

Rolnummer 2231
Arrest nr. 150/2001 van 20 november 2001

A R R E S T

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

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, de rechters R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot en J.-P. Snappe, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, emeritus voorzitter H. Boel, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van emeritus voorzitter H. Boel,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag*

Bij arrest nr. 96.814 van 21 juni 2001 in zake de stad Vilvoorde en het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde tegen het Vlaamse Gewest en de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarvan de expeditie ter griffie van het Arbitragehof is ingekomen op 14 augustus 2001, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt het artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenlezing met artikel 14, 1^o van het BUPO [Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten], doordat het geen onderscheiden en evenredige behandeling instelt tussen een verzoekende partij in een geding voor de Raad van State die binnen de termijn manifest blijkt geeft van een volgehouden belang bij de zaak, zij het niet met de tijdige indiening van een memorie van wederantwoord, maar wel met een proceshandeling, die voor geen andere uitleg vatbaar is en een verzoekende partij die geen enkele proceshandeling stelt binnen de termijn bepaald voor het manifesteren van dit belang. »

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

Bij verzoekschrift van 22 februari 2000 vorderen de stad Vilvoorde en het college van burgemeester en schepenen van dezelfde stad de vernietiging van het besluit van 23 september 1999 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende verlening van een vergunning aan de n.v. Interplant voor het exploiteren van een opslag- en overslagplaats voor groenafval, gelegen op een bepaald perceel te Vilvoorde, alsmede van het besluit van 24 december 1999 waarbij het beroepsschrift van het college van burgemeester en schepenen onontvankelijk werd verklaard.

Op 2 juni 2000 werd aan de verzoekende partijen kennisgegeven van de memorie van antwoord van de verwerende partij en werden zij in kennis gesteld van het bepaalde in artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Door de verzoekende partijen werd evenwel geen memorie van wederantwoord ingediend binnen de voorgeschreven termijn, zodat de partijen door de Raad van State in kennis werden gesteld van het feit dat de kamer uitspraak zou doen onder aanvoering van het ontbreken van het vereiste belang.

De verzoekende partijen voeren evenwel aan dat voormelde wetsbepaling op hen niet toepasbaar kan zijn omdat zij kunnen aantonen dat het niet indienen van een memorie van wederantwoord *in casu* niet geïnterpreteerd kan worden als een vermoeden van verlies aan belang. Zij dienden immers op 31 mei 2000 bij de Raad van State een verzoekschrift in tot nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse Regering van 2 april 2000, waarbij het beroep van de n.v. Interplant tegen de beslissing van de bestendige deputatie van 23 september 1999 werd ingewilligd. In dat verzoekschrift wordt uitdrukkelijk verwezen naar het eerste beroep tot nietigverklaring van 22 februari 2000 en wordt met name gesteld dat « het huidig beroep [...] evenwel niet [mag] worden geïnterpreteerd als het principieel aanvaarden van de vergunning of het berusten in de onontvankelijkheidsverklaring van het hoger beroep van het college. Aldus beschouwd is het huidig beroep ondergeschikt aan het beroep tot nietigverklaring ingediend op 22 februari 2000 ».

Ofschoon de Raad van State uitdrukkelijk stelt met die argumentatie niet akkoord te kunnen gaan, vermits uit de parlementaire voorbereiding van artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State blijkt dat de wetgever heeft gewild dat onder geen beding een excuus voor het niet of het niet tijdig insturen van een memorie aanvaard wordt en dat de partijen zich niet op een geval van overmacht beroepen, stelt hij, op vraag van de verzoekende partijen en rekening houdend met artikel 26, § 2, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, voormelde prejudiciële vraag.

III. *De rechtspleging voor het Hof*

Bij beschikking van 14 augustus 2001 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.

Op 31 augustus 2001 hebben de rechters-verslaggevers A. Arts en R. Henneuse, met toepassing van artikel 72, eerste lid, van de voormelde bijzondere wet, voor het Hof verslag uitgebracht en gesteld dat de rechtspleging zou kunnen worden afgedaan met een arrest van onmiddellijk antwoord.

Overeenkomstig artikel 72, tweede lid, van de organieke wet is van de conclusies van de rechters-verslaggevers aan de partijen in het bodemgeschil kennisgegeven bij op 31 augustus 2001 ter post aangetekende brieven.

Memories met verantwoording zijn ingediend door :

- de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, met zetel te 3010 Leuven, Diestsesteenweg 52, bij op 7 september 2001 ter post aangetekende brief;

- het college van burgemeester en schepenen van de stad Vilvoorde, bij op 14 september 2001 ter post aangetekende brief.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

IV. *In rechte*

- A -

A.1. In hun conclusies met toepassing van artikel 72 van de bijzondere wet op het Arbitragehof hebben de rechters-verslaggevers geoordeeld dat onmiddellijk een ontkennend antwoord zou kunnen worden gegeven op de gestelde vraag, nu uit de vaste rechtspraak van het Hof over de in het geding zijnde bepaling kan worden afgeleid dat er geen zodanig belangrijk verschil is tussen de situaties van de verzoekende partijen naargelang zij al dan niet enig processtuk hebben ingediend in het kader van een procedure die onderscheiden doch aanverwant is met die procedure waarin geen tijdige memorie van wederantwoord werd ingediend, vermits noch het indienen van een dergelijk processtuk, noch de inhoud daarvan de verzoeker ontslaat van de verplichting om binnen de gestelde termijn een memorie in te dienen en om aldus de diverse stadia van iedere procedure nauwkeurig op te volgen en zijn blijvend belang te uiten in elke procedure.

A.2.1. De verzoekende partijen voor de Raad van State hebben een memorie met verantwoording ingediend, waarin zij doen gelden dat de voorliggende vraag betrekking heeft op de wijze waarop een verzoekende partij het bewijs van haar blijvend belang aanvoert.

Allereerst maken zij een analyse van de rechtspraak van het Hof en besluiten hieruit dat het Hof nog nooit uitspraak heeft gedaan over een dergelijke vraag, waarin de situatie wordt vergeleken van, enerzijds, een verzoekende partij voor de Raad van State die binnen de termijn manifest blijkt geeft van een volgehouden belang bij de zaak, zij het niet met de tijdige indiening van een memorie van wederantwoord, maar wel met een proceshandeling die voor geen andere uitleg vatbaar is, en, anderzijds, die van een verzoekende partij die geen enkele proceshandeling stelt binnen de termijn bepaald voor het manifesteren van dat belang. Volgens de verzoekende partijen zijn die situaties wezenlijk verschillend ten aanzien van de betrokken maatregel, vermits de eerstgenoemde verzoekende partij wel degelijk binnen de voorgeschreven termijn van haar belang doet blijken door een proceshandeling die weliswaar niet de indiening van een memorie van wederantwoord is, maar die voor geen andere uitleg vatbaar is.

A.2.2. Op basis van de rechtspraak van het Hof maken de verzoekende partijen een onderscheid tussen het algemeen doel van de in het geding zijnde maatregel, zijnde het beperken van de duur van de rechtspleging voor de afdeling administratie en het wegwerken van de ontstane achterstand, en het specifiek doel ervan, zijnde het bepalen, in een vroeg stadium van de procedure, of de verzoekende partij een blijvende belangstelling vertoont in de voortzetting van de rechtspleging. Zij stellen dat dit specifiek doel slechts kan bijdragen tot het algemeen doel indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het blijvend belang kunnen worden vastgesteld vooraleer de Raad van State en het auditoraat zich over de zaak buigen, hetgeen verklaart dat de memories binnen een bepaalde termijn moeten worden neergelegd. Ten tweede moet het bestaan van dat blijvend belang op een eenvoudige en onbetwistbare wijze door de Raad van State en het auditoraat kunnen worden vastgesteld, wat verklaart dat de in het geding zijnde bepaling het ontbreken van het vereiste belang verbindt aan het ontbreken van een proceshandeling voor de Raad van State, namelijk het neerleggen van memories van wederantwoord of van toelichting.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat de in het geding zijnde maatregel een zware sanctie inhoudt en dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan door de kennisgeving aan de partijen van de gevolgen van het niet of het niet tijdig indienen van een memorie of door het feit dat een beroep op overmacht mogelijk is, vermits het niet tijdig indienen van een memorie in vele gevallen te wijten is aan de beperkingen eigen aan de menselijke organisatie, « beperkingen die zich in het bijzonder manifesteren bij het gelijktijdig beheren van een groot aantal dossiers en procedures ». Zij zijn van mening dat het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State, door op fictieve wijze het gebrek aan belang vast te stellen in zaken waarin de partijen een volgehouden belang hebben, de even reële achterstand bij de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde dreigt te vergroten.

Zij concluderen dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor de betwiste gelijke behandeling van de twee categorieën verzoekende partijen. De verzoekende partij voor de Raad van State die tijdig blijkt geeft van een volgehouden belang bij de zaak, ook al is het niet met de tijdige indiening van een memorie van wederantwoord maar wel met een duidelijke proceshandeling, maakt aldus op onbetwistbare wijze haar wil kenbaar, zodat haar blijvend belang door de Raad van State en het auditoraat op eenvoudige wijze kan worden vastgesteld, wat bijdraagt tot het inkorten van de procedures en het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State. Aldus worden zowel het hiervoor gedefinieerde algemene doel als het specifieke doel bereikt, zodat het niet noodzakelijk is om de strenge sanctie van de ambtshalve vaststelling van het ontbreken van een blijvend belang toe te passen.

