

Rolnummer 7144
Arrest nr. 24/2020 van 13 februari 2020

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 F. Daoût en A. Alen, en de rechters L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet en J. Moerman, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 243.866 van 1 maart 2019, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 18 maart 2019, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het recht op toegang tot de rechter dat is vastgelegd in artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in zoverre het voorziet in een sanctie die onevenredig is in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State, terwijl er bij de Raad van State geen achterstand meer bestaat zoals uitdrukkelijk blijkt uit de jaar- en activiteitenverslagen van de jaren 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 en 2015-2016 ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de vzw « Centre Hospitalier de Wallonie Picarde », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. S. Callens, advocaat bij de balie te Brussel;

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. N. Bonbled en Mr. C. Dupret Torres, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij beschikking van 4 december 2019 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 december 2019 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak op 18 december 2019 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 bodemgeschied*

De vzw « Centre Hospitalier de Wallonie Picarde » heeft op 22 januari 2018 bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling ingesteld. Nadat zij niet tijdig een memorie van wederantwoord neerlegde, heeft de auditeur de toepassing gevraagd van artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. De verzoekende partij, die heeft verzocht om te worden gehoord, heeft de Raad van State ter zitting gevraagd om aan het Hof de hiervoor weergegeven vraag te stellen.

III. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partij voor de Raad van State voert aan dat de in het geding zijnde bepaling de Raad van State geen enkele beoordelingsvrijheid laat met betrekking tot de schending van de termijn voor het neerleggen van de memorie van wederantwoord. Een dergelijke strenge sanctie is niet in verhouding tot het doel van de wetgever, aangezien dat doel achterhaald is door de realiteit. De in het geding zijnde bepaling werd immers enkel ingevoerd om de Raad van State toe te laten het hoofd te bieden aan de achterstand die op dat moment heerste. Uit de recente activiteitenverslagen van de Raad van State blijkt echter dat die achterstand niet langer bestaat. Bijgevolg is de beperking van het recht op toegang tot een rechter niet langer verantwoord. Een eventuele andere doelstelling, in de vorm van het aanmoedigen van het snelle verloop van een concrete procedure, past enkel in het kader van het wegwerken van de achterstand in het algemeen. De prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

A.2. De Ministerraad antwoordt dat de wetgever wel degelijk twee doelstellingen nastreefde met de invoering van de in het geding zijnde bepaling. Hoewel de eerste, namelijk het wegwerken van de achterstand van de Raad van State, tijdelijk minder urgent kan lijken, is de tweede, namelijk het versnellen van de procedure, in elk geval nog steeds relevant. De constante en talrijke rechtspraak van het Hof met betrekking tot de in het geding zijnde bepaling kan bijgevolg ook in dit geval worden toegepast, en de prejudiciële vraag moet ontkennend worden beantwoord.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag heeft betrekking op artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, dat bepaalt :

« Wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memorie van wederantwoord of van de toelichtende 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.2. Het Hof wordt ondervraagd over de bestaanbaarheid van de in het geding zijnde bepaling met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, « in zoverre het voorziet in een sanctie die onevenredig is in het licht van het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk het wegwerken van de achterstand bij de Raad van State, terwijl er bij de Raad van State geen achterstand meer bestaat zoals uitdrukkelijk blijkt uit de jaar- en activiteitenverslagen van de jaren 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015 en 2015-2016 ».

B.3.1. Artikel 13 van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan tegen zijn wil worden afgetrokken van de rechter die de wet hem toekent ».

B.3.2. Artikel 13 van de Grondwet houdt een recht in op toegang tot de bevoegde rechter. Dat recht zou inhoudsloos zijn indien niet voldaan is aan de vereisten van het eerlijk proces dat onder meer wordt gewaarborgd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.3.3. De toegang tot de rechter kan worden onderworpen aan ontvankelijkheidsvoorwaarden. Die voorwaarden mogen de toegang tot de rechter niet dermate beperken dat afbreuk wordt gedaan aan de essentie zelf ervan. Dat zou het geval zijn wanneer een beperking niet redelijk evenredig met het gewettigde doel zou zijn.

De verenigbaarheid van een dergelijke beperking met het recht op toegang tot de rechter hangt af van de bijzonderheden van de in het geding zijnde procedure en wordt beoordeeld in het licht van het proces in zijn geheel (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, § 36; 29 maart 2011, *R.T.B.F. t. België*, § 70; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, § 64; 17 juli 2018, *Ronald Vermeulen t. België*, § 48).

B.3.4. Meer in het bijzonder zijn de regels betreffende de vormvoorschriften en termijnen om beroep in te stellen gericht op een goede rechtsbedeling en het weren van de risico's van rechtsonzekerheid. Ook al zijn een vereenvoudiging en een versnelling van de procedure legitieme doelstellingen (EHRM, 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, § 71), toch mogen de procedureregels de rechtzoekenden niet verhinderen, wegens een overdreven formalisme, de beschikbare rechtsmiddelen te doen gelden.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens brengt aldus in herinnering dat de toepassing, door nationale rechtscolleges, van vormvereisten die moeten worden vervuld om een beroep in te stellen het recht op toegang tot een rechter kan schenden, meer bepaald wanneer een al te formalistische interpretatie van de gewone wettelijke regeling door een rechtscollege het onderzoek ten gronde van het door de betrokkene ingestelde beroep feitelijk verhindert (EHRM, 24 februari 2009, *L'Érablière A.S.B.L. t. België*, § 38; 29 maart 2011, *R.T.B.F. t. België*, § 71; 18 oktober 2016, *Miessen t. België*, § 66).

B.4. De regel volgens welke het niet bezorgen van een memorie van wederantwoord binnen de opgelegde termijn de Raad van State ertoe verplicht in beginsel vast te stellen dat het vereiste belang ontbreekt, is in de gecoördineerde wetten ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 17 oktober 1990. Artikel 21 werd in zijn geheel vervangen bij artikel 8 van de wet van 20 januari 2014 « houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State ». De inhoud van het tweede lid werd daarbij echter niet gewijzigd.

Die bepaling, die « stringente gevolgen aan het niet respecteren van de termijnen » verbindt, maakt deel uit van een aantal maatregelen die ertoe strekken de duur van de procedure voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in te korten, teneinde de achterstand van dat rechtscollege weg te werken (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, pp. 1-3; *ibid.*, nr. 984-2, p. 2).

Dat vermoeden van verlies van belang dient te worden begrepen als hebbende analoge gevolgen als het vermoeden van afstand van geding, bedoeld in artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten.

B.5.1. Wanneer de griffie van de Raad van State van de memorie van antwoord van de « verwerende partij » kennisgeeft aan de « verzoekende partij », vermeldt zij de tekst van artikel 21, tweede lid, zodat de auteur van het beroep tot nietigverklaring opnieuw wordt ingelicht over de gevolgen van de niet-naleving van de termijn van zestig dagen waarin hij zijn memorie van wederantwoord kan verzenden.

De inhoud van die memorie kan zich beperken tot de mededeling, door de « verzoekende partij », dat haar belang blijft bestaan.

Wanneer de voormelde termijn van zestig dagen niet wordt nageleefd, licht de griffie van de Raad van State de auteur van het beroep tot nietigverklaring en de andere partijen erover in dat de afdeling bestuursrechtspraak het ontbreken van het vereiste belang van de auteur van het beroep tot nietigverklaring zal vaststellen, tenzij een van die partijen verzoekt om te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948, vervangen bij artikel 1 van een koninklijk besluit van 26 juni 2000). Wanneer een dergelijk verzoek wordt geformuleerd, worden alle partijen opgeroepen om op korte termijn te verschijnen en te worden gehoord (artikel 14*bis*, § 1, derde lid, van hetzelfde besluit van de Regent, vervangen bij artikel 1 van hetzelfde koninklijk besluit). De « verzoekende partij » kan dan vrij de redenen aanvoeren waarom zij haar memorie van wederantwoord na het verstrijken van de opgelegde termijn heeft overgezonden (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3).

B.5.2. Het recht om te worden gehoord biedt de verzoekende partijen de gelegenheid om toe te lichten waarom zij de opgelegde termijn niet hebben nageleefd. De verzoekende partijen kunnen door het bestaan van toeval of overmacht aan te tonen, ontsnappen aan de sanctie van niet-ontvankelijkheid van hun beroep. Het staat aan de Raad van State om, in het licht van de toelichting van de verzoekende partijen, erover te waken dat hij die rechtvaardigingsgronden niet op overdreven formalistische wijze interpreteert.

B.6.1. Op basis van de voormelde elementen oordeelde het Hof bij herhaling dat de beperking van het recht van toegang tot de Raad van State ingevolge de in het geding zijnde bepaling, niet zonder redelijke verantwoording is (zie bijvoorbeeld het arrest nr. 112/2013 van 31 juli 2013).

In essentie wordt het Hof in de onderhavige zaak ondervraagd over de noodzaak om die rechtspraak te herzien in het licht van de evolutie van de gerechtelijke achterstand bij de Raad van State.

B.6.2. Zonder in te gaan op de vraag of het Hof op basis van de activiteitenverslagen van de Raad van State diens werklast en de impact van de in het geding zijnde bepaling op die werklast kan inschatten, moet worden vastgesteld dat de wetgever, bij de aanneming van de in het geding zijnde bepaling, meerdere doelstellingen nastreefde. De in het geding zijnde bepaling was deels een bevestiging van een praktijk die reeds bij de Raad van State werd gehanteerd om het hoofd te bieden aan het grote aantal hangende zaken. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de wetgever daarnaast eveneens de bedoeling had om het verloop van elke afzonderlijke procedure te versnellen :

« Het is de bedoeling te verhelpen aan de al dan niet door sommige gedingvoerende partijen gewilde langdurigheid van de procedures die voor de Raad van State worden aangespannen » (*Parl. St.*, Senaat, 1989-1990, nr. 984-1, p. 3).

Zelfs indien de toepassing van de in het geding zijnde bepaling voor de verzoekende partij niet leidt tot een onderzoek van de grond van de zaak, heeft zij toch tot gevolg dat er voor alle betrokken partijen een einde komt aan de procedure voor de Raad van State. Bovendien heeft dit, ongeacht of er al dan niet sprake is van een achterstand, tot gevolg dat andere hangende zaken sneller kunnen worden behandeld.

B.6.3. Zoals is vermeld in B.4, werd de in het geding zijnde bepaling bovendien, hoewel oorspronkelijk ingevoerd in 1990, in haar geheel overgenomen in het kader van de hervorming van de Raad van State in 2014. Met die hervorming streefde de wetgever er onder andere naar de op dat moment reeds aanzienlijk verminderde achterstand verder weg te werken, maar eveneens om eventuele nieuwe achterstand, ten gevolge van de uitbreiding van de bevoegdheden van de Raad, te voorkomen (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 39).

B.6.4. Tot slot heeft het Hof, bij zijn arrest nr. 40/2019 van 28 februari 2019, de term « vernietigde » in artikel 2244, § 1, derde lid, van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 2 van de wet van 25 juli 2008 « tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State », vernietigd. De toepassing van de in het geding zijnde bepaling verhindert bijgevolg niet dat het beroep tot nietigverklaring de verjaring van de burgerlijke aansprakelijkheidsvordering stuit.

B.6.5. In het licht van die doelstellingen is de in het geding zijnde bepaling bestaanbaar met artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

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 niet artikel 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 13 februari 2020.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

F. Daoût