

Rolnummer 1673
Arrest nr. 50/2000 van 3 mei 2000

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 G. De Baets en M. Melchior, en de rechters H. Boel, L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt en E. De Groot, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter G. De Baets,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*   \*

### I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 79.916 van 26 april 1999 in zake J. Weyers en de n.v. Peers Export-Import tegen het Vlaamse Gewest, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 11 mei 1999, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt art. 21, 2e lid van de Gecoördineerde Wetten bij de Raad van State, de art. 10 en/of 11 van de Grondwet, en m.n. is dit art. wel in overeenstemming met deze grondwettelijke beginselen in zoverre dit art. aan de verzoekende partij de gekende sanctie (ontbreken van belang-onontvankelijkheid) oplegt bij het niet respecteren van de termijn van art. 7 van het Besluit van de Regent, terwijl het miskennen van de termijnen opgelegd in art. 14*bis* van ditzelfde besluit van de Regent aan het Auditoraat (art. 14*bis* § 1, 1ste lid) en aan de Raad van State (art. 14*bis* § 1, 2de lid) geen enkele sanctie zou geven, laat staan een sanctie van dezelfde gestrengheid, terwijl deze termijnen van art. 14*bis* nochtans hetzelfde doel beogen, nl. het inkorten van de duur van de rechtspleging ? »

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

In de zaak die hangende is voor de Raad van State heeft de verzoekende partij verzuimd een memorie van wederantwoord in te dienen binnen de termijn voorgeschreven in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Het met het onderzoek belaste lid van het auditoraat heeft daarop in zijn verslag het ontbreken van het vereiste belang van de verzoekende partij vastgesteld.

In een « aanvullende memorie » betoogt de verzoekende partij dat de toepassing van artikel 21, tweede lid, leidt tot een discriminatie tussen, enerzijds, de verzoekende partij en, anderzijds, de Raad van State en het auditoraat, nu het niet respecteren van de opgelegde termijn door de verzoeker wordt bestraft, terwijl het overschrijden van de in artikel 14*bis* aan de Raad van State en het auditoraat opgelegde termijnen om verslag uit te brengen en de partijen op te roepen dan wel uitspraak te doen, aan geen sanctie is onderworpen. In beide gevallen hebben de opgelegde termijnen nochtans hetzelfde doel, namelijk het inkorten van de duur van de rechtspleging.

De verzoekende partij vraagt de Raad van State daarover een prejudiciële vraag te stellen.

### III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 11 mei 1999 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 15 juni 1999 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 10 juli 1999.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, bij op 29 juli 1999 ter post aangetekende brief;
- de Vlaamse Regering, Martelaarsplein 19, 1000 Brussel, bij op 30 juli 1999 ter post aangetekende brief.

Van die memories is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 12 augustus 1999 ter post aangetekende brieven.

De Vlaamse Regering heeft een memorie van antwoord ingediend bij op 9 september 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikking van 26 oktober 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot 11 mei 2000.

Bij beschikking van 9 februari 2000 heeft het Hof de zaak in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 1 maart 2000.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 10 februari 2000 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 1 maart 2000 :

- zijn verschenen :
- . Mr. V. Tollenaere *loco* Mr. P. Lefranc, advocaten bij de balie te Gent, voor de Vlaamse Regering;
- . Mr. P. Devers, advocaat bij de balie te Gent, voor de Ministerraad;
- hebben de rechters-verslaggevers M. Bossuyt en R. Henneuse 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 -

##### *Standpunt van de Ministerraad*

A.1.1. De Ministerraad wijst erop dat het Hof zich in meerdere arresten heeft uitgesproken over de sanctie opgelegd door artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en geconcludeerd heeft dat die bepaling niet strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.1.2. Met betrekking tot de grond van deze zaak meent de Ministerraad in hoofdorde dat de partijen voor de Raad van State, enerzijds, en de Raad van State en het auditoraat, anderzijds, geen vergelijkbare categorieën zijn wat betreft het beoordelen van de aan hen opgelegde termijnen, zodat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet kunnen zijn geschonden.

Het is evident dat de situatie van een verzoekende partij voor de Raad van State, op het stuk van het tijdig indienen van haar memories, niet vergelijkbaar is met die van de Raad van State zelf op het stuk van het nakomen van een verplichting tot oproeping van de partijen voor hem, dan wel op het stuk van het doen, zonder verwijl, van een uitspraak, in het kader van artikel 21 van de voornoemde gecoördineerde wetten. Daardoor verschilt de rechtszoekende, en zijn rechtssituatie voor de Raad van State, te grondig van een in de Grondwet zelf opgenomen instelling als de Raad van State, hier fungerend als administratief rechtscollege. Wat de leden van het auditoraat doen is, zoals de Raad van State zelf, het toetsen van de wettigheid, bij wege van het uitoefenen van een objectieve controle ten aanzien van de eenzijdige en jurisdictionele administratieve rechtshandelingen, zonder dat zij daarbij, anders dan dit het geval is voor het openbaar ministerie, het algemeen belang en/of de openbare orde te dienen hebben. Het auditoraat vormt geen lichaam dat te onderscheiden is van het rechtscollege waartoe het behoort en de auditeurs, die magistraten zijn, zijn geen partij in het geding. Aangezien de auditeur in de zaken aanhangig voor de afdeling administratie van de Raad van State geen procespartij is, is zijn situatie, mede door zijn specifieke wettelijke taken, gezien vanuit het gelijkheidsbeginsel, niet vergelijkbaar met die van een procespartij.

A.1.3. In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat de in artikel 14*bis* opgelegde termijnen, ook al zijn het termijnen van orde, bijdragen tot de algemene doelstelling van de wetgever om de duur van de rechtspleging te beperken en de achterstand bij de Raad van State weg te werken.

Dat op de overschrijding van die termijnen geen sanctie wordt gesteld die de uitkomst van de procedure raakt, zoals dat het geval is in artikel 21, tweede lid, hangt samen met de opdracht van de Raad van State; anders oordelen maakt elk proces volgens de regels van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens onmogelijk.

Beduidende termijnoverschrijdingen door de Raad van State en het auditoraat kunnen overigens het voorwerp van sanctie uitmaken. Artikel 258 van het Strafwetboek inzake rechtsweigerings is van toepassing op de Raad van State; leden van de Raad van State, die tekortkomen in hun verplichtingen, kunnen een tuchtsanctie oplopen. De auditeurs staan onder leiding van de auditeur-generaal, die de werkzaamheden van het auditoraat leidt en ook aan tuchtrechtelijke regels is onderworpen.

Die vormen van mogelijke sanctie zijn niet onevenredig met de sanctie voor de verzoekende partij bij het niet tijdig indienen van een memorie, temeer daar die partij zich ertoe kan beperken in die memorie te verwijzen naar het inleidend verzoekschrift.

Volgens de Ministerraad is er dan ook geen schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

#### *Standpunt van de Vlaamse Regering*

A.2.1. Voorafgaand aan de behandeling van de prejudiciële vraag schetst de Vlaamse Regering uitvoerig de procedureregeling voor de Raad van State, in het bijzonder wat de termijnvereisten betreft. Tot besluit van die uiteenzetting wijst de Regering erop dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de regeling vervat in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in overeenstemming is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.2.2. Wat de voorliggende prejudiciële vraag betreft, meent de Vlaamse Regering in hoofdorde eveneens dat de Raad van State en het auditoraat niet met de procespartijen kunnen worden vergeleken wat het naleven van de termijnen betreft.

De verzoekende partijen maken een vergelijking tussen, enerzijds, een procespartij in de annulatieprocedure en, anderzijds, de magistraten, die vanzelfsprekend geen partij zijn of kunnen zijn in diezelfde procedure. Het auditoraat is een korps *sui generis* dat niet volledig te vergelijken is met het openbaar ministerie bij de gewone hoven en rechtbanken. Het auditoraat is in geen geval een partij in het geschil en mag zich ook niet aldus gedragen: het verslag en het advies moeten objectief en onpartijdig zijn, zo niet kunnen de partijen de wraking vragen van het betrokken lid van het auditoraat. Zowel de voorzitter als de auditeur maken deel uit van de inrichting van Raad van State. Het auditoraat en de Raad van State of de zetel kunnen niet worden vergeleken met de procespartijen in het geding. Er is geen sprake van vergelijkbare categorieën.

A.2.3. In ondergeschikte orde oordeelt de Vlaamse Regering dat de verschillende behandeling van de procespartijen en de vermelde magistraten steunt op een objectief criterium van onderscheid doordat hun taak in het geding volledig verschillend is.

Een procespartij verdedigt haar eigen belangen, wat voor de verzoeker concreet inhoudt dat hij de vernietiging nastreeft van de bestreden beslissing.

De Raad van State en het auditoraat daarentegen oefenen een objectieve wettigheidscontrole uit, die verder reikt dan het belang van de verzoeker.

De Vlaamse Regering wijst ook op de verschillende aard van de termijnen vervat in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, enerzijds, en artikel 14*bis*, anderzijds. De termijnen opgelegd aan de procespartijen zijn vervaltermijnen; de termijnen die aan de magistraten zijn opgelegd, zijn termijnen van orde, waarvan het overschrijden op zich geen nadeel kan toebrengen aan het belang van de verzoekers. De afwezigheid van sanctie bij overschrijding van de termijnen opgelegd aan de Raad van State en het auditoraat volgt logischerwijze uit de aard van de termijnen.

De verzoekers betwisten het verschil in sanctie bij het niet naleven van de bedoelde termijnen. Eigen aan magistraten is dat aan hen geen vervaltermijnen kunnen worden opgelegd. Het kan niet dat het overschrijden van ordetermijnen tot gevolg kan hebben dat de door de bestreden bestuurshandeling geschonden wettigheid niet meer kan worden hersteld.

De Vlaamse Regering is het niet eens met de stelling van de Ministerraad dat de termijnen opgelegd aan de procespartijen en die welke zijn opgelegd aan de magistraten hetzelfde doel nastreven. De Vlaamse Regering meent dat de termijnen die aan de Raad en het auditoraat worden opgelegd, een louter gevolg zijn van het verzuim van de procespartijen om tijdig een memorie in te dienen.

Ten slotte wijst de Vlaamse Regering op het belang dat de wetgever heeft gehecht aan de termijnen voor het indienen van memories, om aldus een efficiënte procesgang te bevorderen. De sanctie van onontvankelijkheid wegens gebrek aan belang brengt voor de verzoekers geen onevenredige last met zich mee. De Regering besluit dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet zijn geschonden.

- B -

B.1.1. 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 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet al dan niet schendt in zoverre dat artikel aan de verzoekende partij de sanctie van de onontvankelijkheid van het beroep oplegt bij het niet respecteren van de termijnen voor het indienen van de memories van antwoord en de aanvullende memories, terwijl bij het miskennen van de termijnen opgelegd aan de Raad van State en aan het auditoraat in artikel 14*bis* van het besluit van de Regent in geen sanctie is voorzien.

B.1.2. Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het luidde vóór de wijziging bij de wet van 25 mei 1999, stelde :

« 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. »

Artikel 14*bis*, § 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 luidt :

« In geval van toepassing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten brengt het aangewezen lid van het auditoraat binnen acht dagen na het verstrijken van de termijnen verslag uit bij de voorzitter van de kamer waarbij de zaak aanhangig is gemaakt.

De voorzitter roept de verzoeker, de tegenpartij en desgevallend de tussenkomenende partij op om spoedig en uiterlijk binnen tien dagen na de indiening van het verslag voor hem te verschijnen; dit verslag wordt bij de oproeping gevoegd.

Na de partijen en het advies van de auditeur te hebben gehoord, doet de voorzitter of de door hem aangewezen staatsraad zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld. »

B.2. De discriminatie die luidens de prejudiciële vraag zou kunnen voortspuiten uit de verschillende behandeling van de verzoekende partij, enerzijds, en de Raad van State en het Auditoraat bij de Raad van State, anderzijds, steunt op een vergelijking van categorieën die niet voldoende vergelijkbaar zijn.

In tegenstelling tot de verzoeker voor de Raad van State, zijn dat rechtscollege en het auditoraat geenszins partij in het geding.

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 in zoverre het bepaalt dat het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld van de verzoekende partij die geen memorie van antwoord of geen toelichtende memorie heeft ingediend, terwijl artikel 14*bis* van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State in geen sanctie voorziet bij overschrijding van de aan de Raad van State en aan het auditoraat opgelegde termijnen.

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 3 mei 2000.

De griffier,

De voorzitter,

L. Potoms

G. De Baets