De verzoekende partijen menen dat deze conclusie inzake het evenredigheidsbeginsel *a fortiori* aanwezig is bij de lezing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, vermits in dit kader sprake is van een schending van het evenredigheidsbeginsel wanneer het nagestreefde doel kan bereikt worden op een wijze die een mindere aantasting inhoudt van andere legitieme belangen.

A.3. De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verklaart zich in de memorie met verantwoording akkoord met de conclusies van de rechters-verslaggevers.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft enkel betrekking op artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij wet van 17 oktober 1990, dat bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt, doet de afdeling, de partijen gehoord, zonder verwijl uitspraak op advies van het voor de betreffende zaak aangestelde lid van het auditoraat, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld. »

B.2. In zijn arresten nrs. 32/95 (B.4.1), 27/97 (B.6.1), 94/99 (B.3), 4/2000 (B.3), 72/2000 (B.3) en 87/2001 (B.3) heeft het Hof reeds herhaaldelijk erop gewezen dat de in het geding zijnde bepaling deel uitmaakt 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, dat het indienen van een memorie van wederantwoord of een aanvullende memorie door artikel 21, tweede lid, tot een verplichting gemaakt is voor de verzoekende partij, indien ze wil vermijden dat de afwezigheid van het vereiste belang zou worden vastgesteld, en dat uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever de bedoeling had strenge gevolgen te verbinden aan het niet respecteren van de termijnen en dat hij ervan uitging dat de Raad van State, bij de kennisgevingen van de griffier, de verzoekende partij zou herinneren aan de wettelijke gevolgen van de afwezigheid of de laattijdigheid van antwoord (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 4 en 43).

B.3. De prejudiciële vraag noopt tot een toetsing van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 14.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat het twee onderscheiden categorieën van personen gelijk behandelt, zijnde enerzijds, de verzoekende partij die geen tijdige memorie van wederantwoord indient in een eerste procedure doch wel in een nieuwe tweede procedure, die onderscheiden is doch aanverwant met de eerste procedure, en dus een proceshandeling stelt waaruit zijn blijvend belang dient te worden afgeleid in het kader van de eerste procedure en, anderzijds, de

verzoekende partij die noch een memorie van wederantwoord indient, noch enige proceshandeling stelt.

B.4. 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 verantwoord is. 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.5. In zijn arrest nr. 87/2001 stelde het Hof dat met de verplichting neergelegd in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State om binnen de gestelde termijn een memorie in te dienen, waarvan de inhoud zich kan beperken tot de loutere bevestiging dat de verzoekende partij in haar vordering volhardt, de wetgever een vormvoorschrift oplegt waaruit, in een vroeg stadium van de procedure, kan worden afgeleid of de verzoekende partij een blijvende belangstelling vertoont in de voortzetting van de rechtspleging en dat de wetgever van iedere verzoekende partij kan verwachten dat zij haar medewerking verleent aan een snelle en efficiënte procesvoering voor de Raad van State, hetgeen impliceert dat iedere verzoeker de diverse stadia in de procedure nauwgezet opvolgt en op blijvende wijze uiting geeft van zijn belangstelling voor de voortzetting van de rechtspleging.

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 enig processtuk hebben ingediend in het kader van een procedure die onderscheiden doch aanverwant is met die procedure waarin geen tijdige memorie van wederantwoord werd ingediend, vermits noch het indienen van een dergelijk processtuk, noch de inhoud daarvan de verzoeker ontslaat van de

hierboven uiteengezette verplichting om de diverse stadia van iedere procedure nauwkeurig op te volgen en zijn blijvend belang te uiten in elke procedure.

In tegenstelling tot wat de verzoeker in zijn memorie met verantwoording beweert, is het niet onredelijk de indiening van een dergelijke memorie van wederantwoord te vereisen in elke individuele, onderscheiden procedure : van de Raad van State kan redelijkerwijze niet worden verlangd om een processtuk in een onderscheiden tweede procedure - ook al betreft die een aanverwante zaak - op eigen initiatief te assimileren met een memorie van wederantwoord in de eerste procedure en aldus het niet respecteren van de procedureregels in die procedure door de verzoeker ongedaan te maken, indien die verzoeker zelf nalaat in de eerste procedure een memorie van wederantwoord in te dienen waarin hij wijst op zijn volgehouden belang, hetgeen hij daarenboven op summiere wijze vermog te doen.

B.6. Het Hof is niet bevoegd om over te gaan tot een rechtstreekse toetsing van de wet aan rechtstreeks toepasselijke verdragsbepalingen, te dezen aan artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Gelezen in samenhang met de voormelde verdragsbepaling leiden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet tot een andere vaststelling dan die welke werd gedaan in B.5.

B.7. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

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 20 november 2001.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

H. Boel