvan de in het geding zijnde wet zelf niet afwijkt. De verplichting om binnen de termijn een memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, is een vormvoorschrift dat, ten aanzien van de voormelde doelstelling, geen onevenredige last teweegbrengt, zelfs als men het voorstel van de verzoekende partij voor de feitenrechter volgens hetwelk andere maatregelen hadden moeten genomen worden om hetzelfde doel te bereiken, in overweging neemt.

B.5.4. Uit wat voorafgaat blijkt dat de eerste prejudiciële vraag negatief moet worden beantwoord.

Wat de tweede en de derde prejudiciële vraag betreft

B.6.1. De tweede en de derde vraag betreffen de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de betwiste bepaling voorziet in een gelijke behandeling van «verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als (van) verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en (die) (tweede vraag) alleen om die reden verkiezen het recht op een memorie van wederantwoord te behouden eerder dan een vervangende toelichtende memorie in te dienen of die (derde vraag), na een gerechtelijke veroordeling van de verwerende partij, beslissen geen toelichtende memorie in te dienen ».

De tweede en de derde prejudiciële vraag betreffen niet de verantwoording voor een ongelijke behandeling, maar de vraag of er ten deze geen onterechte identieke behandeling zou zijn van verschillende situaties. Het Hof kan een gelijke behandeling slechts afkeuren wanneer twee of meer

categorieën van personen, die zich ten aanzien van de aangevochten maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

B.6.2. De tweede prejudiciële vraag nodigt uit tot een vergelijking binnen de categorie van de verzoekende partijen, tussen, enerzijds, «verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen» en, anderzijds, «verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en alleen om die reden verkiezen het recht op een memorie van wederantwoord te behouden eerder dan een vervangende toelichtende memorie in te dienen».

Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verplicht de verzoekende partijen ertoe de termijnen voor het toesturen van de memories - ongeacht of het nu gaat om een memorie van wederantwoord dan wel om een toelichtende memorie - te eerbiedigen en aldus te doen blijken van hun voortgezet belang. Ten aanzien van de aldus beschouwde maatregel is er geen zodanig belangrijk verschil tussen de situatie van de verzoekende partijen naargelang zij al dan niet beschikken over procedurestukken van de verwerende partij, dat dit voor de wetgever de verplichting zou meebrengen daarvoor in een onderscheiden behandeling te voorzien.

B.6.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de tweede prejudiciële vraag negatief moet worden beantwoord.

B.6.4. Uit het arrest dat tot de verwijzing besluit, noch uit de memories voor het Hof blijkt, en het Hof ziet niet in, hoe de in de derde prejudiciële vraag gepreciseerde omstandigheid - namelijk dat de verzoekende partij beslist geen memorie van toelichting in te dienen omdat de verwerende partij in een procedure voor de rechtscolleges van de rechterlijke macht zich zou hebben zien veroordelen - een ander probleem doet rijzen dan die welke werden onderzocht. Hieruit vloeit voort dat ook de derde vraag negatief moet worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

1. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel aan de verzoekende partij het voordeel ontnemt dat haar wordt toegekend door artikel 21, derde lid, ingeval de verwerende partij nalaat het administratief dossier neer te leggen, terwijl met toepassing van artikel 21, tweede lid, op de verzoekende partij, die nalatige verwerende partij van elke sanctie bevrijd wordt.

2. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en alleen om die reden verkiezen het recht op een memorie van wederantwoord te behouden eerder dan een vervangende toelichtende memorie in te dienen.

3. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre dat artikel voorziet in dezelfde behandeling voor verzoekende partijen die, in het bezit van alle procedurestukken gesteld, nalaten een memorie van wederantwoord in te dienen, als voor verzoekende partijen die in het bezit van geen enkel procedurestuk worden gesteld en die, na een gerechtelijke veroordeling van de verwerende partij, beslissen geen toelichtende memorie in te dienen.

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 4 april 1995.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève