

Rolnummer 6327
Arrest nr. 144/2016 van 17 november 2016

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters E. De Groot en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 233.358 van 23 december 2015 in zake de vzw « Unizo regio Westhoek » en anderen tegen de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 6 januari 2016, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, alsook artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in die mate dat er op partijen in procedures tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof geen verplichting rust om een memorie in te dienen en dat bij het niet indienen van een memorie geen gebrek aan belang wordt vastgesteld, terwijl er in procedures tot nietigverklaring voor de Raad van State van een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wel een dergelijke verplichting bestaat, alsmede er een automatisch rechtsgevolg van niet-belang wordt gekleefd aan het niet hebben ingediend ervan ? ».

Memories zijn ingediend door :

- de vzw « Unizo regio Westhoek », de vzw « Federatie Horeca Vlaanderen », de nv « Ieprestel » en de bvba « Flanders Lodge », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Ronse en Mr. D. Smets, advocaten bij de balie te Kortrijk;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. D'Hooghe, Mr. L. Schellekens en Mr. A. Peytchev, advocaten bij de balie te Brussel.

De Ministerraad heeft ook een memorie van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 13 juli 2016 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers L. Lavrysen en J.-P. Snappe te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 21 september 2016 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 21 september 2016 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

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

De vzw « Unizo regio Westhoek » en anderen hebben op 2 juni 2015 bij de Raad van State cassatieberoep ingesteld tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Bij beschikking van 11 juni 2015 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard. De memorie van antwoord werd op 4 augustus 2015 aan de verzoekende partijen ter kennis gebracht.

De verzoekende partijen hebben binnen de termijn van dertig dagen, bepaald in artikel 14 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State, geen memorie van wederantwoord aan de griffie toegestuurd.

Naar luid van artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, stelt de Raad van State het ontbreken van het vereiste belang vast als de verzoekende partijen de termijn voor het toesturen van de memorie van wederantwoord niet eerbiedigen. Op grond van artikel 15, § 1, van het voormelde koninklijk besluit van 30 november 2006, doet de kamer uitspraak onder aanvoering van het ontbreken van het vereiste belang, tenzij een van de partijen binnen een termijn van vijftien dagen vraagt om te worden gehoord.

De verzoekende partijen hebben gevraagd om te worden gehoord, maar zij voeren op de terechtzitting geen verontschuldiging noch overmacht aan voor het niet indienen van de memorie van wederantwoord. Wel betwisten zij de grondwettigheid van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Alvorens uitspraak te doen, stelt de Raad van State de hiervoor aangehaalde prejudiciële vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter stellen vast dat de cassatieprocedure voor de Raad van State op (bijna volledig) analoge wijze verloopt als de vernietigingsprocedure voor het Grondwettelijk Hof. De verzoekende partij dient een verzoekschrift in waardoor de procedure wordt opgestart. De verwerende partij krijgt de kans om haar standpunt uiteen te zetten in een memorie. De verzoekende partij krijgt de kans om middels een memorie te reageren op het standpunt van de verwerende partij. In beide procedures krijgt de verzoekende partij aldus twee maal de kans om een schriftelijk standpunt in te nemen. Anders dan hetgeen voor het Grondwettelijk Hof het geval is, wordt de verzoekende partij voor de Raad van State evenwel geacht geen belang meer te hebben indien zij nalaat om (tijdig) een memorie in te dienen. Voor dat verschil in behandeling zou geen redelijke verantwoording bestaan. In beide procedures moeten de verzoekende partijen immers al hun middelen in het verzoekschrift uiteenzetten. Hun memorie zou enkel en alleen bedoeld zijn om te antwoorden op het standpunt van de verwerende partij.

Bovendien zou de sanctie van gebrek aan belang op geen enkele wijze bijdragen tot het nagestreefde doel, dat erin bestaat het procedureverloop te bespoedigen. De verzoekende partijen voor de verwijzende rechter stellen vast dat een procedure waarin de verzoekende partij een memorie indient, op identieke wijze verloopt als een procedure waarin zij geen memorie indient. In beide gevallen volgt er een auditoraatsverslag, een oproeping voor de pleidooien en ten slotte een arrest. Zij besluiten dat de prejudiciële vraag bevestigend moet worden beantwoord.

A.2. De Ministerraad bevestigt dat de in het geding zijnde bepaling beoogde de duur van de rechtspleging voor de Raad van State in te korten en de achterstand in de behandeling van de zaken in te halen. Dezelfde doelstelling ligt ten grondslag aan artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State. Krachtens die bepaling dient de memorie van antwoord de vorm aan te nemen van een samenvattende memorie, vergelijkbaar met een syntheseconclusie in de zin van artikel 748*bis* van het Gerechtelijk Wetboek, op grond waarvan de Raad van State uitspraak kan doen.

De Ministerraad erkent de zwaarwichtigheid van de sanctie, vervat in de in het geding zijnde bepaling, namelijk het verlies van het belang en dus de onontvankelijkheid van het ingestelde cassatieberoep, maar hij merkt op dat de hoofdgriffier van de Raad van State melding maakt van die sanctie bij de kennisgeving van de memorie van antwoord van de verwerende partij of bij de kennisgeving van de vaststelling dat de verwerende partij geen dergelijke memorie heeft ingediend. Voor zover er sprake zou zijn van vergelijkbare situaties, bestaat volgens de Ministerraad voor het verschil in behandeling van beide categorieën van rechtzoekenden een objectieve en redelijke verantwoording en is de ongelijke behandeling evenredig met het nagestreefde doel. De in het geding zijnde bepaling voorkomt dat de Raad van State verder onderzoek wijdt aan zaken waarin de verzoekende partij wordt geacht geen interesse meer te hebben. Wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend of wanneer de verzoekende partij na inzage van het dossier geen nieuwe argumenten

kan ontwikkelen, zou zij in de toelichtende memorie louter kunnen verwijzen naar het verzoekschrift, al dan niet met overname van de inhoud ervan.

Ten slotte mag de verzoekende partij vragen om te worden gehoord en beschikt zij aldus over de mogelijkheid om op de terechtzitting redenen van onoverwinnelijke dwaling of overmacht aan te voeren. Het toepasselijke wettelijke kader voorziet dus in voldoende waarborgen die het redelijke verband van evenredigheid tussen de verplichting om (tijdig) een memorie in te dienen en de nagestreefde doelstelling vrijwaren. Wanneer de verzoekende partij geen memorie heeft ingediend, dient de Raad van State « zonder verwijl » uitspraak te doen « waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ». Daardoor kunnen zowel het auditoraat als de Raad van State tot de onontvankelijkheid van de betrokken zaak besluiten. De Ministerraad komt tot de slotsom dat de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 21, tweede lid, van de op 12 januari 1973 gecoördineerde wetten op de Raad van State, toegepast in het kader van een cassatieberoep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dat artikel 21, tweede lid, bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de toelichtende memorie niet eerbiedigt, doet de afdeling, nadat de partijen die daarom verzocht hebben, gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ».

B.2. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen of die bepaling de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, schendt in zoverre « er op partijen in procedures tot nietigverklaring voor het Grondwettelijk Hof geen verplichting rust om een memorie in te dienen en dat bij het niet indienen van een memorie geen gebrek aan belang wordt vastgesteld, terwijl er in procedures tot nietigverklaring voor de Raad van State van een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen wel een dergelijke verplichting bestaat, alsmede er een automatisch rechtsgevolg van niet-belang wordt gekleefd aan het niet hebben ingediend ervan ».

B.3. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake

zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.4. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht wordt eveneens gewaarborgd bij artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij een algemeen rechtsbeginsel.

B.5. Het recht op toegang tot de rechter is niet absoluut en kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden die zijn gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van risico's van rechtsonzekerheid. Een cassatieberoep, dat enkel rechtsvragen betreft, kan aan strengere voorwaarden worden onderworpen dan andere beroepen (EHRM, 2 februari 2016, *Meggi Cala t. Portugal*, §§ 37 en 38).

De ontvankelijkheidsvoorwaarden mogen evenwel niet ertoe leiden dat het recht op toegang tot de rechter op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast (EHRM, 2 juni 2016, *Papaioannou t. Griekenland*, § 40).

B.6. De in het geding zijnde regeling is duidelijk en doet geen bijzondere moeilijkheden ontstaan op het vlak van uitlegging.

Ook indien de verwerende partij niet tijdig een memorie van antwoord heeft ingediend, mag van de verzoekende partijen worden verwacht dat zij blijf geven van een volgehouden belangstelling in hun cassatieberoep. In dat geval brengt de hoofdgriffier hen ervan op de hoogte dat ze de memorie van wederantwoord mogen vervangen door een toelichtende memorie bij het verzoekschrift (artikel 14, tweede lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State).

De memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie heeft de vorm van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie (artikel 14, derde lid, van het voormelde koninklijk besluit).

Zoals de verwijzende rechter aangeeft, strekt die samenvattende memorie tot de vereenvoudiging van het onderzoek van het cassatieberoep (RvSt, 23 december 2015, nr. 233.358).

Uit de rechtspraak blijkt dat de Raad van State de voormelde vereisten niet op een overdreven formalistische wijze toepast. In een arrest van 4 juni 2015 was hij van oordeel « dat in tegenstelling tot het geval waarin de tegenpartij de bestreden beslissing verdedigt en waarin memories van antwoord en van wederantwoord worden ingediend, er geen reden is tot synthese wanneer, zoals te dezen, de tegenpartij geen memorie van antwoord indient, indien dus geen enkel argument wordt tegengeworpen tegen de middelen die door de verzoeker in het verzoekschrift worden uiteengezet, of indien de raadpleging van het dossier niet leidt tot enige nieuwe overweging bij de verzoeker, waarbij een ‘ synthese ’ slechts denkbaar is wanneer er diverse elementen moeten worden geordend; dat in een dergelijk geval de toelichtende memorie ertoe kan worden beperkt te verwijzen naar het verzoekschrift en dus, *a fortiori*, de inhoud ervan weer te geven; dat de Raad van State dan immers uitspraak doet na inzage van een enkel processtuk uitgaande van de verzoeker en dat de met de procedureregeling nagestreefde doelstelling van vereenvoudiging wordt bereikt » (eigen vertaling) (RvSt, 4 juni 2015, nr. 231.441).

B.7. Bovendien is de in het geding zijnde regeling met bijzondere waarborgen omringd.

Allereerst beschikken de verzoekende partijen over een termijn van dertig dagen om de memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie in te dienen (artikel 14, eerste lid, van het voormelde koninklijk besluit).

Bovendien worden zij ingelicht over de gevolgen van de niet-naleving van die termijn. Wanneer de hoofdgriffier van de Raad van State de memorie van antwoord ter kennis brengt van de verzoekende partijen of wanneer hij hen ter kennis brengt dat binnen de voorgeschreven termijn geen dergelijke memorie is ingediend, maakt hij melding van de in het geding zijnde bepaling, alsook van artikel 15, § 1, van het voormelde koninklijk besluit (artikel 15, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit).

Indien de verzoekende partijen in weerwil van die verwittiging niet voldoen aan de vooropgestelde vereiste, gaat de Raad van State niet automatisch over tot de vaststelling dat het vereiste belang ontbreekt, maar dient hij de partijen op hun verzoek te horen. Zij beschikken over een termijn van vijftien dagen om dat verzoek in te dienen (artikel 15, § 1, van hetzelfde koninklijk besluit).

Het recht om te worden gehoord biedt de verzoekende partijen de gelegenheid om toe te lichten waarom zij de opgelegde termijn niet hebben nageleefd. De verzoekende partijen kunnen door het bestaan van overmacht aan te tonen, ontsnappen aan de sanctie van niet-ontvankelijkheid van hun beroep (zie arrest nr. 112/2013 van 31 juli 2013, B.9.2). De toelichting van de verzoekende partijen kan de Raad van State ervoor behoeden dat hij de in het geding zijnde procedureregels op overdreven formalistische wijze zou toepassen.

B.8. Rekening houdend met de doelstelling van een vlot verloop van de cassatieprocedure en gelet op de waarborgen waarmee de in het geding zijnde bepaling is omringd, doet zij niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht op toegang tot de rechter.

B.9. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt niet de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 november 2016.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot