

Rolnummer 1375
Arrest nr. 94/99 van 15 juli 1999

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 L. De Grève en M. Melchior, en de rechters P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans en A. Arts, 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. 74.711 van 29 juni 1998 in zake H. Monstrey tegen het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV), waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 15 juli 1998, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 21, lid 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat die bepaling gelijkelijk geldt voor het geval waar de verzoekende partij, in het kader van het objectief contentieux, tegen een administratieve beslissing een annulatieberoep instelt bij de Raad van State en voor het geval dat, in het kader van het subjectief contentieux, de verzoekende partij bij de Raad van State een cassatieberoep instelt tegen een jurisdictionele beslissing uitgaande van een administratief rechtscollege ?

Schendt artikel 21, lid 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 6 en 14 van het EVRM-verdrag, in de mate dat die bepaling voorziet dat de verzoekende partij die, in een cassatievoorziening tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent politieke subjectieve rechten bij de Raad van State, in geval van het laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord, van rechtswege zijn belang bij de procedure verliest daar waar, anderzijds, luidens artikel 1094 Ger. Wb., de verzoekende partij die, in een cassatievoorziening tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent politieke subjectieve rechten bij het Hof van Cassatie, laattijdig gebruik maakt van de mogelijkheid om een memorie van wederantwoord in te dienen, niet gesanctioneerd wordt met het verval van het cassatieberoep ?

Schendt artikel 21, lid 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en 6 en 14 van het EVRM-verdrag, in de mate dat die bepaling stelt dat de verzoekende partij, in een cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent subjectieve rechten bij de Raad van State, in geval van het laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord, van rechtswege zijn belang bij de procedure verliest daar waar, anderzijds, het laattijdig indienen van een memorie van antwoord door de verwerende partij niet met een gelijkwaardige sanctie bestraft wordt ?

Schendt artikel 21, lid 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en 6 en 14 van het EVRM, in de mate dat de toegang tot de rechter en het recht van verdediging in het kader van een cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent subjectieve rechten bij de Raad van State, daardoor niet wordt gegarandeerd, terwijl die belemmering inzake het recht van toegang tot een rechter en het recht van verdediging niet geldt in het kader van een administratief cassatieberoep bij het Hof van Cassatie ? »

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

H. Monstrey heeft bij de Raad van State beroep ingesteld tegen een beslissing van de commissie van beroep bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.

De auditeur bij het verwijzende rechtscollege doet in zijn verslag met toepassing van 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 opmerken dat de memorie van wederantwoord van de verzoekende partij niet binnen de voorgeschreven termijn van zestig dagen is ingediend en dat derhalve, op grond van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard wegens het ontbreken van het vereiste belang van de verzoekende partij.

Voor de Raad van State voert de verzoekende partij evenwel aan dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partij is van mening dat de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling, onder meer in zijn arrest nr. 27/97 van 6 mei 1997, enkel het objectief contentieux voor de Raad van State betreft en niet de gedingen - zoals te dezen - waarin de Raad van State optreedt als cassatierechter ten aanzien van beslissingen van administratieve rechtscolleges.

Rekening houdend met artikel 26, § 1, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof stelt de Raad van State de hiervoor geciteerde vier prejudiciële vragen zoals zij door de verzoekende partij zijn gesuggereerd.

## III. De rechtspleging voor het Hof

Bij beschikking van 15 juli 1998 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 18 augustus 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 september 1998.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 14 september 1998 ter post aangetekende brief;
- H. Monstrey, Carnotstraat 125, 2060 Antwerpen, bij op 2 oktober 1998 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 20 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bij op 12 november 1998 ter post aangetekende brief;
- H. Monstrey, bij op 19 november 1998 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 16 december 1998 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 15 juli 1999.

Bij beschikking van 31 maart 1999 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 5 mei 1999.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 1 april 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 5 mei 1999 :

- zijn verschenen :
- . Mr. D. D'Hooghe, advocaat bij de balie te Brussel, voor H. Monstrey;
- . Mr. E. Brewaeys, advocaat bij de balie te Brussel, 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 -

##### *Algemeen standpunt van H. Monstrey*

A.1.1. H. Monstrey, verzoekende partij voor de Raad van State, betoogt in eerste instantie dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in strijd is met de artikelen 6, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, die in het kader van de prejudiciële vragen in samenhang dienen te worden gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Dat artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing is op de voorliggende zaak, blijkt volgens H. Monstrey reeds uit een arrest nr. 67.605 van 29 juli 1997 (De Saedeleer t/ RIZIV), waarin de Raad van State aannam dat de procedure in beroep tegen een beslissing van de medische controlecommissie van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering betrekking heeft op de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen.

