

| |
|---|
| Rolnummer 5533 |
| Arrest nr. 157/2013 van 21 november 2013 |

A R R E S T

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

Het Grondwettelijk Hof,

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

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* * *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 221.534 van 27 november 2012 in zake de gemeente Baelen tegen het Waalse Gewest, tussenkommende partijen : Steve Orban en Martine Gerken, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 10 december 2012, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het algemene rechtsbeginsel van de rechten van de verdediging en met het recht op een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens :

- in zoverre het ten aanzien van de verzoekende partijen een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan doordat zij, enerzijds, tegenover de tegenpartij en, anderzijds, tegenover de tussenkommende partij staan, waarbij zij enkel over een termijn van 60 dagen beschikken om een memorie van wederantwoord neer te leggen na kennisgeving te hebben gekregen van de memorie van antwoord van de tegenpartij en niet na kennisgeving van de memorie ten gronde van de tussenkommende partij;

- in zoverre het een onverantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de verzoekende partijen aan wie kennis wordt gegeven van de memorie van de tussenkommende partij vóór het verstrijken van de termijn van 60 dagen die is vastgesteld voor het toesturen van de memorie van wederantwoord, waardoor zij erop kunnen repliceren via hun memorie van wederantwoord, en, anderzijds, de verzoekende partijen aan wie kennis wordt gegeven van de genoemde memorie van de tussenkommende partij na of aan het einde van de hiervoor bedoelde termijn, waardoor zij niet erop kunnen repliceren ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de gemeente Baelen, vertegenwoordigd door haar gemeentecollege;
- de Waalse Regering;
- de Ministerraad.

Op de openbare terechtzitting van 18 september 2013 :

- zijn verschenen :
- . Mr. P. Henry, advocaat bij de balie te Verviers, voor de gemeente Baelen;
- . Mr. F. Krenc *loco* Mr. B. Hendrickx, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Waalse Regering;

. Mr. G. Pijcke en Mr. N. Bonbled, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en E. De Groot verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

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

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

Bij de Raad van State wordt op 17 juni 2011 door de gemeente Baelen een verzoekschrift ingediend waarin de schorsing en de nietigverklaring worden gevorderd van de stedenbouwkundige vergunning die door de minister van Leefmilieu, Ruimtelijke Ordening en Mobiliteit van het Waalse Gewest is uitgereikt aan particulieren met het oog op het regulariseren van een tuinhuis en een carport. Op 29 juni 2011 vragen de betrokken particulieren, bij verzoekschrift, om als tussenkomende partijen te worden toegelaten. De Raad van State willigt dat verzoek in bij een arrest van 28 september 2011, heropent de debatten en verwijst de zaak naar de gewone rechtspleging. Bij arrest van 14 februari 2012 verwerpt de Raad van State de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden handeling. De verzoekende partij dient op 19 maart 2012 een verzoek tot voortzetting van de procedure in. Bij beschikking van 12 april 2012 willigt de Raad van State het verzoek tot tussenkomst van de betrokken particulieren in de procedure ten gronde in. De memorie van antwoord van de tegenpartij wordt op 18 april 2012 door de verzoekende partij ontvangen. Die beschikt dan over een termijn van zestig dagen om haar memorie van wederantwoord toe te sturen.

Aangezien de verzoekende partij op 18 juni 2012 geen memorie van wederantwoord aan de Raad van State heeft doen toekomen, vraagt de auditeur bij de Raad van State op 28 juni 2012 om de bij artikel 14*bis* van de algemene procedureregeling vastgestelde procedure in werking te stellen en de partijen worden bij brief van 4 juli 2012 op de hoogte gebracht van het feit dat de kamer uitspraak zal doen en het ontbreken van het vereiste belang zal vaststellen, tenzij een van hen erom verzoekt te worden gehoord. Bij brief van 19 juli 2012 vraagt de verzoekende partij om te worden gehoord. De partijen worden vervolgens opgeroepen om op de terechtzitting van 14 november 2012 te verschijnen. Ter terechtzitting voert de verzoekende partij geen uitzonderlijke omstandigheden aan die haar hebben verhinderd de termijn van rechtspleging te eerbiedigen waarin is voorzien voor het toesturen van haar memorie van wederantwoord, maar zij legt uit dat zij in haar memorie van wederantwoord de argumenten van de tussenkomende partij heeft willen opnemen, argumenten waarvan zij pas op 14 juni 2012 op de hoogte is gebracht, ingevolge het toesturen van de memorie tot tussenkomst door de griffie van de Raad van State. Zij trekt de grondwettigheid van artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State in twijfel en vraagt om aan het Hof een prejudiciële vraag te stellen.

De Raad van State stelt vast dat een ongrondwettigheidsverklaring van de in het geding zijnde bepaling een bepalende invloed kan hebben op de voortzetting van de nietigverklaringsprocedure en stelt bijgevolg de hiervoor aangehaalde vraag.

III. *In rechte*

- A -

A.1.1. De gemeente Baelen, verzoekende partij voor de Raad van State, merkt op dat de kennisgeving van de memorie van de tussenkomenende partij niet noodzakelijkerwijs door de griffie van de Raad van State wordt gedaan vóór de uiterste datum waarin is voorzien voor het neerleggen van de memorie van wederantwoord door de verzoekende partij. Zij zet uiteen dat de memorie van de tussenkomenende partij in sommige zaken veel meer argumenten dan de memorie van antwoord van de tegenpartij bevat en dat het kan gebeuren dat de verzoekende partij dus niet in staat is om schriftelijk op die argumenten te antwoorden. Zij besluit daaruit dat er een onverantwoord verschil in behandeling bestaat tussen de verzoekende partijen aan wie kennis wordt gegeven van de memorie van de tussenkomenende partij vóór het verstrijken van de termijn van zestig dagen die is vastgesteld voor het toesturen van de memorie van wederantwoord en de verzoekende partijen aan wie kennis wordt gegeven van de memorie van de tussenkomenende partij na of aan het einde van die termijn, hetgeen hun niet de mogelijkheid biedt in hun memorie van wederantwoord daarop te antwoorden.

Zij doet gelden dat er eveneens een onverantwoord verschil in behandeling bestaat ten aanzien van de verzoekende partijen die, enerzijds, tegenover de tegenpartij en, anderzijds, tegenover een tussenkomenende partij staan die de verwerping van het verzoekschrift tot nietigverklaring vordert, in zoverre zij niet beschikken over een termijn van zestig dagen na de ontvangst van de memorie van de tussenkomenende partij om daarop te antwoorden.

A.1.2. De gemeente Baelen is van mening dat, hoewel het juist is dat het voor de verzoekende partij nog mogelijk is een laatste memorie neer te leggen na de kennisgeving van het verslag van het auditoraat, zulks niet wegneemt dat zij haar argumenten als antwoord op die van de tussenkomenende partij niet heeft kunnen voorstellen vóór het optreden van het auditoraat, terwijl die mogelijkheid een invloed zou kunnen hebben gehad op het standpunt dat door de auditeur is ingenomen. Zij voegt daaraan toe dat een repliek op de memorie die is neergelegd door een tussenkomenende partij die de verwerping van het verzoekschrift vordert, van fundamenteel belang is voor de verzoekende partij.

A.2.1. Het Waalse Gewest, tegenpartij voor de Raad van State, merkt op dat er tussen de verzoekende partij en de tegenpartij geen enkel verschil in behandeling bestaat aangezien zowel de tegenpartij als de verzoekende partij over dezelfde termijn beschikken om hun argumenten ten gronde uit te wisselen en geen van beiden kunnen repliceren op de argumenten die door de tussenkomenende partij in haar memorie tot tussenkomst zijn uiteengezet. Het voegt daaraan toe dat zowel de tegenpartij als de verzoekende partij daarentegen nog een procedurestuk kunnen neerleggen nadat het verslag van het auditoraat is neergelegd en daarbij een of andere argumentatie kunnen aansnijden die door de tussenkomenende partij in haar memorie zou zijn uiteengezet.

A.2.2. Het Waalse Gewest brengt in herinnering dat de hoofdpartijen bij het proces de verzoekende partij en de tegenpartij zijn, dat de tussenkomenende partij geen middelen kan uiteenzetten die verschillen van die welke door de verzoekende partij zijn aangevoerd en dat de tussenkomst betrekking heeft op de zaak ten gronde. Het besluit daaruit dat de tussenkomenende partij zich niet in een situatie bevindt die vergelijkbaar is met die van de verzoekende partij, noch met die van de tegenpartij.

Het merkt op dat de Raad van State herhaalde malen in herinnering heeft gebracht dat, krachtens artikel 21bis, § 1, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, een tussenkomst de procedure op generlei wijze mag vertragen. Aldus, zo preciseert het, moet het verzoekschrift tot tussenkomst worden ingediend binnen een korte termijn, die door de Raad van State is vastgesteld, en meestal 15 of 30 dagen bedraagt. Het voegt daaraan toe dat het verzoekschrift tot tussenkomst de rechten van de verdediging niet mag aantasten, hoewel het reeds is voorgevallen dat de Raad van State de vordering tot tussenkomst die *in extremis* vóór de terechtzitting is ingesteld, als niet-tijdig beschouwt.

A.2.3. Het Waalse Gewest besluit dat aannemen dat de verzoekende partij aan wie kennis wordt gegeven van de memorie van de tussenkomenende partij na het verstrijken van de termijn die haar wordt opgelegd om te antwoorden op de memorie van de tegenpartij, daarop zou kunnen repliceren, de debatten onnodig zou vertragen, terwijl er een repliekmogelijkheid bestaat door het neerleggen van een laatste memorie na het neerleggen van het verslag van het auditoraat.

A.3. De gemeente Baelen antwoordt dat zij geen verschil in behandeling aanklaagt tussen de verzoekende partij en de tegenpartij met betrekking tot de termijnen waarover die partijen beschikken.

A.4.1. De Ministerraad is van mening dat de in de prejudiciële vraag aangevoerde verschillen in behandeling hun oorsprong niet in artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vinden, maar wel in de bepalingen die het verzenden van de memorie van antwoord aan de verzoekende partij regelen. Hij is van oordeel dat het voormelde artikel 21, tweede lid, een procedureregeling is die zich beperkt tot het bestraffen van het gebrek aan kennisgeving of van de niet-tijdige kennisgeving van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie van de verzoekende partij en dat het dus vreemd is aan de kwestie - de enige die in de prejudiciële vraag in het geding is - betreffende de termijn waarbinnen van die memorie van wederantwoord of van die aanvullende memorie kennis moet worden gegeven. Hij wijst erop dat de verschillen in behandeling waarover de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege klaagt, in werkelijkheid voortvloeien uit de artikelen 7 en 8 van het besluit tot regeling van de rechtspleging, die binnen de termijn voor kennisgeving van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie geen enkel onderscheid maken naargelang een derde partij al dan niet in de zaak is tussengekomen. Hij verwijst naar het arrest nr. 21/2002 van 23 januari 2002 van het Hof.

A.4.2. In ondergeschikte orde brengt de Ministerraad de vaste rechtspraak van het Hof in herinnering volgens welke de verschillen in behandeling tussen categorieën van rechtzoekenden die voortvloeien uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, op zich niet discriminerend zijn. Hij doet gelden dat de procedurele rechten van de verzoekende partij te dezen niet op onevenredige wijze worden beperkt door de omstandigheid dat haar niet tijdig kennis zou worden gegeven van de memorie van de tussenkommende partij, aangezien zij in de laatste memorie van antwoord op het verslag van het auditoraat nog daarop kan antwoorden. Hij merkt bovendien op dat de memorie van de tussenkommende partij in beginsel niet voor verrassingen zorgt, aangezien zij niet wordt vermoed andere elementen dan de repliek op de argumenten van de verzoekende partij te bevatten en aangezien het administratieve dossier in de regel door de tegenpartij wordt neergelegd.

A.4.3. De Ministerraad wijst erop dat artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt verantwoord door de bekommernis van de wetgever om de duur van de rechtspleging te beperken en de achterstand van de afdeling bestuursrechtspraak weg te werken. Hij is daarenboven van mening dat de omstandigheid dat enkel het verzenden van de memorie van antwoord in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de termijn voor het neerleggen van de memorie van wederantwoord of van de aanvullende memorie, en niet het verzenden van de memorie tot tussenkomst, wordt verantwoord door de bijzondere plaats die de tussenkommende partij, die een derde is, in het administratieve proces inneemt, door het feit dat de tussenkomst de behandeling van de zaak niet mag vertragen en door het feit dat zij een accessorium van het hoofdgeding is.

A.5. De gemeente Baelen antwoordt dat de aangevoerde schending van de Grondwet ontegenzeggelijk voortvloeit uit artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, weliswaar in samenhang gelezen met de artikelen 7 en 8 van de algemene procedureregeling, in zoverre de harde sanctie die die bepaling bevat, als dusdanig een verschil in behandeling doet ontstaan door niet te voorzien in het geval van de vrijwillige tussenkomst. Zij is van mening dat het door de Ministerraad aangehaalde arrest nr. 21/2002 te dezen niet kan worden toegepast, aangezien het enkel betrekking heeft op de problematiek van de modaliteiten voor het verzenden van de memorie van antwoord die in de algemene procedureregeling worden vastgesteld.

- B -

B.1.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op de bestaanbaarheid van artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het algemene rechtsbeginsel van de inachtneming van de rechten van de verdediging en met het recht op

een eerlijk proces, gewaarborgd bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.1.2. Artikel 21, eerste en tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt :

« De termijnen waarbinnen de partijen hun memories, het administratief dossier of de door de afdeling bestuursrechtspraak 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, nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, zonder verwijl uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld ».

B.1.3. Aan het Hof wordt een vraag gesteld over de grondwettigheid van het tweede lid van die bepaling wanneer, in het geval waarin een in de rechtspleging tussenkomende partij de Raad van State verzoekt het beroep tot nietigverklaring te verwerpen, de memorie van die tussenkomende partij ter kennis van de verzoekende partij wordt gebracht aan het einde of na het verstrijken van de haar opgelegde termijn om te repliceren op de memorie van antwoord van de tegenpartij.

In dat geval is de verzoekende partij niet in staat, teneinde de termijn te eerbiedigen waarbinnen haar memorie van wederantwoord aan de griffie moet worden toegestuurd, in die memorie te antwoorden op de argumenten die de tussenkomende partij in haar memorie heeft voorgesteld. Indien de verzoekende partij daarentegen wacht op de kennisgeving van de memorie van de tussenkomende partij om daarop in haar memorie van wederantwoord te kunnen antwoorden, loopt zij het risico dat de afdeling bestuursrechtspraak met toepassing van de in het geding zijnde bepaling een gebrek aan belang te haren aanzien vaststelt.

B.1.4. Aldus zou bij het voormelde artikel 21, tweede lid, met betrekking tot de uitoefening van de rechten van de verdediging een verschil in behandeling worden teweeggebracht tussen de verzoekende partijen voor de Raad van State, enerzijds, naargelang zij enkel tegenover een tegenpartij staan of naargelang zij tegelijkertijd tegenover een tegenpartij en een tussenkomende partij staan en, anderzijds, volgens het ogenblik waarop zij

kennis nemen van de memorie van de tussenkomenende partij ten opzichte van de datum die hun wordt opgelegd voor het toesturen van hun memorie van wederantwoord.

B.2. De termijn waarover de verzoekende partij beschikt om haar memorie van wederantwoord aan de Raad van State te doen toekomen, wordt vastgesteld bij artikel 7 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat bepaalt :

« Een afschrift van de memorie van antwoord wordt aan de verzoekende partij overgemaakt door de griffier, die haar tevens van de neerlegging van het dossier ter griffie in kennis stelt. De verzoekende partij beschikt over zestig dagen om aan de griffie een memorie van wederantwoord te laten geworden.

Een afschrift ervan wordt door de griffier aan de verwerende partij overgemaakt ».

Artikel 8 van hetzelfde besluit bepaalt :

« Zo de verwerende partij verzuimt, binnen de bepaalde termijn een memorie van antwoord te laten geworden, wordt de verzoekende partij hiervan door de griffier in kennis gesteld en mag zij de memorie van wederantwoord door een toelichtende memorie vervangen ».

B.3. 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 bestuursrechtspraak 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).

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 (*ibid.*, pp. 4 en 43).

B.4.1. Zoals de Ministerraad opmerkt, vinden de in de prejudiciële vraag vermelde verschillen in behandeling niet hun oorsprong in de in het geding zijnde bepaling, die zich ertoe beperkt te preciseren welk gevolg is verbonden aan het niet toesturen van een memorie van wederantwoord of van een aanvullende memorie door de verzoekende partij binnen de termijn waarover zij beschikt.

Die verschillen in behandeling vloeien in werkelijkheid voort uit het feit dat de aan de verzoekende partij toegekende termijn om haar memorie van wederantwoord aan de griffie te doen toekomen, loopt vanaf de dag die volgt op de dag waarop zij kennisgeving krijgt van de memorie van antwoord van de tegenpartij, krachtens artikel 7 van het voormelde besluit van de Regent van 23 augustus 1948, terwijl die bepaling niet voorziet in de mogelijkheid dat een memorie wordt neergelegd door een tussenkommende partij die na de kennisgeving van de memorie van antwoord van de tegenpartij de verwerping van het verzoekschrift vordert. Krachtens artikel 159 van de Grondwet staat het aan de Raad van State de grondwettigheid van het voormelde artikel 7 te beoordelen dat, in voorkomend geval, in dat bijzondere geval wordt toegepast.

B.4.2. Het komt eveneens de Raad van State toe te onderzoeken of de procedure die werd gevolgd, te dezen in overeenstemming is met de vereisten van een eerlijk proces. In dat verband oordeelt de Raad van State dat de niet-tijdige tussenkomst, hoewel zij krachtens artikel 21*bis*, § 1, vijfde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan worden aanvaard voor zover zij de procedure « op generlei wijze vertraagt », « evenmin [de rechten] van verdediging [mag] aantasten » (RvSt, arrest Coomans, 17 november 2008, nr. 187.998). Het komt de Raad van State toe te onderzoeken of de onmogelijkheid voor de verzoekende partij om in haar memorie van wederantwoord te antwoorden op de argumenten van de tussenkommende partij, de rechten van de verdediging te dezen al dan niet aantast.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus uitgesproken in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 21 november 2013.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels