

Rolnummer 995
Arrest nr. 27/97 van 6 mei 1997

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag 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 L. De Grève en M. Melchior, en de rechters H. Boel, G. De Baets, E. Cerexhe, 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 vraag*

Bij arrest nr. 62.485 van 10 oktober 1996 in zake L. Quartier tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 28 oktober 1996, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Is artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in strijd met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer het bepaalt dat zelfs wanneer, zoals *in casu*, de overheid als verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend en de verzoekende partij geen toelichtende memorie heeft ingediend binnen de voorziene termijn het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld om reden dat aan verzoekende partij een eerlijke behandeling van haar vordering ontzegd wordt en er discriminatie in het leven geroepen wordt tussen Belgen, naargelang ze een vordering brengen voor een burgerlijk of administratief rechtscollege ? »

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 14*bis*, § 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 om de gevorderde vernietiging te verkrijgen, ontbreekt. Er anders over oordelen zou strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij verzocht hieromtrent eerderevermelde vraag aan het Hof te stellen.

III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 28 oktober 1996 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 14 november 1996 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 november 1996.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 10 december 1996 ter post aangetekende brief.
- L. Quartier, Waterstraat 2, 8940 Wervik, bij op 27 december 1996 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 9 januari 1997 ter post aangetekende brieven.

L. Quartier heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 7 februari 1997 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 5 maart 1997 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 25 maart 1997.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 6 maart 1997 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 25 maart 1997 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. P. Flamey en Mr. E. Empereur, advocaten bij de balie te Brussel, voor L. Quartier;
 - . Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers H. Boel en E. Cerexhe 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 de Ministerraad

A.1. De Ministerraad verwijst naar het arrest nr. 32/95 van het Hof, waarin het antwoordde op een soortgelijke prejudiciële vraag, en haalt de overwegingen daarvan aan.

Wat het voor de Raad van State aangevoerde middel, geput uit de schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens betreft, moet worden opgemerkt dat het Hof niet bevoegd is om kennis te nemen van middelen die rechtstreeks steunen op de schending van bepalingen van internationaal recht (arresten nrs. 5/95, 49/95 en 24/96).

Memorie van L. Quartier

A.2.1. Overeenkomstig een vaste rechtspraak van de Raad van State wordt het in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bedoelde verlies van belang beschouwd als een vermoeden *iuris et de iure*. De vraag is echter 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.

Het vermoeden van verlies van belang is 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.

Er 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. Artikel 21 van de gecoördineerde wetten bepaalt trouwens uitdrukkelijk 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. Door de verzoekende partij laattijdig ingediende memories worden ambtshalve uit de debatten geweerd. Tenzij er zich intussen nieuwe ontwikkelingen zouden hebben voorgedaan, zal de verzoeker niets toe te lichten hebben en kan hij hoogstens laten weten dat hij volhardt in zijn verzoek.

Hoe gunstiger de situatie is van een verzoekende partij in haar geschil met de overheid, des te groter en formalistischer worden de obstakels 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. Er wordt aldus een onderscheid in behandeling 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 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 werven van laattijdige memories, zoals ten aanzien van de verwerende partij is bepaald, evengoed tot dat doel bijdragen.

Het voormelde artikel 21, tweede lid, bepaalt trouwens geenszins bij wat men geacht moet worden zijn belang te verliezen : bij de zaak of bij het indienen van een memorie. Het is dan ook zeer verregaand om een partij die geen belang heeft bij het indienen van een memorie te behandelen als heeft zij geen belang meer bij de zaak. Een dergelijke interpretatie houdt een niet te rechtvaardigen ongelijkheid in en vormt dus een niet grondwetsconforme interpretatie.

A.2.2. Het Hof sprak zich in het arrest nr. 32/95 uit over de grondwettigheid van de onderscheiden behandeling van een verzoekende partij die het administratief dossier niet tijdig indient en over de grondwettigheid van de identieke behandeling van verzoekende partijen die wel en die niet in het bezit werden gesteld van alle procedur stukken. Omtrent de grondwettigheid van het onderscheid in behandeling tussen diegenen die een tijdige memorie indienen en zij die dit nalaten, werd het Hof in voormelde zaak niet geadieerd.

Er is geen redelijk verband van evenredigheid tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Indien het voormelde artikel 21, tweede lid, een vermoeden *iuris et de iure* inhoudt, is die bepaling in strijd met 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 met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Memorie van antwoord van L. Quartier

A.3.1. 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, zagezegd wegens afwezigheid van procesbelang. Voor die gelijke behandeling van duidelijk verschillende categorieën van personen bestaat echter geen redelijke verantwoording die betrekking heeft op het doel van de bepaling.

Omgekeerd rijst 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 alzo 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.

Het Hof wordt verzocht de prejudiciële vraag in bovenstaande zin te herformuleren.

A.3.2. De Ministerraad gaat in zijn memorie volledig aan de kwestie voorbij in zoverre hij, op die ene paragraaf op pagina 9 van zijn memorie na, meent te kunnen volstaan met het louter citeren van het arrest nr. 32/95 van het Hof. Uit de memorie blijkt niet met welke prejudiciële vraag de thans voorliggende prejudiciële vraag analoog zou zijn, nu in voormeld arrest op drie prejudiciële vragen wordt geantwoord.

Het Hof heeft zich in geen geval in voormeld arrest uitgesproken over de voorliggende prejudiciële vraag, zoals zij werd geherformuleerd door de verzoekende partij in haar memorie en memorie van antwoord.

A.3.3. Uit de parlementaire voorbereiding van het voormelde artikel 21, tweede lid, blijkt dat het vermoeden *iuris et de iure* van verval van procesbelang van de verzoekende partij, in geval van het niet of niet-tijdig indienen van memories niet redelijk te verantwoorden is met het oog op de versnelling van de procedures en het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State. De maatregelen betreffen uitsluitend de voorbereidende fase waarin het dossier wordt samengesteld en die ongeveer acht maanden vergt. De oorzaak van de enorme vertraging die men vaststelt en die aan Nederlandstalige kant kan oplopen tot vijftig maanden moet in de volgende stadia van de procedure worden gezocht, namelijk de behandeling van de zaak door het auditoraat en het opstellen van het uiteindelijke arrest (*Gedr. 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 ».

Als het doel van artikel 21, tweede lid, is gelegen in het wegwerken van de achterstand en het versnellen van de procedure voor de Raad van State, is het geenszins redelijk te verantwoorden 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. Er valt niet in te zien waarom de Raad van State, na de vaststelling dat de tegenpartij haar beslissing niet verdedigt, de procedure niet zou kunnen voortzetten. 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.

Er bestaan alternatieve maatregelen die exact hetzelfde resultaat bewerkstelligen. Men kan de laattijdige memories uit de debatten weren, waardoor de verzoekende partij haar belang verliest bij de memorie, doch niet bij de zaak als dusdanig (*Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, p. 2646). Daarnaast is er nog 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 lijkt te zijn.

A.3.4. *A contrario* kan worden verwezen 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. Het Hof heeft aangenomen dat die bepaling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt, door het vermoeden van afstand van geding wegens het niet indienen van een verzoek tot voortzetting niet 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.3.5. De prejudiciële vraag, zoals zij werd geherformuleerd door de verzoekende partij, betreft niet de vraag tot 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).

- B -

Ten aanzien van het verzoek tot herformulering van de prejudiciële vraag

B.1. De verzoekende partij voor de Raad van State vraagt in haar memorie van antwoord de prejudiciële vraag te herformuleren in de door haar voorgestelde zin.

Dat verzoek strekt er in werkelijkheid toe aan het Hof twee van de door de Raad van State gestelde prejudiciële vraag wezenlijk afwijkende vragen voor te leggen. Niet alleen wordt het Hof verzocht andere dan in de prejudiciële vraag aangeduide bepalingen van de Grondwet in zijn onderzoek te betrekken, bovendien wordt het Hof verzocht de positie van andere dan in de prejudiciële vraag beoogde categorieën van personen te vergelijken met andere evenmin in de prejudiciële vraag aangeduide categorieën van personen.

Op dat verzoek kan niet worden ingegaan. De partijen voor het Hof vermogen immers niet de

inhoud van de gestelde vraag te wijzigen of te laten wijzigen.

Ten aanzien van de prejudiciële vraag

B.2. De Raad van State verzoekt het Hof uitspraak te doen over de vraag of artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gewijzigd bij de wet van 17 oktober 1990, 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, al dan niet schendt in zoverre de verzoekende partij wordt geacht haar belang te verliezen wanneer zij binnen de voorgeschreven termijn geen toelichtende memorie heeft ingediend, zelfs wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend. Het komt er dus op neer te weten of op die wijze aan de verzoekende partij voor de Raad van State, enerzijds, geen eerlijke behandeling van haar vordering wordt ontzegd en zij, anderzijds, wordt gediscrimineerd in vergelijking met partijen die optreden voor een burgerlijk rechtscollege.

B.3. Artikel 21, eerste en tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecombineerd 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. »

B.4. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van het tweede lid van het geciteerde artikel met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

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

B.5. 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 is verantwoord. 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.6.1. 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 *Hand.*, Senaat, 12 juli 1990, pp. 2640 en volgende).

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 worden geacht 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 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 (*Gedr. 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.6.2. 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.

Zoals in het *sub* B.6.1 vermelde arrest van de Raad van State 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.

Nu die verplichting uit de wet voortspuit, dienen de artikelen 7 en 8 van het regentsbesluit 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 14*bis*, § 2, van dat besluit, van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Uit de parlementaire voorbereiding van laatstvermeld 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).

B.7.1. 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.7.2. 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 - in acht te nemen en aldus te doen blijken van hun aanhoudend belang. 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 beschikken over procedurестukken van de verwerende partij, dat dit voor de wetgever de verplichting zou meebrengen daarvoor in een onderscheiden behandeling te voorzien.

B.8. De discriminatie die luidens de prejudiciële vraag zou kunnen voortspruiten uit het verschil tussen de rechtspleging voor de Raad van State en die voor de burgerlijke rechtbanken steunt op een vergelijking van procedures die niet vergelijkbaar zijn vanuit het oogpunt van het belang bij het beroep. Geschillen voor de burgerlijke rechtbanken hebben immers betrekking op subjectieve rechten van de daarbij betrokken partijen, terwijl het annulatieberoep bij de Raad van State een objectief beroep is, waarvoor de verzoekende partij enkel het bewijs van een eenvoudig belang moet leveren. Het aangeklaagde verschil in behandeling kan niet worden gekritiseerd op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.9. 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 heeft tot de administratieve rechter. Het volstaat dat zij daartoe binnen de voorgeschreven termijn een toelichtende 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.

Om die redenen,

het Hof,

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt niet 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, in zoverre het bepaalt dat het ontbreken van het vereiste belang van de verzoekende partij die geen toelichtende memorie heeft ingediend wordt vastgesteld, zelfs wanneer de verwerende partij geen memorie van antwoord heeft ingediend.

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 6 mei 1997.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève