

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 96.814 van 21 juni 2001
in de zaak A. 89.751/VII-20.538.**

In zake : 1. de stad VILVOORDE,
2. het college van burgemeester en schepenen
van de stad VILVOORDE,
die woonplaats kiezen bij
advocaat D. LINDEMANS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Keizerslaan 3

tegen :

1. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door
de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. BERGÉ,
kantoor houdende te LEUVEN,
Predikherenstraat 20,
2. de bestendige deputatie van de
provincieraad van VLAAMS-BRABANT,
die woonplaats kiest bij
advocaat K. VAN ALSENOY,
kantoor houdende te BRUSSEL,
A. Dansaertstraat 92.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de stad
VILVOORDE en haar college van burgemeester en schepenen
op 22 februari 2000 hebben ingediend om de vernietiging
te vorderen van :

- "1. het besluit van 24 december 1999 waarbij het
beroepschrift van het College van burgemeester
en schepenen onontvankelijk wordt verklaard
omdat het niet binnen de door artikel 51 van het
VLAREM voorgeschreven termijn van
30 kalenderdagen werd ingediend;
2. het besluit van 23 september 1999 van de
Bestendige Deputatie van de provincieraad van
(...) Vlaams-Brabant houdende de verlening van
een vergunning aan INTERPLANT N.V. Weversstraat
39 te 1840 Londerzeel, voor het exploiteren van
een opslag- en overslagplaats voor groenafval op
het perceel, gelegen Havendoklaan z.n. te

1800 Vilvoorde, kadastraal bekend onder afdeling 3, sectie E, zonder nummer (deel)";

Gelet op de kennisgeving van de memorie van antwoord aan de verzoekende partijen op 2 juni 2000;

Gelet op de kennisgeving aan de partijen, op grond 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, dat de kamer uitspraak zal doen onder aanvoering van het ontbreken van het vereiste belang, tenzij een van de partijen binnen een termijn van vijftien dagen vraagt om te worden gehoord;

Gelet op het aangetekend schrijven van de verzoekende partijen van 30 augustus 2000, waarbij zij vragen om te worden gehoord;

Gelet op de beschikking van 3 april 2001, houdende oproeping van de partijen om te verschijnen op 26 april 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat F. DE PRETER, die, loco advocaat D. LINDEMANS verschijnt voor de verzoekende partijen, van advocaat S. RAEDSCHELDERS die, loco advocaat J. BERGÉ verschijnt voor de eerste verwerende partij en van advocaat K. VAN ALSENOY, die verschijnt voor de tweede verwerende partij;

Gehoord het advies van Auditeur P. SOURBRON;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat bij het versturen van een kopie van de memorie van antwoord aan de verzoekende partijen de hoofdgriffier melding heeft gemaakt van artikel 21, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verzoekende partijen binnen de termijn van zestig dagen, gesteld in artikel 7 van voormeld besluit van de Regent, geen memorie van wederantwoord aan de griffie hebben toegestuurd; dat krachtens voornoemd artikel 21, tweede lid, derhalve in principe vastgesteld dient te worden dat het vereiste belang om de gevorderde vernietiging te verkrijgen, ontbreekt;

Overwegende evenwel dat de verzoekende partijen aanvoeren dat voormelde wetsbepaling in casu geen toepassing kan vinden, om de volgende reden :

"De verzoekende partijen (kunnen) in deze aantonen dat het niet indienen van een memorie van wederantwoord in casu niet geïnterpreteerd kan worden als een vermoeden van een verlies aan belang.

In de onderhavige zaak werd op 22 februari 2000 door de verzoekende partijen een verzoek tot nietigverklaring ingediend tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 23 september 1999 houdende verlening van een vergunning aan INTERPLANT n.v. voor het exploiteren van een opslag en overslagplaats voor groenafval en tegen het besluit van 24 december 1999 waarbij het beroepsschrift van het College van Burgemeester en Schepenen onontvankelijk wordt verklaard.

De memorie van antwoord in deze zaak wordt aan de verzoekende partijen betekend bij brief van 31 mei 2000.

Bij aangetekend schrijven van dezelfde dag dienen de verzoekende partijen bij uw Raad 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, wordt ingewilligd.

De memorie van antwoord in de eerste zaak kruist dus het beroep tot nietigverklaring in het tweede beroep.

De verzoekende partijen zijn van mening dat dit kruisen een grond kan vormen om te stellen dat er geen memorie van wederantwoord moest worden ingediend in het eerste beroep in dezelfde zaak : het indienen van het tweede beroep is het bewijs bij uitstek van het behoud van belang (en belangstelling).

In dit verzoekschrift tot nietigverklaring wordt uitdrukkelijk verwezen naar het beroep tot nietigverklaring dat op 22 februari 2000 werd ingediend.

In het verzoekschrift wordt zelfs uitdrukkelijk de volgende tekst opgenomen :

'Het huidig beroep mag evenwel niet 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'.

De verzoekende partijen hebben dus in een processtuk, dat bij uw Raad werd ingediend op dezelfde dag als dat de memories van antwoord werden betekend, duidelijk te kennen gegeven dat zij de eerste procedure tot nietigverklaring wensten verder te zetten.

In die omstandigheden heeft zij dus duidelijk een blijk gegeven van belangstelling voor het verder afhandelen van deze zaak.

Het vermoeden van verlies van belang kan hierbij dus niet spelen";

Overwegende dat deze argumentatie niet opgaat; dat het indienen van een processtuk, noch de inhoud daarvan, in een andere procedure -weze het betreffende een aanverwante zaak- het niet respecteren van de procedureregels in onderhavig geding niet ongedaan kan maken; dat immers artikel 21, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, luidens hetwelk "wanneer de verzoekende partij de termijnen voor het toesturen van de memories niet eerbiedigt, ... de afdeling zonder verwijl uitspraak doet ... waarbij het

ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld", dat niet mogelijk maakt, gelet op de bedoeling van de wetgever zoals die blijkt uit de parlementaire voorbereiding van die regeling die hierna wordt uiteengezet :

Het huidige artikel 21 werd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State ingevoegd bij artikel 1 van de onder meer die wetten wijzigende wet van 17 oktober 1990. De bedoeling was "stringente gevolgen" te verbinden aan het niet respecteren van de termijnen, "met name" (à savoir) het verlies van belang voor de verzoekende partij (Gedr. St., Senaat, 984-1 (1989-1990), 2, memorie van toelichting; *ibid.* 984-2 (1989-1990), 2, Senaatsverslag, verklaring van de bevoegde minister). In die strengheid is zo ver gegaan dat de bevoegde minister uitdrukkelijk is ingegaan tegen het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State waarin wordt gesteld dat de ontworpen wet "de aard van het vermoeden" nopens het ontbreken van het belang zou moeten verduidelijken en dat "de beste oplossing erin (zou) bestaan de verzoekende partij het recht te verlenen om de redenen van haar verzuim of van het niet tijdig indienen van haar memorie toe te lichten, in het bijzonder de omstandigheden waaruit de Raad van State het bestaan van een onoverkomelijke dwaling of van overmacht zou kunnen afleiden". De minister wees dit voorstel af als volgt :

"Dit voorstel kan niet gevolgd worden. Het zou de doeltreffendheid van de instelling van de vervaltermijnen beperken waardoor het gehele opzet in het gedrang dreigt te komen. De wet is terzake duidelijk genoeg. Overigens, de partijen die hun annulatieverzoek te laat naar de Raad van State toesturen, hebben ook geen recht op een 'herkansing'" (memorie van toelichting voormeld, p. 4).

Voorts verklaarde de bevoegde minister :

"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" (memorie van toelichting voormeld, p. 3).

Senator CEREXHE drukte zich in dezelfde zin uit toen hij verklaarde :

"le non respect des délais pour l'envoi des mémoires sera assimilé d'office à l'absence de justification de l'intérêt requis par l'article 19" (Hand., Senaat, 12 juli 1990, 2643).

Een amendement van Senator AELVOET, om in het ontworpen artikel 21 de woorden "waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld" te doen vervallen, werd verworpen (ibid., 2651), hoewel de Senator voor haar amendement had geargumenteed :

"Er is immers het verzoekschrift zelf dat binnen de gestelde termijn werd ingediend en op grond waarvan moet worden uitgemaakt of de betrokkene al dan niet van het vereiste belang doet blijken. Als dat belang eenmaal werd aanvaard, kan het toch niet zomaar verdwijnen door een fout of nalatigheid in de procedure ... Het initieel ingediende verzoekschrift kan zodanig geargumenteed zijn, dat de memories heel wat van hun nut verliezen" (ibid., 2646);

Overwegende dat uit het vorenstaande geconcludeerd moet worden 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; dat de argumenten van de verzoekende partijen daaraan geen afbreuk doen; dat die partijen zich niet op een geval van overmacht beroepen; dat het gebrek aan belang bijgevolg moet vastgesteld worden;

Overwegende dat de verzoekende partijen voorts stellen dat, indien de Raad van State zich verplicht zou zien het verlies van belang vast te stellen, de volgende prejudiciële vraag aan het Arbitragehof dient te worden 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° van het BUPO, 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 antwoord 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 ?";

dat zij die vraag als volgt toelichten :

"(...)De verzoekende partijen (dienen) te wijzen op artikel 14, 1° van het verdrag van 19 december 1966 inzake burgerrechten en politieke rechten. (hierna te noemen BUPO)

Dit artikel bepaalt het volgende : 'Allen zijn gelijk voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties'.

Dit artikel heeft niet dezelfde draagwijdte als artikel 10 en 11 van de Grondwet. Het dient, als een onderdeel van een internationaal verdrag, te worden geïnterpreteerd overeenkomstig de volkenrechtelijke interpretatieregelen van het verdragenrecht, zoals neergelegd in artikel 31 e.v. van de conventie van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht.

Dat artikel 14, 1° een andere draagwijdte moet hebben dan de artikelen 10 en 11 van de G.W., kan ook blijken uit de tekst van het BUPO zelf. Artikel 2 van het BUPO bevat een algemene non-discriminatiebepaling in verband met de rechten toegekend door het verdrag, dewelke te vergelijken is met artikel 11 van de Grondwet. Artikel 26 bevat een algemene verplichting van gelijke behandeling, die te vergelijken is met artikel 10 van de Grondwet.

Hieruit blijkt duidelijk dat artikel 14,1° een van artikel 10 en 11 te onderscheiden interpretatie heeft.

Het recht op gelijke behandeling voor de rechtbanken en de rechterlijke instanties dient ook te worden opgevat als een recht op 'materiële gelijkheid', in die zin dat enkel gelijke situaties gelijk behandeld dienen te worden. Het recht reikt verder dan enkel de formele gelijkheid in de behandeling van partijen door de rechter. Deze mag een partij niet privilegiëren. Artikel 14, 1° BUPO verbiedt de regelgever ook om partijen in een ongeschikte positie tegenover elkaar te plaatsen, bijvoorbeeld door de ene aan strengere procedureregels of bewijsregels te onderwerpen dan de andere. Niet alle omstandigheden waarin er geen memorie van wederantwoord is ingediend, zijn dezelfde (zie bijvoorbeeld de hierboven beschreven omstandigheid). Toch behandelt de wetgever ze allemaal gelijk en worden ze

gelijk afgestraft. Elke differentiatie ontbreekt. Er moet evenwel toepassing worden gemaakt van het proportionaliteitsbeginsel. Met name dient er te worden nagegaan of het nagestreefde doel niet bereikt kan worden op een wijze die een mindere aantasting inhoudt van andere legitieme waarden, zeker in welbepaalde omstandigheden waarin het vermoeden aan verlies aan belang een fictie is die haaks staat op de realiteit.

Daarbij moet nog bedacht worden wat volgt. Waar het niet indienen van een memorie van wederantwoord op grond van artikel 21 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot gevolg heeft dat de Raad over de zaak een uitspraak zal doen, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld, heeft het niet indienen van een memorie van antwoord enkel tot gevolg dat de verwerende partij geen mogelijkheid verkrijgt om een memorie in te dienen.

Dit is een onderscheiden behandeling.

Deze onderscheiden behandeling zou zijn ingegeven doordat de verzoekende partij verplicht zou worden om een formele blijk te geven van zijn belangstelling voor de zaak";

Overwegende dat, gelet op artikel 26, § 2, van de bijzondere wet op het Arbitragehof, de bedoelde prejudiciële vraag aan dit Hof moet worden voorgelegd; dat in de door de verzoekende partijen geformuleerde vraag klaarblijkelijk de woorden "zij het niet met de tijdige indiening van een memorie van antwoord", moeten worden gelezen als "zij het niet met de tijdige indiening van een memorie van wederantwoord",

B E S L U I T :

Artikel 1.

De debatten worden heropend.

Artikel 2.

Aan het Arbitragehof wordt 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° van het BUP0, 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?".

Artikel 3.

Het door de Auditeur-generaal aan te stellen lid van het Auditoraat wordt ermee belast de zaak voort te onderzoeken na ontvangst van de uitspraak van het Arbitragehof.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op eenentwintig juni tweeduizend en een, door :

de H. R. STEVENS,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr. A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

R. STEVENS.