

Rolnummer 1938
Arrest nr. 87/2001 van 21 juni 2001

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters H. Boel en M. Melchior, de rechters L. François, P. Martens, A. Arts en E. De Groot, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus rechter E. Cerexhe, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen

Bij arrest nr. 85.743 van 1 maart 2000 in zake L. Quartier tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 4 april 2000, heeft de Raad van State 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, op zichzelf genomen en samengelezen met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en artikel 6.1 van het E.V.R.M., doordat twee verschillende categorieën van personen, zijnde (1) de verzoekende partij die geen memorie indient, om reden dat hij geen belang meer heeft bij de zaak, dit wil zeggen, geen interesse meer in de zaak betoont, en (2) de verzoekende partij die geen memorie indient, om reden dat hij geen belang meer heeft bij de memorie, doordat hij, wegens afwezigheid van een antwoord van tegenpartij, niets meer toe te voegen heeft aan datgene wat reeds werd uiteengezet in het verzoekschrift, op gelijke wijze worden behandeld ?

2. Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Gecoördineerde Grondwet, op zichzelf genomen en samengelezen met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en artikel 6.1 van het E.V.R.M., doordat een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen gelijke categorieën van personen, zijnde (1) de verzoekende partij die tijdig een louter formele memorie indient, stellende dat hij niets meer toe te voegen heeft aan zijn verzoekschrift, omdat de tegenpartij geen memorie van antwoord ingediend heeft, en zijn procesbelang alzo behoudt, en (2) de verzoekende partij die geen formele memorie indient, omwille van het feit dat de Belgische Staat geen memorie heeft ingediend, en zijn procesbelang alzo verliest ? »

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil

Bij verzoekschrift van 15 mei 1995 vorderde L. Quartier bij de Raad van State de vernietiging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 januari 1995 tot gedeeltelijke wijziging van het gewestplan Ieper-Poperinge (*Belgisch Staatsblad*, 25 maart 1995), in zoverre het de gronden gelegen te Wervik waarvan hij pachter is en die krachtens het oorspronkelijk gewestplan gelegen waren in agrarisch gebied, tot industriegebied bestemt.

De verwerende partij voor de Raad van State, het Vlaamse Gewest, heeft verzuimd een memorie van antwoord in te dienen. De verzoekende partij werd hiervan met een schrijven van 12 oktober 1995 door de griffie van de Raad van State op de hoogte gebracht, met de mededeling dat zij over een eenmalige, niet verlengbare termijn van zestig dagen beschikte om een toelichtende memorie aan de griffie toe te sturen. De verzoekende partij diende pas op 18 december 1995, dit is na verloop van bovenvermelde termijn, een « aanvullende memorie » in.

In zijn verslag aan de voorzitter van de bevoegde kamer van 20 maart 1996 adviseerde de eerste auditeur de partijen met toepassing van artikel 14bis, § 1, tweede lid, van de algemene procedureregeling ter terechtzitting op te roepen, teneinde het ontbreken van het vereiste belang van de verzoekende partij vast te stellen en de vordering dienovereenkomstig te verwerpen.

Ter terechtzitting stelde de verzoekende partij dat te dezen krachtens artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet kan worden vastgesteld dat het vereiste belang ontbreekt om de gevorderde vernietiging te verkrijgen. Er anders over oordelen zou strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij verzocht hieromtrent een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, hetgeen de Raad van State deed bij arrest nr. 62.485. De verzoekende partij verzocht het Hof toen de door de Raad van State gestelde vraag te

herformuleren. Aan die vraag tot herformulering werd door het Hof geen gevolg gegeven. Het Hof antwoordde op de door de Raad van State gestelde vraag in zijn arrest nr. 27/97 van 6 mei 1997.

Bij brief van 10 juli 1997 vraagt de verzoekende partij aan de Raad van State opnieuw twee vragen te stellen aan het Hof. In zijn arrest nr. 85.743 beslist de Raad van State de voorvermelde vragen aan het Hof te stellen.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 4 april 2000 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 22 mei 2000 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 24 mei 2000.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 3 juli 2000 ter post aangetekende brief;
- L. Quartier, wonende te 8940 Wervik, Waterstraat 2, bij op 6 juli 2000 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 17 augustus 2000 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 15 september 2000 ter post aangetekende brief;
- L. Quartier, bij op 18 september 2000 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 28 september 2000 en 29 maart 2001 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 4 april 2001 en 4 oktober 2001.

Bij beschikking van 7 maart 2001 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 28 maart 2001.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 8 maart 2001 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 28 maart 2001 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. J. Ghysels, advocaat bij de balie te Brussel, voor L. Quartier;
 - . Mr. Y. Loix *loco* Mr. H. Sebreghs, advocaten bij de balie te Antwerpen, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers E. De Groot en L. François 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 -

A.1. De Ministerraad wijst erop dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State werd ingevoerd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990 met als doel de duur van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State te beperken en de ontstane achterstand weg te werken. De Ministerraad citeert de parlementaire voorbereiding dienaangaande, alsmede het arrest van de Raad van State nr. 48.624 van 13 juli 1994. Het indienen van een memorie is tot een verplichting gemaakt voor de verzoekende partij indien zij wil vermijden dat de afwezigheid van het vereiste belang zou worden vastgesteld. De wetgever had de bedoeling strenge gevolgen te verbinden aan het niet respecteren van de termijnen en ging ervan uit dat de Raad van State, bij de kennisgeving door de griffier, de verzoekende partij zou herinneren aan de wettelijke gevolgen van de afwezigheid of laattijdigheid van antwoord.

A.2.1. Wat de eerste prejudiciële vraag betreft, is de Ministerraad van oordeel dat daarin ten onrechte wordt uitgegaan van de ongelijkheid van twee «soorten» van verzoekende partijen. Een eerste type van verzoeker zou geen belang meer hebben in de zaak omdat hij geen interesse meer betoont en aldus geen memorie van wederantwoord indient, terwijl een tweede type van verzoeker geen dergelijke memorie indient omdat hij niets meer toe te voegen heeft aan zijn verzoekschrift aangezien de verwerende partij geen memorie heeft ingediend.

De Ministerraad stelt dat het de bedoeling was van de wetgever om in een vroeg stadium van de procedure een duidelijk onderscheid te maken tussen de verzoekende partijen met een blijvende belangstelling voor hun zaak en de verzoekende partijen die geen belang meer hebben aangezien zij van geen belangstelling meer blijken te geven. Het niet indienen van een memorie van wederantwoord door een verzoekende partij in een procedure waarin de verweerder geen memorie van antwoord heeft ingediend, kan immers op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het is niet omdat de verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend, dat de verzoekende partij hoe dan ook nog belang heeft bij de procedure. De Ministerraad is van oordeel dat het een element is van eenvoudige logica dat wie meent zijn belang te moeten handhaven of gehandhaafd zien, daarvan blijken moet geven door uitdrukkelijk zijn belangstelling te tonen voor de procedure door het neerleggen van een memorie van wederantwoord. Slechts op die manier kan het blijvend belang van een verzoekende partij, zowel van «type 1» als van «type 2», door de Raad van State effectief worden onderkend.

De Ministerraad stelt dat het voor de Raad van State volstrekt onmogelijk is een onderscheid te maken tussen de verzoekers van het ene type en de verzoekers van het andere type, zodat een verschillende behandeling van beide soorten verzoekers niet mogelijk is, hoewel ze procedureel is aangewezen. Indien men zou aanvaarden dat bij het niet indienen van een memorie van antwoord door de verwerende partij de verzoekende partij haar belang bij de procedure behoudt, zou het gevolg hiervan zijn dat een aantal procedures wordt voortgezet zonder dat de verzoekende partij hierbij belang heeft, waardoor de duur van de procedures wordt verlengd en de werkdruk op de Raad van State toeneemt, wat proceseconomisch zinledig is en in strijd zou zijn met de bedoeling van de wetgever. De Ministerraad verwijst naar de arresten nrs. 50/2000 en 72/2000 van het Hof.

De Ministerraad besluit dat, vermits de Raad van State, zonder de uitdrukkelijke uiting van een blijvend belang bij de procedure door de verzoekende partij, geen onderscheid kan maken tussen de twee soorten van verzoekers, een gelijke behandeling van die types van verzoekers niet enkel geoorloofd maar zelfs volstrekt noodzakelijk is, zodat er geen sprake kan zijn van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.2. Volgens de Ministerraad kan er evenmin sprake zijn van een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet. Er wordt immers ten onrechte gesteld dat de in het geding zijnde bepaling een belemmering zou vormen voor rechtzoekenden om in rechte te treden. De artikelen 13 en 160 van de Grondwet impliceren niet dat rechtzoekenden, zonder inachtneming van de specifieke procedureregels of buiten de in de wet voorgeschreven termijnen, ontvankelijke procedures voor de Raad van State kunnen voeren. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de

Raad van State ontzegt niemand de mogelijkheid op een procedure bij de Raad van State, vermits de procedure gewoon voortgang vindt indien de verzoekende partij een memorie van wederantwoord indient. Het voorkomt enkel dat er procedures worden voortgezet waarbij een verzoekende partij geen belang meer heeft.

De Ministerraad verwijst naar de arresten nrs. 27/97, 32/95, 94/99, 50/2000 en 72/2000, waarin het Hof stelde dat de in het geding zijnde bepaling, in het kader van een objectief annulatieberoep, noch de rechten van verdediging noch het recht van toegang tot de rechter schendt. De Ministerraad stelt dat, in de gevallen waarin artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing is op geschillen voor de Raad van State, artikel 21, tweede lid, geenszins kan worden beschouwd als een door die bepaling verboden belemmering van toegang tot de rechter, temeer daar de verzoekende partij uitdrukkelijk wordt gewezen op de gevolgen van het niet in acht nemen van die substantiële vormvereiste.

A.2.3. De Ministerraad is van mening dat de in het geding zijnde bepaling evenmin de rechten van verdediging zoals bepaald in artikel 6.1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens schendt. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet geen afbreuk aan de waarborgen die de voormelde verdragsbepaling biedt, aangezien de griffier bij de Raad van State iedere verzoekende partij uitdrukkelijk wijst op de gevolgen van het niet in acht nemen van de gestelde verplichting. De Ministerraad verwijst ter ondersteuning van die stelling opnieuw naar de rechtspraak van het Hof.

A.3.1. Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, is de Ministerraad van mening dat daarin verkeerdelijk wordt uitgegaan van de gelijkheid van twee soorten van verzoekers, namelijk een eerste type van verzoekende partij die tijdig, doch louter formeel een memorie van wederantwoord indient en een ander type verzoekende partij die geen louter formele memorie van wederantwoord indient, omdat door de verwerende partij geen memorie van antwoord werd neergelegd. De Ministerraad stelt dat er bijgevolg een belangrijk onderscheid is tussen de twee types van verzoekende partijen, namelijk de ene, die uitdrukkelijk te kennen geeft dat zij de procedure voor de Raad van State wenst voort te zetten, en de andere, die dit nalaat. Beide verzoekers bevinden zich dus niet in dezelfde situatie zodat de onderscheiden behandeling, gelet op het evidente verschil tussen beide verzoekers, geen schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.3.2. Wat de schending van de artikelen 13 en 160 van de Grondwet alsmede van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft, verwijst de Ministerraad naar hetgeen is uiteengezet in A.2.2. en A.2.3.

A.4.1.1. L. Quartier, verzoekende partij voor de Raad van State, wijst op de vaste rechtspraak van de Raad van State, volgens welke het in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde verlies van belang wordt beschouwd als een vermoeden *iuris et de iure*. Hij vraagt zich af of die bepaling wel op die manier mag worden gelezen, nu een dergelijk vermoeden uitdrukkelijk in de wet zou moeten staan en het horen van de partijen slechts zinnig is indien het vermoeden weerlegbaar is.

Volgens L. Quartier is het vermoeden van verlies van belang kennelijk onredelijk, daar diegenen die niets hebben toe te voegen aan wat reeds gesteld werd aldus gelijk behandeld worden met diegenen die geen interesse meer betonen in het geding en moet een onderscheid worden gemaakt tussen een verzoeker die niet reageert op een memorie van antwoord van de tegenpartij en een verzoeker die geen antwoord van die tegenpartij krijgt. Hij wijst dienaangaande op artikel 21 van de gecoördineerde wetten, dat uitdrukkelijk bepaalt dat, wanneer de verwerende partij het administratief dossier niet binnen de vastgestelde termijn toestuurde, de door de verzoekende partij aangehaalde feiten bewezen worden geacht, tenzij ze kennelijk onjuist zijn. L. Quartier stelt dat het redelijk is te veronderstellen dat, wanneer een tegenpartij geen memories indient, de verzoeker niets toe te voegen zal hebben aan zijn memorie, tenzij er zich intussen nieuwe ontwikkelingen zouden hebben voorgedaan, en dat hij hoogstens kan laten weten dat hij volhardt in zijn verzoek.

A.4.1.2. De Ministerraad antwoordt dat de beweringen van L. Quartier kennelijk onjuist zijn.

Ten eerste is artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State duidelijk en laat het de Raad van State geen beoordelingsbevoegdheid. De wet geeft zeer expliciet aan wat het gevolg is van het niet (tijdig) indienen van een memorie van wederantwoord. De in het geding zijnde bepaling betreft aldus volgens de Ministerraad overduidelijk een vermoeden *iuris et de iure*. De stelling dat het zou gaan om een vermoeden *iuris tantum* is onbestaanbaar met de parlementaire voorbereiding, die de Ministerraad citeert (en waaruit blijkt dat de bevoegde minister een alternatief voorstel van de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft verworpen), en met de wil van de wetgever, namelijk dat onder geen beding een excuus zou worden aanvaard voor het niet of niet tijdig versturen van de memorie.

Ten tweede is volgens de Ministerraad het argument van L. Quartier, dat de verplichting tot het horen van de partijen zinledig zou zijn, onjuist. Die verplichting vloeit immers voort uit de « algemene beginselen van behoorlijke rechtspraak » en uit de rechten van verdediging, hetgeen inhoudt dat partijen worden gehoord in openbare zitting. De Ministerraad stelt dat het doel van het horen van de partijen erin bestaat tegenspraak mogelijk te maken met betrekking tot de eventuele laattijdigheid of afwezigheid van de memorie, zodat de partijen hun standpunt kunnen uiteenzetten omtrent het vervuld zijn van de voorwaarden voor de vaststelling van het ontbreken van het vereiste belang. Dit impliceert evenwel niet dat het ontbreken van een (tijdig ingediende) memorie van wederantwoord niet als een vermoeden *iuris et de iure* kan worden beschouwd.

A.4.2.1. L. Quartier is van oordeel dat hoe gunstiger de situatie is van een verzoekende partij in haar geschil met de overheid, des te groter en formalistischer de obstakels worden die haar worden opgelegd om het annulatieberoep tot een goed einde te brengen: aan diegene die niets toe te voegen heeft, wordt de verplichting opgelegd dat hij op straffe van verlies van belang een memorie indient, waarin niets bijkomends kan worden aangevoerd. Zulks komt erop neer dat de betrokkene in strijd met artikel 13 van de Grondwet wordt afgetrokken van de Raad van State.

Hij wijst erop dat aldus een onderscheid in behandeling wordt doorgevoerd tussen de verzoekende partijen die tijdig een memorie indienen en zij die dit nalaten, ongeacht om welke reden dit wordt nagelaten. Voor dat onderscheid is er geen redelijke verantwoording die betrekking heeft op het doel van de bepaling, namelijk het versnellen van de procedure en het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State. Dat doel kan ook worden bereikt zonder het procesbelang te ontzeggen aan de verzoekende partij die, om welke reden dan ook, geen tijdige memorie indient. Zo kan het ambtshalve weren van laattijdige memories, zoals ten aanzien van de verwerende partij is bepaald, evengoed tot dat doel bijdragen. Evenmin bepaalt artikel 21, tweede lid, bij wat men geacht moet worden zijn belang te verliezen: bij de zaak of bij het indienen van een memorie. De interpretatie die erop neerkomt een partij die geen belang heeft bij het indienen van een memorie te behandelen als hebbende geen belang meer bij de zaak, houdt een niet te rechtvaardigen ongelijkheid in en vormt dus een niet grondwetsconforme interpretatie.

Volgens L. Quartier blijkt hetgeen voorafgaat tevens uit de parlementaire voorbereiding van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Hierin werd duidelijk gesteld dat de maatregelen uitsluitend de voorbereidende fase betreffen waarin het dossier wordt samengesteld en die ongeveer acht maanden vergt en dat de oorzaak van de enorme vertraging die men vaststelt en die aan Nederlandstalige kant kan oplopen tot vijftig maanden, in de volgende stadia van de procedure moet worden gezocht, namelijk de behandeling van de zaak door het auditoraat en het opstellen van het uiteindelijke arrest (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984/2, p. 7; *Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2640 en 2646). Dit wordt tevens bevestigd door het onderzoeksproject « Rechtsbescherming en administratief contentieux ». L. Quartier leidt hieruit af dat het niet redelijk te verantwoorden is aan de verzoekende partij, die geen memorie indient omdat zij, bij gebreke van antwoord van de verwerende partij, niets toe te voegen heeft aan haar initieel verzoekschrift, elk procesbelang te ontzeggen. Men komt *in casu* niet tot een versnelling maar tot een eliminatie van de procedure. Het is in strijd met artikel 13 van de Grondwet dat achterstand wordt weggewerkt door eliminatie van zaken.

A.4.2.2. De Ministerraad stelt in zijn memorie van antwoord dat de ontleding van artikel 21, tweede lid, door de tussenkomende partij, kennelijk onjuist is en dat de in het geding zijnde bepaling niet als een « overdreven formalisme » kan worden beschouwd. Bij het ontbreken van de in artikel 21, tweede lid, opgenomen verplichting tot het geven van een formele blijk van belangstelling, zou noch het auditoraat noch de Raad van State zelf een onderscheid kunnen maken tussen een verzoekende partij die geen memorie van wederantwoord indient omdat zij niets meer toe te voegen heeft aan haar verzoekschrift tot nietigverklaring, enerzijds, en een verzoekende partij die geen memorie van antwoord indient omdat zij geen belang meer heeft bij de procedure, anderzijds. De auditeur zou bijgevolg geen onderscheid kunnen maken tussen beide verzoekers en zou ertoe gedwongen worden steeds een uitgebreid verslag op te stellen zodat talrijke procedures nutteloos zouden worden voortgezet.

A.5. L. Quartier is van mening dat het Hof zich in het arrest nr. 32/95 uitsprak over andere vormen van onderscheiden behandelingen van verzoekende partijen voor de Raad van State dan die welke zijn gedefinieerd in de voorliggende prejudiciële vragen. Aldus heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de twee voorliggende prejudiciële vragen. Omtrent de grondwettigheid van het onderscheid in behandeling tussen diegenen die een tijdige memorie indienen en diegenen die dit nalaten, werd het Hof in voormelde zaak niet ondervraagd.

A.6.1.1. L. Quartier beklemtoont dat de kern van de vraag is of artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf genomen en gelezen in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, schendt, doordat twee verschillende categorieën van personen, enerzijds, de verzoekende partij die geen memorie indient, om reden dat zij geen belang meer heeft bij de zaak, en, anderzijds, de verzoekende partij die geen memorie indient omdat zij geen belang heeft bij de memorie, doordat zij wegens afwezigheid van een antwoord van de verwerende partij, niets meer heeft toe te voegen aan het verzoekschrift, op gelijke wijze worden behandeld. De vordering van beide partijen wordt als onontvankelijk afgewezen, zorgezegd wegens afwezigheid van procesbelang. L. Quartier is van mening dat er voor die gelijke behandeling van duidelijk verschillende categorieën van personen geen redelijke verantwoording bestaat die betrekking heeft op het doel van de bepaling.

Omgekeerd rijst volgens L. Quartier de vraag of artikel 21, tweede lid, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf genomen en gelezen in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, schendt, doordat een onderscheid in behandeling wordt ingevoerd tussen gelijke categorieën van personen, namelijk, enerzijds, de verzoekende partij die tijdig een louter formele memorie indient, stellende dat zij niets meer toe te voegen heeft aan haar verzoekschrift, omdat de tegenpartij geen memorie van antwoord heeft ingediend, en also haar procesbelang behoudt en, anderzijds, de verzoekende partij die geen formele memorie indient, wegens het feit dat de verwerende partij geen memorie heeft ingediend, en haar procesbelang alzo verliest. Voor dat verschil in behandeling bestaat geen redelijke verantwoording die betrekking heeft op het doel van de bepaling.

A.6.1.2. In zijn memorie van antwoord stelt de Ministerraad dat de in geding zijnde bepaling wel degelijk het beoogde doel, namelijk het beperken van de duur van de rechtspleging en het wegwerken van de ontstane achterstand, bereikt. Of de verzoekende partij nog belang heeft bij een eerder aangespannen procedure, ook indien de verwerende partij heeft nagelaten een memorie van antwoord in te dienen, wordt slechts duidelijk wanneer de verzoekende partij van dat belang laat blijken middels een memorie van wederantwoord. Ook het ogenblik waarop de verzoekende partij blijk moet geven van belangstelling door middel van een memorie van wederantwoord is volgens de Ministerraad essentieel, daar het geschiedt net voordat de auditeur en de staatsraden hun verslag respectievelijk arrest dienen op te stellen, zodat nutteloze procedures tijdig kunnen worden vermeden en andere zaken kunnen worden behandeld.

De stelling van L. Quartier volgens welke artikel 21, tweede lid, niet kan bijdragen tot een versnelling van de procedure is aldus, volgens de Ministerraad, kennelijk onjuist. Ten eerste kan slechts middels de in geding zijnde bepaling een onderscheid gemaakt worden tussen de in de eerste prejudiciële vraag onderscheiden soorten verzoekers, zodat de procedures aangespannen door verzoekers die niet langer een belang hebben bij de zaak, versneld kunnen worden afgehandeld. De in de tweede prejudiciële vraag omschreven types van verzoekende partijen bevinden zich volgens de Ministerraad niet in dezelfde situatie zodat een verschillende behandeling van beide categorieën bezwaarlijk een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet kan opleveren. Ten tweede stelt de Ministerraad dat, doordat aan de gedingvoerende partijen voor het wisselen van de memories slechts een beperkte termijn wordt toegekend, tevens wordt voorkomen dat die termijn onnodig lang wordt gerekend.

De Ministerraad meent dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet kennelijk onredelijk is. Het vermeldt uitdrukkelijk wat het gevolg is van het niet indienen van een memorie van wederantwoord en de verzoekende partijen bij de Raad van State worden geacht dat artikel te kennen. Daarenboven wijst de griffie van de Raad van State uitdrukkelijk op de gevolgen van artikel 21, tweede lid. Die gevolgen treden bovendien niet in bij het laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord bij overmacht. De Ministerraad verwijst naar het arrest nr. 94/99 van het Hof van 15 juli 1999, waarin het Hof artikel 21, tweede lid, als redelijk verantwoord beschouwde.

A.6.2.1. L. Quartier stelt dat er alternatieve maatregelen bestaan die exact hetzelfde resultaat bewerkstelligen. Zo kan men laattijdig ingediende memories ambtshalve uit de debatten weren of kan men aannemen dat degene die geen memorie heeft ingediend zijn belang verliest bij het indienen van een memorie, zonder zijn belang bij de zaak te verliezen. L. Quartier verwijst in dit verband naar de parlementaire voorbereiding, meer bepaald naar een niet in aanmerking genomen amendement dienaangaande. Ook verwijst hij naar artikel 93 van het besluit van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging, dat voorziet in een versnelde procedure indien de vordering kennelijk ongegrond blijkt te zijn en die eveneens van toepassing zou kunnen worden verklaard indien de verwerende partij verzuimt een memorie van antwoord in te dienen. Hij besluit dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, op zichzelf genomen en in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet.

Hij verwijst naar de rechtspraak van het Hof (arrest nr. 67/95) met betrekking tot artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en stelt dat *a contrario* dient te worden aangenomen dat artikel 21, tweede lid, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, door het vermoeden van verlies van procesbelang wegens het niet indienen van een memorie wel van toepassing te maken op een verzoekende partij die van de verwerende partij geen memorie heeft ontvangen, nu die verzoekende partij ervan mocht uitgaan dat, rekening houdend met de afwezigheid van enig verweer van de verwerende partij, « er voor haar geen aanleiding bestaat om alsnog bijkomende procedurestukken in te dienen ».

A.6.2.2. De Ministerraad stelt dat L. Quartier aan wetgevend werk doet, dat ter zake weinig relevant is. Wellicht kan voor vele bepalingen een alternatieve regeling worden bedacht, hetgeen nog niet betekent dat de bestaande bepalingen een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet opleveren. De Ministerraad is bovendien van mening dat de door L. Quartier voorgestelde alternatieven niet dienstig zijn. Ze maken het immers niet mogelijk een onderscheid te maken tussen de verzoekende partijen met een volgehouden belangstelling voor de zaak en de verzoekende partij zonder dat belang en leiden ertoe dat alle procedures zouden worden voortgezet waarin geen memories van wederantwoord zijn ingediend. Ook de verwijzing naar artikel 93 van het besluit van 23 augustus 1948 is misplaatst, daar het de behandeling betreft van procedures waarin de vordering van de verzoekende partij reeds bij de aanvang ervan kennelijk niet ontvankelijk of niet gegrond is, waarmee artikel 21, tweede lid, niets uit te staan heeft. Beide artikelen hebben een verschillende finaliteit.

A.7.1. Ten slotte stelt L. Quartier dat er geen discussie mogelijk is omtrent de bevoegdheid van het Hof. De prejudiciële vraag betreft niet de rechtstreekse toetsing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Wat wel wordt gevraagd is die bepaling te toetsen aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, wat dus slechts een indirecte toetsing betekent aan een internationaalrechtelijke norm. Het Hof is voor een dergelijke toetsing bevoegd (arresten nrs. 18/90, 25/90, 57/93 en 62/93). Tot de in artikel 11 van de Grondwet aan de Belgen gewaarborgde rechten en vrijheden behoren die welke voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden, in de interne rechtsorde toepasselijk zijn gemaakt door een akte van instemming en die directe werking hebben (arrest nr. 26/90).

A.7.2. Wat de vermeende schending van de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft, herhaalt de Ministerraad in zijn memorie van antwoord hetgeen is uiteengezet onder A.2.2 en A.2.3.

A.8. L. Quartier stelt in zijn memorie van antwoord dat, vermits de Ministerraad in zijn memorie melding maakt van recente rechtspraak van het Hof, waarvan de datum van publicatie in het *Belgisch Staatsblad* nog niet is aangegeven, het ruimste voorbehoud moet worden gemaakt in het bijzonder wat de rechten van verdediging betreft.

- B -

B.1. Artikel 21, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij wet van 17 oktober 1990 bepaalde :

« 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. »

B.2. De Raad van State stelt twee prejudiciële vragen betreffende de bestaanbaarheid van het tweede lid van artikel 21 met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.3.1. De in het geding zijnde 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 (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 1, en nr. 984-2, p. 2, en *Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2640 en volgende).

De parlementaire voorbereiding omtrent die bepaling preciseerde 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 » (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3).

In het arrest nr. 48.624 van 13 juli 1994 kwam 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 (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-5, en *Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2646, 2648, 2650 en 2651), 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.3.2. Het indienen van een memorie binnen de gestelde termijn is aldus door artikel 21, tweede lid, tot een verplichting gemaakt voor de verzoekende partij, indien ze wil vermijden dat de afwezigheid van het vereiste belang zou worden « vastgesteld ».

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

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat de wetgever 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 (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 4 en 43).

B.4.1. De eerste prejudiciële vraag noopt tot een toetsing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in zoverre die bepaling « twee verschillende categorieën van personen, zijnde (1) de verzoekende partij die geen memorie indient, om reden dat hij geen belang meer heeft bij de zaak, dit wil zeggen, geen interesse meer in de zaak betoont, en (2) de verzoekende partij die geen memorie indient, om reden dat hij geen belang meer heeft bij de memorie, doordat hij, wegens afwezigheid van een antwoord van de tegenpartij, niets meer toe te voegen heeft aan datgene wat reeds werd uiteengezet in het verzoekschrift, op gelijke wijze » behandelt.

B.4.2. De tweede prejudiciële vraag noopt tot een toetsing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in zoverre die bepaling « gelijke categorieën van personen, zijnde (1) de verzoekende partij die tijdig een louter formele memorie indient,

stellende dat hij niets meer toe te voegen heeft aan zijn verzoekschrift, omdat de tegenpartij geen memorie van antwoord ingediend heeft, en zijn procesbelang alzo behoudt, en (2) de verzoekende partij die geen formele memorie indient, omwille van het feit dat de Belgische Staat geen memorie heeft ingediend, en zijn procesbelang alzo verliest » onderscheiden behandelt.

Ten aanzien van de beide prejudiciële vragen

B.5.1. Uit artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State volgt dat de mogelijkheid om bij de Raad van State, afdeling administratie, de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling te vorderen voorbehouden is aan de personen die doen blijken van een belang. Ofschoon dat «belang» door de wet niet wordt omschreven en de wetgever aan de Raad van State de zorg heeft gelaten om dat begrip inhoud te geven (*Parl. St.*, Kamer, 1936-1937, nr. 211, p. 34, en nr. 299, p. 18) alsmede om te oordelen of de verzoekers die een zaak voor de Raad van State brengen, doen blijken van een belang bij hun beroep, blijkt dat van de verzoekers wordt verlangd dat zij hun medewerking verlenen aan de procesvoering bij de Raad van State en op blijvende wijze van hun belang laten blijken.

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 memorie in acht te nemen en aldus te doen blijken van hun aanhoudend belang.

Met die verplichting om binnen de gestelde termijn een memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, legt de wetgever een vormvoorschrift op waaruit, in een vroeg stadium van de procedure, kan worden afgeleid of de verzoekende partij een blijvende belangstelling vertoont in de voortzetting van de rechtspleging.

B.5.2. Ten aanzien van de aldus beschouwde maatregel is er geen zodanig belangrijk verschil tussen de situaties van de verzoekende partijen naargelang zij al dan niet over een memorie van antwoord van de verwerende partij beschikken, dat dit voor de wetgever de verplichting zou meebrengen daarvoor in een onderscheiden behandeling te voorzien. De wetgever kan van iedere verzoekende partij verwachten dat zij haar medewerking verleent aan

een snelle en efficiënte procesvoering voor de Raad van State, hetgeen impliceert dat iedere verzoeker de diverse stadia in de procedure nauwgezet opvolgt en op blijvende wijze uiting geeft van zijn belangstelling voor de voortzetting van de rechtspleging, ongeacht de houding van de verwerende partij in die rechtspleging. Vermits het uitblijven van een memorie van antwoord van de verwerende partij voor diverse interpretaties vatbaar is en ook bijvoorbeeld kan wijzen op het feit dat de bestuurshandeling ingetrokken is of geen voorwerp meer heeft, is de verplichting opgelegd aan de verzoekende partij om binnen de termijn een memorie in te dienen, ook wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord indient, zinnig aangezien het indienen ervan uiting geeft aan zijn volgehouden belang.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij in het bodemgeschil beweert, draagt de in het geding zijnde bepaling bij tot de beoogde inperking van de achterstand doordat zij voorkomt dat verder onderzoek wordt gewijd aan zaken waarin de verzoekende partij kan worden geacht geen interesse meer te hebben.

B.5.3. Uit het voorgaande volgt dat de identieke behandeling van verzoekende partijen die geen memorie hebben ingediend omdat ze geen interesse meer hebben voor de zaak en van verzoekende partijen die geen memorie hebben ingediend omdat ze niets toe te voegen hebben gelet op het feit dat de verweerder geen memorie heeft ingediend, naar redelijkheid is verantwoord.

B.6. De in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State neergelegde procedureregels verhinderen geenszins dat de verzoekende partij, die bij gebreke aan tijdige reactie vanwege de verwerende partij haar vordering wenst te handhaven, effectief toegang behoudt tot de administratieve rechter. Het volstaat dat zij daartoe binnen de voorgeschreven termijn een memorie indient, waarin zij zich ertoe kan beperken mee te delen dat zij haar beroep handhaaft.

In de gevallen waarin artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens toepasselijk is op geschillen voor de Raad van State, kunnen de in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State neergelegde procedureregels geenszins worden beschouwd als een door die bepaling verboden belemmering van de toegang tot de rechter, temeer daar de verzoekende partij door de griffier van de Raad van State uitdrukkelijk wordt gewezen op de gevolgen van het niet in acht nemen van die formaliteit.

B.7. De beide prejudiciële vragen dienen ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, op zichzelf genomen noch gelezen in samenhang met de artikelen 13 en 160 van de Grondwet en met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

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 21 juni 2001.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

H. Boel