RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 228.376 van 16 september 2014
in de zaak A. 209.294/XIV-34.946

In zake : de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, thans de minister van Justitie, belast met Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding
kantoor houdend te 1000 Brussel
Antwerpsesteenweg 59 B
alwaar woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Oostakker
Harlekijnstraat 9

tegen :

XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Busschaert
kantoor houdend te 1050 Elsene
Louizalaan 174/8
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 28 juni 2013, strekt tot de vernietiging van het arrest nr. 103.536 van 27 mei 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9798 van 24 juli 2013.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 mei 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tine Bricout, die loco advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Meral Kalin, die loco advocaat Wim Busschaert verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding neemt op 4 januari 2013 in hoofde van verweerster een beslissing waarmee haar aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet) niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Op 30 januari 2013 stelt verweerster tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. Met een arrest van 27 mei 2013 vernietigt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de hierboven genoemde beslissing van 4 januari 2013. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Derde middel

A. Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij werpt in een derde middel de schending op van de artikelen 39/56, eerste lid, en 39/81, § 5 en § 6, van de Vreemdelingenwet, van de artikelen 2 en 6 van het Gerechtelijk Wetboek, van artikel 149 van de Grondwet en van "het beginsel van de bewijskracht van stukken, overeenkomstig de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek".

Zij voert aan dat met het bestreden arrest uitspraak wordt gedaan op basis van de door de huidige verweerster ingediende synthesememorie, waarin het enige middel volledig werd hernomen. De verzoekende partij wijst op artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet waaruit blijkt dat alle aangevoerde middelen in de synthesememorie moeten worden samengevat, hetgeen betekent dat zij "in het kort" moeten worden weergegeven. Indien een synthesememorie wordt ingediend waarin de middelen niet zijn samengevat, moet de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het ontbreken van het vereiste belang vaststellen.

Te dezen stelt de verzoekende partij vast dat de middelen in de synthesememorie van de huidige verweerster niet zijn samengevat doch een exacte kopie van de middelen uit het verzoekschrift vormen, zodat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het ontbreken van het vereiste belang had moeten vaststellen.

5. Verweerster stelt in de memorie van antwoord dat volgens de memorie van toelichting de meerwaarde van een synthesememorie meervoudig is omdat het een verzoekende partij toelaat bepaalde middelen niet meer aan te houden en het haar toelaat te repliceren op het verweer tegen de middelen die zij wel wenst aan te houden zodat zij de middelen samenvat om de taak van de vreemdelingenrechter in complexe zaken te verlichten.

Verweerster acht haar synthesememorie daar volledig in regel mee omdat zij haar enig middel wenst aan te houden zodat een herneming ervan noodzakelijk was, omdat haar enig middel al kort en essentieel was gemotiveerd zodat een verdere verkorting niet meer mogelijk was, laat staan de nodige duidelijkheid zou verschaffen, en omdat het niet om een complexe zaak ging zodat een verregaande inkorting niet nodig was. Zij besluit dat de eerste rechter dit alles correct heeft beoordeeld en geen gebrek aan belang heeft vastgesteld.

6 In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij het middel. Zij voegt toe dat verweersters beschouwingen in strijd met de duidelijke wettekst en de voorbereidende werken zijn.

B. Beoordeling

7.1. In het oorspronkelijke artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet, ingevoegd door de wet van 15 september 2006 tot hervorming van de Raad van State en tot oprichting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, werd voor het verloop van de annulatieprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen enkel verwezen naar de bepalingen betreffende de gewone en de versnelde procedure voor de beroepen met volle rechtsmacht.

Met de wet van 4 mei 2007 tot wijziging van de artikelen 39/20, 39/79 en 39/81 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen werd in de annulatieprocedure de verplichting ingevoerd om een “repliekmemorie” in te

dienen als antwoord op de nota van de verwerende partij, bij gebreke waaraan het ontbreken van het vereiste belang zou worden vastgesteld.

Die verplichting om een repliekmemorie in te dienen, werd met artikel 44 van de wet van 29 december 2010 houdende diverse bepalingen (II) afgeschaft. De wetgever beoogde aldus de annulatieprocedure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te vereenvoudigen en te versnellen. (Parl. St. Kamer, 2010-11, DOC 53 0772/001, 22-23) In de plaats van de verplichte repliekmemorie, werd slechts voorzien in de mogelijkheid voor de kamervoorzitter of de door hem aangewezen rechter in vreemdelingenzaken om de neerlegging van een "synthesememorie", in artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet gedefinieerd als "een memorie waarin de verzoekende partij al haar argumenten op een rij zet", te bevelen "indien hij na ontvangst van de nota met opmerkingen van oordeel is dat de juridische complexiteit van de zaak de neerlegging vereist van een synthesememorie". Er werd dan enkel op basis van de synthesememorie uitspraak gedaan, behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft. Indien de synthesememorie niet tijdig werd ingediend, werd het ontbreken van het vereiste belang vastgesteld.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 88/2012 van 12 juli 2012 over de afschaffing van de mogelijkheid van een synthesememorie voor de verzoekers in de annulatieprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geoordeeld dat deze maatregel "aanzienlijk afbreuk (doet) aan de rechten van verdediging van die categorie van verzoekers" vermits de mogelijkheid om een nuttige verdediging te voeren inhoudt "dat de partij die de wettigheid wenst te betwisten van een bestuurshandeling die tegen haar is genomen, kennis kan nemen van het administratieve dossier dat op haar betrekking heeft, alsook van de juridische argumenten, die door de tegenpartij als antwoord op haar annulatiemiddelen zijn uiteengezet, en dienstig op die argumenten kan repliceren". Derhalve heeft het Grondwettelijk Hof artikel 44, 3°, van de wet van 29 december 2010 (II) vernietigd en daarbij gesuggereerd dat "het doel inzake versnelling en vereenvoudiging van de procedure bovendien voldoende (zou)

kunnen worden verwezenlijkt zonder dezelfde aantasting van de grondrechten van de verzoekers met zich mee te brengen, door de verplichting om een repliekmemorie neer te leggen af te schaffen, maar, met inachtneming van een bepaalde termijn, de verzoekende partij de mogelijkheid te laten om een dergelijke memorie neer te leggen indien zij zulks nuttig acht".

Na die vernietiging wordt met de artikelen 2 en 3 van de wet van 31 december 2012 houdende diverse bepalingen, inzonderheid betreffende justitie vanaf 1 januari 2013 opnieuw de mogelijkheid voor de verzoekers ingevoerd om in de annulatieprocedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen een synthesememorie in te dienen. Meer bepaald worden met artikel 2 van deze wet in artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet het derde, vierde en vijfde lid als volgt vervangen:

> "In afwijking van het eerste lid en indien artikel 39/73 niet wordt toegepast, zendt de griffie zodra het nuttig is, desgevallend een afschrift van de nota met opmerkingen aan de verzoekende partij en stelt deze tevens in kennis van de neerlegging ter griffie van het administratief dossier.
>
> De verzoekende partij beschikt, te rekenen vanaf de in het derde lid bedoelde kennisgeving, over een termijn van acht dagen om de griffie in kennis te stellen of zij al dan niet een synthesememorie wenst neer te leggen. Indien de verzoekende partij geen kennisgeving heeft ingediend binnen deze termijn, doet de Raad nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, onverwijld uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.
>
> Indien de verzoekende partij tijdig een kennisgeving heeft ingediend dat zij een synthesememorie wenst neer te leggen, beschikt zij, te rekenen vanaf de in het derde lid bedoelde kennisgeving, over een termijn van vijftien dagen om een synthesememorie neer te leggen waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat.
>
> Indien de verzoekende partij geen synthesememorie, zoals bedoeld in het vijfde lid, heeft ingediend, doet de Raad nadat de partijen die daarom verzocht hebben gehoord zijn, onverwijld uitspraak, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.
>
> Indien de verzoekende partij een synthesememorie, zoals bedoeld in het vijfde lid, heeft ingediend binnen de voorziene termijn, doet de Raad uitspraak op basis van de synthesememorie behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft en zonder afbreuk te doen aan artikel 39/60.
>
> Indien de verzoekende partij tijdig een synthesememorie heeft ingediend of de griffie in kennis heeft gesteld dat zij geen synthesememorie indient, wordt de procedure voortgezet overeenkomstig het eerste lid."

Het huidige cassatieberoep heeft betrekking op de toepassing van artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet in deze laatste vorm.

7.2. Artikel 39/81, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet omschrijft de synthesememorie als een processtuk "waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat". Het begrip "samenvatten" kan worden gedefinieerd als het in het kort weergeven of herhalen. Het loutere hernemen van de middelen, zonder meer, kan daarentegen niet als het samenvatten ervan in de zin van de voornoemde bepaling worden beschouwd. In de verantwoording voor amendement nr. 8 bij het wetsontwerp dat tot artikel 2 van de wet van 31 december 2012 aanleiding heeft gegeven, wordt er betreffende de meerwaarde van een synthesememorie op gewezen dat "het de verzoekende partij toelaat om bepaalde middelen niet meer aan te houden en het haar de mogelijkheid geeft te repliceren op het verweer tegen de middelen die zij wel wenst aan te houden zodat zij de middelen samenvat om de taak van de vreemdelingenrechter in complexe zaken te verlichten". De meerwaarde van een samenvatting werd dus uitdrukkelijk aangehaald. In die verantwoording wordt verder beklemtoond dat de voorgestelde aanpassing "opnieuw bijdraagt tot de verkorting van de asiel- en migratieprocedure". (Parl. St. Kamer, 2012-13, DOC 53 2572/002, 6-7) Aldus wordt de bedoeling van de wetswijziging van 29 december 2010 herhaald, namelijk de annulatieprocdure bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te vereenvoudigen en te versnellen.

In dit verband kan ook worden gewezen op het verschil met artikel 39/81, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet in zijn vroegere vorm. De wijziging door de wet van 4 mei 2007 tot wijziging van de artikelen 39/20, 39/79 en 39/81 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen voorzag enkel een "repliekmemorie", doch er was geen sprake van een synthese of een samenvatting. De wetgever van 29 december 2010 stelde vast dat de middelen uit het verzoekschrift meestal louter werd gekopieerd in de repliekmemorie, zodat deze laatste in vele gevallen een overtollig procedurestuk was geworden dat de rechtspleging nodeloos vertraagde en zowel voor de partijen als voor de Raad voor

Vreemdelingenbetwistingen voor een administratieve overlast zorgde. (Parl. St. Kamer, 2010-11, DOC 53 0772/001, 22-23)

Uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet en de sedert de wetswijziging van 31 december 2012 uitdrukkelijk gestelde vereiste van een samenvatting van de middelen, blijkt aldus dat een loutere herhaling van of een verwijzing naar de oorspronkelijke middelen niet volstaat in de synthesememorie.

Indien een verzoeker niet wenst te repliceren op het verweer dat in de nota met opmerkingen tegen zijn middelen wordt gevoerd en evenmin voornemens is bepaalde middelen of onderdelen uit het verzoekschrift te laten vallen, kan hij volstaan met de mededeling binnen de acht dagen na de kennisgeving door de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van de neerlegging van het administratief dossier dat hij geen synthesememorie wenst in te dienen. Indien een verzoeker in die omstandigheden toch vraagt om een synthesememorie in te dienen en hij zich vervolgens in die synthesememorie beperkt tot het loutere herhalen van de middelen uit het verzoekschrift, handelt hij dilatoir. Op die wijze verlengt hij immers nodeloos de behandelingsduur van zijn zaak en vergroot hij de administratieve last voor de partijen en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

7.3. In het bestreden arrest wordt verwezen naar “het enige middel, dat de verzoekende partij in de synthesememorie volledig herneemt”. Uit het rechtsplegingsdossier blijkt dat het middel in de synthesememorie uitsluitend een herhaling van het middel uit het inleidende verzoekschrift vormt.

Na die vaststelling kon de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet op wettige wijze het middel ten gronde behandelen. Uitsluitend de letterlijke herhaling van een middel in het als synthesememorie ingediende procedurestuk voldoet immers niet aan de definitie van artikel 39/81, vijfde lid van de Vreemdelingenwet. Hieruit volgt dat de Raad

voor Vreemdelingenbetwistingen na de hoger genoemde vaststelling niet anders vermocht dan het beroep tot nietigverklaring te verwerpen. Het enige middel werd in het als synthesememorie neergelegde stuk immers niet meer op ontvankelijke wijze aangevoerd.

Daarentegen geldt de door de verzoekende partij aangehaalde sanctie van het verlies van het vereiste belang op grond van artikel 39/81, zesde lid, van de Vreemdelingenwet niet indien een verzoeker, zoals te dezen het geval was, tijdig een memorie indient die niet beantwoordt aan de definitie van een synthesememorie omdat hij beperkt is tot een loutere herhaling van de middelen uit het inleidend verzoekschrift.

Het enige middel is in de hierboven aangegeven mate gegrond wat de aangevoerde schending van artikel 39/81 van de Vreemdelingenwet betreft.

Er bestaat geen reden voor verwijzing van de zaak vermits er voor de verwijzingsrechter niets meer te oordelen zou overblijven nu, zoals hierboven is aangegeven, geen ontvankelijk middel meer voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen werd aangevoerd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 103.536 van 27 mei 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

2. Dit arrest zal in de registers van voormelde Raad worden overgeschreven, en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

3. Verweerster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien september tweeduizend veertien, door de Raad van State, XIVe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	wnd. kamervoorzitter,
	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

met bijstand van

Nick Hollevoet,	toegevoegd griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Nick Hollevoet	**Carlo Adams**