De verzoekende partij voor de Raad van State verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (onder meer de arresten Golder van 21 januari 1975 en Airey van 9 oktober 1979) en leidt daaruit af dat de thans betwiste bepaling het bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens gewaarborgde recht op toegang tot de rechter schendt : « Dat het recht op toegang, waarvan regelmatig gebruik werd gemaakt, komt te vervallen doordat een procespartij niet tijdig heeft gebruik gemaakt van zijn recht op tegenspraak, is kennelijk buiten elke redelijke verhouding met de doelstelling waarmee proceduretermijnen normaal worden voorgeschreven, namelijk om een behoorlijke rechtspleging te garanderen. Dit is des te meer het geval wanneer, zoals *in casu*, de verzoeker wel degelijk een memorie van wederantwoord heeft ingediend, doch 1 dag na het verstrijken van de termijn. »

Vervolgens betoogt H. Monstrey dat de betwiste bepaling aldus evenzeer het recht van verdediging schendt.

Het ontnemen van de waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is naar zijn oordeel bovendien in strijd met artikel 14 van dat Verdrag, nu de maatregel niet geldt voor soortgelijke beroepen bij het Hof van Cassatie.

Volgens H. Monstrey heeft de sanctie waarin artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State voorziet, niets uit te staan met het vereiste belang van een verzoekende partij voor de Raad van State, maar komt dit neer op een « quasi-onweerlegbaar vermoeden van afstand van recht ».

A.1.2. De verzoekende partij voor de Raad van State betoogt voorts dat de in het geding zijnde bepaling in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

H.Monstrey doet opmerken dat de eerdere arresten van het Hof over artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (arresten nrs. 32/95 van 4 april 1995, 67/95 van 28 september 1995 en 27/97 van 6 mei 1997) betrekking hadden op gevallen waarin de Raad van State oordeelt in het kader van een objectief beroep tot vernietiging.

Die rechtspraak is volgens hem niet pertinent voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de betwiste bepaling met het gelijkheidsbeginsel in het raam van een administratief cassatieberoep.

#### *Algemeen standpunt van de Ministerraad*

A.2.1. Naar het oordeel van de Ministerraad liggen de zaken eigenlijk zeer eenvoudig : « wanneer er enige beperking zou zijn van het recht op toegang (beter: recht op voortgang) voor de rechter, dan is deze beperking enkel en alleen aan de oorspronkelijk verzoekende partij zelf te wijten. Zij was immers te laat met het indienen van haar memorie, terwijl zij nochtans de dwingend voorgeschreven termijnen kon kennen [...] »

A.2.2. De Ministerraad verwijst voorts naar de arresten van het Hof nrs. 69/93 van 29 september 1993 (B.7.2) en 82/93 van 1 december 1993 (B.9.2), waarin de privaatrechtelijke sanctie ten aanzien van een niet-verschijnende partij door het Hof als verantwoord werd beschouwd.

Weliswaar heeft men te dezen niet te maken met een niet-verschijnende partij, maar toch met een partij « die zich zelf, ingevolge de verkeerde toepassing van het termijnvoorschrift, de mogelijkheid heeft ontnomen om zich in de loop van het geding nog verder te laten horen, of minstens te laten lezen ».

De Ministerraad verwijst andermaal naar die arresten wat het onderscheid inzake de rechtspleging zelf betreft : « Het is een fundamentele keuze, die de Belgische Wetgever heeft genomen en vermocht te nemen, de geschillen die voor de Raad van State worden beslecht aan een bijzondere behandeling te onderwerpen ten overstaan van de geschillen die worden beslecht voor de ' gewone ' hoven en rechtbanken » (vgl. met arrest nr. 69/93 van 29 september 1993 (B.3.2) en arrest nr. 82/93 van 1 december 1993 (B.5.2)).

#### *Ten aanzien van de eerste prejudiciële vraag*

A.3.1. Naar het oordeel van H.Monstrey worden niet-vergelijkbare gevallen, namelijk het beroep tot vernietiging in het objectief contentieux, enerzijds, en het cassatieberoep in het subjectief contentieux, anderzijds, zonder objectieve en redelijke verantwoording op gelijke wijze behandeld.

A.3.2. Volgens de Ministerraad lijkt de verzoekende partij voor de Raad van State ervan uit te gaan dat de wetgever ten onrechte dezelfde regels toepasselijk heeft gemaakt op het objectief beroep en op het subjectief contentieux voor de Raad van State.

De Ministerraad doet opmerken dat de aard van de rechtspleging afhangt van de aard van het rechtscollege waarbij de zaak aanhangig wordt gemaakt en niet van de aard van de vordering voor dat rechtscollege : « Het gelijkheidsbeginsel wordt niet geschonden door het loutere feit dat de wetgever twee onderscheiden procedures voor de zelfde rechtsmacht aan dezelfde procedureregels onderwerpt ». Ook de Grondwet maakt ter zake geen onderscheid tussen de Raad van State al naargelang die kennis neemt van een objectief contentieux of van een subjectief contentieux.

De Ministerraad wijst er ook op dat er in de praktijk weinig inhoudelijk verschil bestaat tussen de wijze van beoordeling en van toezicht op de feiten door de Raad van State in het ene en het andere contentieux.

A.3.3. De verzoekende partij bij de Raad van State is het met de Ministerraad erover eens dat het loutere feit dat de wetgever twee onderscheiden procedures voor dezelfde rechtsmacht aan dezelfde procedureregels onderwerpt niet noodzakelijk tot de schending van het gelijkheidsbeginsel moet leiden. Volgens H. Monstrey « impliceert [dit] evenwel niet dat, wanneer de procedures fundamenteel verschillend zijn, niettegenstaande zij voor eenzelfde rechtsmacht te voeren zijn, zij niet op een verschillende wijze te behandelen zijn ».

De verzoekende partij voor de Raad van State stelt vast dat de Ministerraad zo goed als niet ingaat op het door haar aangehaalde onderscheid tussen het objectief en het subjectief beroep alsmede tussen het annulatie- en cassatieberoep bij de Raad van State. Dit klemt volgens H. Monstrey des te meer daar het Hof in zijn arrest nr. 27/97 van 6 mei 1997 (B.8) oordeelde dat het objectief annulatieberoep niet vergelijkbaar is met geschillen voor de burgerlijke rechtbanken, precies omdat de aard van de in het geding zijnde rechten verschillend is.

#### *Ten aanzien van de tweede prejudiciële vraag*

A.4.1. H. Monstrey is van mening dat de dezen vergelijkbare gevallen, namelijk cassatieberoepen tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges respectievelijk bij de Raad van State en bij het Hof van Cassatie, zonder objectieve en redelijke verantwoording op verschillende wijze worden behandeld. Naar het oordeel van de verzoekende partij voor de Raad van State is het verschil in sanctie bij het niet tijdig indienen van een memorie van wederantwoord in het licht van de beoogde doelstelling kennelijk onredelijk en in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

A.4.2. De Ministerraad doet opmerken dat het indienen van een memorie van wederantwoord door de verzoekende partij in de procedure voor het Hof van Cassatie een uitzonderlijke faculteit is. Er gelden duidelijk andere regels, die niet vergelijkbaar zijn.

Volgens de Ministerraad verliest de verzoekende partij voor de Raad van State uit het oog dat voor het Hof van Cassatie dan weer strengere formaliteiten inzake de ontvankelijkheid gelden.

Ook uit het verschil in gezag van de arresten van de voornoemde rechtscolleges kan volgens de Ministerraad worden opgemaakt dat elke vergelijking tussen de procedures voor die rechtscolleges mank loopt.

Bovendien, zo merkt de Ministerraad nog op, beoordeelt de Raad van State in zekere zin ook de feitelijke elementen van de zaak.

A.4.3. Volgens H. Monstrey beoogt de vraag niet de onderscheiden vereisten tussen beide procedures, maar de sanctie die verbonden is aan de niet-naleving van de termijn voor het indienen van een memorie van wederantwoord. Die sanctie bestaat in een nagenoeg onweerlegbaar vermoeden van afstand van recht, wat trouwens door het Hof werd bevestigd in zijn arrest nr. 88/98 van 15 juli 1998.

Het bestaan van verschillen tussen de « gewone cassatieprocedure » en de « administratieve cassatieprocedure » is volgens de verzoekende partij voor de Raad van State niet ter zake. Wat de in het geding zijnde subjectieve politieke rechten betreft is de situatie wel degelijk vergelijkbaar, en precies ten aanzien van die rechten geldt de in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vervatte sanctie, die in artikel 1094 van het Gerechtelijk Wetboek niet voorkomt.

Het verschil in beoordeling van de feiten door de Raad van State heeft voor H. Monstrey niet de draagwijdte die de Ministerraad eraan lijkt toe te kennen. Het Hof van Cassatie kan nagaan of de feiten die uit de stukken van het dossier blijken tot deze of gene gevolgtrekking konden leiden. Het door de Ministerraad opgemerkte onderscheid is volgens H. Monstrey trouwens niet relevant.

*Ten aanzien van de derde prejudiciële vraag*

A.5.1. H. Monstrey betoogt dat de verzoekende partij in het raam van een cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege bij de Raad van State wordt gediscrimineerd, nu enkel het niet tijdig indienen van een memorie van wederantwoord door de verzoekende partij leidt tot de verwerping van het beroep, terwijl het overschrijden van die termijn door de verwerende partij niet leidt tot het inwilligen van de vordering maar enkel tot het weren van de memorie van wederantwoord uit de debatten.

A.5.2. Het verschil in behandeling tussen de verzoekende en de verwerende partij voor de Raad van State was volgens de Ministerraad reeds aan de orde in de arresten van het Hof nrs. 27/97 van 6 mei 1997 en 32/95 van 4 april 1995. De Ministerraad leest daarin dat de objectief onderscheiden verplichtingen van respectievelijk de verzoekende en de verwerende partij op redelijke wijze verantwoord worden genomen bij de niet-nakoming van hun respectieve verplichtingen. Uit het arrest nr. 49/97 van 14 juli 1997 onthoudt de Ministerraad nog dat het beginsel van de « wapengelijkheid » tussen de partijen geen verschil in behandeling in de weg staat.

De Ministerraad wijst ook op een verschil tussen de annulatieprocedure en het administratief cassatieberoep bij de Raad van State : niet het administratief rechtscollege, dat de bestreden beslissing heeft gewezen, maar de overheid waaronder dat rechtscollege ressorteert, is tegenpartij bij de Raad van State.

A.5.3. De verzoekende partij voor de Raad van State herhaalt dat de rechtspraak van het Hof waarnaar de Ministerraad verwijst, betrekking heeft op het objectief contentieux maar niet op de administratieve cassatieprocedure waarin de Raad van State moet oordelen over een geschil betreffende subjectieve politieke rechten.

Naar het oordeel van H. Monstrey wordt de stelling van de Ministerraad niet ondersteund door de vaststelling dat de verwerende partij in het raam van het administratief cassatieberoep bij de Raad van State niet het administratief rechtscollege is, maar de overheid waaronder het rechtscollege ressorteert. Integendeel, de overheid dient als gewone tegenpartij te worden beschouwd, zeker indien het gaat om geschillen betreffende subjectieve rechten.

*Ten aanzien van de vierde prejudiciële vraag*

A.6.1. De verzoekende partij voor de Raad van State ziet nog een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, in zoverre de toegang tot de rechter en het recht van verdediging in het raam van het cassatieberoep bij de Raad van State tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent subjectieve rechten niet is gewaarborgd, terwijl die waarborgen wel bestaan in het raam van een beroep bij het Hof van Cassatie.

A.6.2. Ook wat die vraag betreft, kan volgens de Ministerraad worden verwezen naar de arresten van het Hof nrs. 27/97 van 6 mei 1997 en 32/95 van 4 april 1995, waarin werd gesteld dat de betrokken regeling noch de rechten van de verdediging, noch het recht van toegang tot de rechter schendt.

Voorts doet de Ministerraad opmerken dat er geen beginsel van dubbele aanleg bestaat en evenmin enig beginsel volgens hetwelk in laatste aanleg gewezen juridictionele beslissingen het voorwerp moeten kunnen uitmaken van een voorziening in cassatie.

Volgens de Ministerraad wil de verzoekende partij voor de Raad van State uit het voormelde arrest nr. 27/97 meer halen dan wat er te lezen valt. De overweging van het Hof waarin gewezen wordt op het onderscheid tussen het subjectieve contentieux voor de gewone rechtbanken en het objectieve contentieux voor de Raad van State had betrekking op de concrete aspecten van de prejudiciële vraag, die inderdaad was gesteld in het raam van een objectief beroep bij de Raad van State, maar daarmee is volgens de Ministerraad niet gezegd dat de gewone procedureregels van toepassing zouden moeten zijn wanneer voor de Raad van State subjectieve rechten in het geding zijn.

A.6.3. Voor H. Monstrey is de verwijzing naar de voormelde rechtspraak van het Hof niet pertinent. De vraag is juist of de gewone procedureregels van toepassing moeten zijn wanneer voor de Raad van State subjectieve rechten in het geding zijn.

Ook de vaststelling dat er geen beginsel van dubbele aanleg is, is naar het oordeel van de verzoekende partij voor de Raad van State hier niet aan de orde. De vraag is enkel of de betwiste maatregel, die een onweerlegbaar vermoeden van afstand invoert, in het raam van een geschil betreffende subjectieve rechten verantwoord is, waarop volgens H. Monstrey ontkennend moet worden geantwoord, rekening houdend met het « algemeen rechtsbeginsel naar luid waarvan de afstand van een recht op strikte wijze dient uitgelegd te worden en slechts kan worden afgeleid uit omstandigheden die voor geen enkele uitlegging vatbaar zijn ».

Hij betwist niet dat er in de procedure voor het Hof van Cassatie bepaalde belemmeringen zijn aan het recht op toegang tot de rechter, maar die belemmeringen bestaan slechts bij het instellen van de vordering en niet daarna.

- B -

B.1. Artikel 21, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het gelding had ten tijde van het stellen van de prejudiciële vragen, 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 memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie 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 vier 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 144 en 145 van de Grondwet en met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De in het geding zijnde bepaling schrijft voor dat ingeval de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de bedoelde 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.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 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).

*Wat de eerste prejudiciële vraag betreft*

B.4.1. De 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, in zoverre die bepaling «gelijkelijk geldt voor het geval waar de verzoekende partij, in het kader van het objectief contentieux, tegen een administratieve beslissing een annulatieberoep instelt bij de Raad van State en voor het geval dat, in het kader van het subjectief contentieux, de verzoekende partij bij de Raad van State een cassatieberoep instelt tegen een jurisdictionele beslissing uitgaande van een administratief rechtscollege ».

B.4.2. De wetgever vermocht redelijkerwijze te oordelen dat, zowel ten aanzien van de administratieve cassatieberoepen als wat het zogenaamde objectieve contentieux betreft, de duur van de rechtspleging moest worden ingekort en dat alle verzoekende partijen voor de Raad van State blijf moeten geven van een volgehouden belangstelling door tijdig een memorie in te dienen.

Gewis bestaan er verschillen tussen het «objectief » contentieux van de beroepen wegens machtsoverschrijding en het «subjectief » administratief cassatieberoep, maar die verschillen zijn niet van die aard dat zij de wetgever ertoe noodzaken om dienaangaande ook een onderscheid te maken op het stuk van de duur van de rechtspleging en inzonderheid wat betreft de termijn voor het indienen van een memorie door de verzoekende partij en de sanctie op de niet-inachtneming daarvan.

B.4.3. In het licht van de nagestreefde doelstelling, namelijk het inkorten van de rechtspleging, is de maatregel ook ten aanzien van administratieve cassatieberoepen niet kennelijk onevenredig, rekening houdend zowel met de voorafgaande kennisgeving door de griffie van de gevolgen van de afwezigheid van antwoord of de laattijdigheid ervan, en met de

aard van het vormvoorschrift - waaraan kan worden voldaan met het indienen van een memorie met een loutere bevestiging dat in het beroep wordt volhard - alsook met de mogelijkheid voor de verzoekende partij voor de Raad van State om zich in voorkomend geval op overmacht te beroepen.

B.4.4. Hieruit volgt dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

*Wat de tweede prejudiciële vraag betreft*

B.5.1. De vraag noopt tot een toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, «in de mate dat die bepaling voorziet dat de verzoekende partij die, in een cassatievoorziening tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent politieke subjectieve rechten bij de Raad van State, in geval van het laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord, van rechtswege zijn belang bij de procedure verliest daar waar, anderzijds, luidens artikel 1094 Ger. Wb., de verzoekende partij die, in een cassatievoorziening tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent politieke subjectieve rechten bij het Hof van Cassatie, laattijdig gebruik maakt van de mogelijkheid om een memorie van wederantwoord in te dienen, niet gesanctioneerd wordt met het verval van het cassatieberoep ».

B.5.2. Er bestaan vergelijkingspunten tussen de cassatierechtsplegingen voor de Raad van State, enerzijds, en het Hof van Cassatie, anderzijds, zij het dat beide instellingen niet eenzelfde bevoegdheid hebben.

Evenwel, rekening houdend met de exponentiële toevloed aan zaken waarmee de Raad van State werd geconfronteerd en met de groeiende achterstand in de behandeling van de lopende zaken, was het redelijk verantwoord dat de wetgever specifiek voor dat rechtscollege meer stringente maatregelen nam, met name het voorschrift voor de verzoekende partij om blijk te geven van een volgehouden belangstelling door tijdig een memorie van wederantwoord of een toelichtende memorie in te dienen.

B.5.3. De combinatie van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet met de artikelen 144 en 145 ervan leidt niet tot een andere conclusie. Het grondwettelijke onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten is immers niet relevant ten aanzien van het te dezen aangeklaagde verschil in behandeling op het stuk van de rechtspleging.

B.5.4. Aangenomen dat de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens van toepassing zijn op de zaak die voor de Raad van State aanhangig is, dan nog moet worden vastgesteld dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geen afbreuk doet aan de waarborgen die deze verdragsbepalingen bieden, temeer daar de griffier van de Raad van State de verzoekende partij uitdrukkelijk wijst op de gevolgen van het niet in acht nemen van die verplichting.

B.5.5. De tweede prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

*Wat de derde prejudiciële vraag betreft*

B.6.1. De vraag noopt tot een toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, «in de mate dat die bepaling stelt dat de verzoekende partij, in een cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent subjectieve rechten bij de Raad van State, ingeval van het laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord, van rechtswege zijn belang bij de procedure verliest daar waar, anderzijds, het laattijdig indienen van een memorie van antwoord door de verwerende partij niet met een gelijkwaardige sanctie bestraft wordt ».

B.6.2. Het onderscheid tussen de maatregel die geldt ten aanzien van een verzoekende partij die de termijnen voor het indienen van een memorie van wederantwoord niet respecteert en de maatregel die geldt ten aanzien van de verwerende partij die nalaat binnen de gestelde termijn een memorie van antwoord 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. Die maatregel draagt bij tot de beoogde inperking van de achterstand doordat hij voorkomt dat verder onderzoek wordt gewijd aan zaken waarin de verzoekende partij geacht wordt geen interesse meer te hebben.

Krachtens artikel 21, vijfde lid, wordt een laattijdige memorie van de verwerende partij ambtshalve uit de debatten geweerd.

De objectief onderscheiden situaties van de verzoekende partij, die moet doen blijken van een volgehouden belang, en van de verwerende partij, ten aanzien van wie de belangvereiste niet bestaat, verantwoord op redelijke wijze dat onderscheiden maatregelen worden genomen bij nietnakoming van die respectieve verplichtingen.

B.6.3. Om de redenen vermeld in B.5.3 en B.5.4, doet de in het geding zijnde bepaling geen afbreuk aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 ervan, of met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.6.4. De derde prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

#### *Wat de vierde prejudiciële vraag betreft*

B.7.1. De vraag noopt tot een toetsing van de in het geding zijnde bepaling aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, « in de mate dat de toegang tot de rechter en het recht van verdediging in het kader van een cassatieberoep tegen een beslissing van een administratief rechtscollege omtrent subjectieve rechten bij de Raad van State, daardoor niet wordt gegarandeerd, terwijl die belemmering inzake het recht van toegang tot een rechter en het recht van verdediging niet geldt in het kader van een administratief cassatieberoep bij het Hof van Cassatie ».

B.7.2. Om de redenen vermeld in B.5.3 en B.5.4, doet de in het geding zijnde bepaling geen afbreuk aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gelezen in samenhang met de artikelen 144 en 145 ervan of met de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.7.3. De vierde prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

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, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 144 en 145 van de Grondwet of met de artikelen 6 en 14 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 15 juli 1999.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

L. De Grève