RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 228.646 van 6 oktober 2014
in de zaak A. 209.747/XIV-35.167

In zake : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Frank Coel
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Kardinaal Mercierplein 8
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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 Gent-Oostakker
Harlekijnstraat 9

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 9 augustus 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 107.143 van 24 juli 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9884 van 29 augustus 2013.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster 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.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die *loco* advocaat Frank Coel verschijnt voor verzoekster, en advocaat Carmenta Decordier, die verschijnt voor de verwerende partij, 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 10 januari 2013 een beslissing waarmee verzoeksters aanvraag om machtiging tot verblijf op basis 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' (hierna: de vreemdelingenwet) niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Op 28 februari 2013 stelt verzoekster tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. Met een arrest van 24 juli 2013 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat verzoeksters als synthesememorie neergelegde akte niet voldoet aan de definitie van dit begrip in artikel 39/81 van de vreemdelingenwet. Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 39/60 en 39/81 van de vreemdelingenwet, van "artikel 159 van de Grondwet", van "de motiveringsverplichting" en "machtsoverschrijding, machtsafwending, arbitraire beslissing".

Verzoekster voert aan dat artikel 39/81 van de vreemdelingenwet de synthesememorie geenszins definieert als een akte waarin een samenvatting van de aangevoerde middelen wordt gegeven maar als een akte waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat, dus als een akte waarin alle in de procedure aangevoerde middelen in één enkele akte worden opgelijst. Verzoekster voldeed aan deze wettelijke voorwaarden en zij stelde in haar synthesememorie uitdrukkelijk "dat de verzoekende partij de door haar ontwikkelde middelen samenvat als volgt […]", waarna zowel de uiteenzetting van de feiten als de herhaling van de middelen uit het verzoekschrift tot nietigverklaring volgde. Zij verwijst naar drie arresten van 28 juni, 5 juli en 19 juli 2012 waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat de synthesememorie een

memorie is waarin een verzoekende partij “al haar argumenten op een rij zet”. Al wordt in de huidige versie van artikel 39/81 niet meer gesproken van alle argumenten op een rij doch van een akte “waarin alle argumenten worden samengevat”, de woorden “synthese” en “samenvatting” dekken dezelfde lading, met name het op een rij stellen, het oplijsten van alle middelen in één enkel procedurestuk.

Op grond van een semantische en etymologische analyse is verzoekster van mening dat het herhalen van middelen wel degelijk onder het samenvatten van middelen valt. Indien artikel 39/81 van de vreemdelingenwet een herhaling van de middelen zou uitsluiten, zou verzoekster haar middelen anders moeten formuleren en het risico lopen dat wordt geoordeeld dat zij andere middelen naar voren brengt, waarmee overeenkomstig artikel 39/60 van de vreemdelingenwet geen rekening mag worden gehouden. Verder zou zij het risico lopen dat geen rekening wordt gehouden met haar middelen zoals aangevoerd in het verzoekschrift tot nietigverklaring. Verzoekster verwijst naar enkele arresten waarin de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zelf stelt dat een samenvatting niet noodzakelijk korter dient te zijn en niet afhangt van de lengte van de memorie.

Verzoekster beschouwt de door de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen aan de zinsnede “waarin de middelen worden samengevat” gegeven interpretatie als een arbitraire beslissing. Verzoekster mag zelf bepalen hoe zij haar argumenten wenst samen te vatten en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen mag die middelen niet op grond van een stijlformule, zonder onderzoek ten gronde, verwerpen.

Naast artikel 39/81 *juncto* 39/60 van de vreemdelingenwet is ook de “in artikel 159 van de Grondwet bedoelde motiveringsverplichting” met het bestreden arrest geschonden door de afwezigheid van belang vast te stellen en niet op de aangevoerde middelen te antwoorden.

5. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster het middel. Zij voegt toe dat het aan verzoekster zelf is om te oordelen hoe zij haar middelen wenst samen te vatten en dat de eerste rechter zich wat dat betreft ten onrechte in haar plaats heeft gesteld. Artikel 39/81 van de vreemdelingenwet viseert een samenvattende akte van alle middelen en uit de tekst blijkt niet dat de middelen zelf moeten worden "samengevat", lees "ingekort". Uit de voorbereidende werken kan evenmin worden afgeleid dat de middelen moeten worden ingekort, doch enkel dat de synthesememorie moet toelaten bepaalde middelen niet meer aan te houden en dat een mogelijkheid, geen verplichting, tot repliceren bestaat.

Ten slotte stelt verzoekster dat de verwijzing in het verzoekschrift tot cassatie naar artikel "159" van de Grondwet als "149" moet worden gelezen.

Beoordeling

De draagwijdte van het begrip synthesememorie

6. 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 Vreemdelingen-betwistingen 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, nr. 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 Vreemdelingen-betwistingen 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 voornoemde wet van 29 december 2010 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. 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 voornoemde 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, nr. 53-2572/002, 6-7). Aldus wordt de bedoeling van de wetswijziging van 29 december 2010 herhaald, namelijk de annulatieprocedure 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 voornoemde wet van 4 mei 2007 voorzag enkel in een "repliekmemorie", doch er was geen sprake van een synthese of een samenvatting. Uit de wetsgeschiedenis van de voormelde wet van 29 december 2010 blijkt dat de middelen uit het verzoekschrift meestal louter werden 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, nr. 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.

8. 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.

9. Al bepaalt artikel 39/60 van de vreemdelingenwet dat "geen andere middelen mogen worden aangevoerd dan die welke in het verzoekschrift […] uiteengezet zijn", deze bepaling verzet zich geenszins tegen een samenvatting of een herformulering van de middelen doch enkel tegen een uitbreiding van de middelen.

10. In het bestreden arrest wordt gesteld dat verzoekster in de "synthesememorie" de middelen integraal herneemt zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift en dat het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld indien geen of geen wetsconforme synthesememorie werd neergelegd door de verzoekende partij die uitdrukkelijk kennis heeft gegeven van haar wens om een synthesememorie neer te leggen, waarna overeenkomstig artikel 39/81,

zesde lid, van de vreemdelingenwet het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

Uit wat vooraf gaat volgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op wettige wijze heeft besloten dat het letterlijk hernemen van de middelen niet als een samenvatting kan worden beschouwd en dat de door verzoekster neergelegde akte, waarvan niet wordt betwist dat zij uitsluitend een herhaling van de middelen bevatte, niet aan de definitie van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet voldeed. Het komt de Raad van State als administratieve cassatierechter niet toe in de plaats van de feitenrechter te oordelen of een bepaalde memorie een samenvatting, laat staan een voldoende samenvatting, vormt, doch hij kan desgevraagd wel vaststellen dat die memorie, waarvan de eerste rechter stelt dat het om een loutere herneming van het middel uit het inleidend verzoekschrift gaat, niet aan artikel 39/81, vijfde lid van de vreemdelingenwet beantwoordt vermits hij geen samenvatting van het middel of een repliek op de nota van de verwerende partij bevat.

Verzoekster verwijst naar ‘s Raads arresten nrs. 220.072, 220.183 en 220.331 van respectievelijk 28 juni, 5 juli en 19 juli 2012 om te stellen dat een herhaling van de middelen in de synthesememorie wel zou volstaan. Artikel 39/81 van de vreemdelingenwet, zoals het in die arresten werd onderzocht, voorzag echter niet in de vereiste van een samenvatting in de definitie van het begrip “synthesememorie” noch in een sanctie voor het ontbreken van een samenvatting van de middelen. Op dat ogenblik werd als vereiste enkel gesteld dat een verzoekende partij in de synthesememorie “al haar argumenten op een rij zet” en bestond de enige sanctie erin dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen uitspraak doet op basis van die synthesememorie. Na dit arrest is de voormelde wetswijziging van 31 december 2012 tot stand gekomen waarin de uitdrukkelijke vereiste van een “samenvatting” juist wel werd gesteld. Om die reden kan niet dienstig naar de voornoemde arresten van de Raad van State worden verwezen om aan te voeren dat een loutere herhaling van de middelen thans nog steeds zou volstaan.

11. Het eerste middel is in die mate ongegrond.

Over de sanctie

12. De sanctie van het verlies van het vereiste belang op grond van artikel 39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet geldt indien een verzoeker niet tijdig een synthesememorie indient wanneer hij het voornemen daartoe heeft uitgedrukt of, uiteraard, wanneer hij niet tijdig heeft geantwoord of hij al dan niet een synthesememorie wenst neer te leggen. Deze sanctie geldt echter niet indien een verzoeker 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. De Raad voor Vreemdelingen-betwistingen vermocht derhalve niet op grond van de vaststelling dat verzoeksters synthesememorie geen samenvatting van de middelen bevatte, het ontbreken van het vereiste belang in hoofde van verzoekster vaststellen.

Al is het enige middel in die mate gegrond, de cassatie van het bestreden arrest op grond daarvan kan verzoekster geen voordeel opleveren. Uit de behandeling van de overige onderdelen van het middel blijkt immers dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zeker en op wettige wijze heeft vastgesteld dat de memorie waarin verzoekster slechts letterlijk het middel uit het inleidende verzoekschrift herneemt, niet aan de in artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet gegeven definitie van een synthesememorie voldoet. Hieruit volgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, na gebeurlijke cassatie van het bestreden arrest, op grond van die vaststelling verzoeksters beroep opnieuw zou moeten verwerpen, evenwel zonder te verwijzen naar het ontbreken van het vereiste belang. In die omstandigheden heeft verzoekster geen belang bij haar kritiek tegen de in het bestreden arrest vastgestelde sanctie, zodat het eerste middel in die mate niet-ontvankelijk is.

Over de schending van de motiveringsplicht

13. Zoals verzoekster in de memorie van wederantwoord ook aangeeft, blijkt met de verwijzing in het verzoekschrift tot cassatie naar artikel 159 van de Grondwet ontegensprekelijk artikel 149 van de Grondwet te zijn bedoeld.

Door in het bestreden arrest te overwegen dat verzoekster in haar synthesememorie integraal de middelen herneemt zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift en haar verzoekschrift reproduceert terwijl artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet de synthesememorie uitdrukkelijk definieert als een akte waarin de verzoekende partij een samenvatting van alle aangevoerde middelen geeft, dat het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld indien geen of geen wetsconforme synthesememorie werd neergelegd door de verzoekende partij die uitdrukkelijk kennis heeft gegeven van haar wens om een synthesememorie neer te leggen, door vervolgens verzoeksters op de terechtzitting gevoerde verweer dienaangaande te weerleggen en dan overeenkomstig artikel 39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet het ontbreken van het vereiste belang vast te stellen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen voldaan aan de in artikel 149 van de Grondwet vastgelegde jurisdictionele motiveringsplicht. Er blijkt immers duidelijk uit waarom verzoeksters beroep tot nietigverklaring wordt verworpen en haar verweer wordt wat dat betreft beantwoord. Het eerste middel is in die mate ongegrond.

De overige geschonden geachte beginselen en argumenten

14. Daargelaten de vraag welk algemeen rechtsbeginsel of welke bepaling verzoekster geschonden acht door te stellen dat het bestreden arrest “een arbitraire beslissing” is, blijkt uit het voorgaande duidelijk waarom de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van oordeel is dat verzoeksters memorie niet aan de vereisten van een synthesememorie voldoet en dat die beslissing wettig is. Het eerste middel is in die mate, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

15. Verzoekster zet niet uiteen hoe met het bestreden arrest machtsoverschrijding zou zijn gepleegd. Het eerste middel is in die mate niet-ontvankelijk.

16. Machtsafwending heeft betrekking op administratieve beslissingen doch niet op jurisdictionele beslissingen van een rechtscollege zoals de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Machtsafwending is voorzien in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State inzake beroepen tot nietigverklaring maar niet in artikel 14, § 2, van die wetten inzake cassatieberoepen. Het eerste middel is in die mate niet-ontvankelijk.

17. Het eerste middel kan niet tot cassatie leiden.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. Verzoekster werpt in een tweede middel de schending op van de artikelen 39/81 van de vreemdelingenwet, van de artikelen 6 en 13 van het EVRM, van het recht van verdediging, van het proportionaliteitsbeginsel, van het gelijkheidsbeginsel en overmacht.

Verzoekster voert aan dat de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen inmiddels heeft beslist de onduidelijke brief van de griffie met een "vraag tot synthesememorie", te vervangen door een schrijven inzake de "mogelijkheid tot het indienen van een synthesememorie". Een "mogelijkheid" is een veel vrijblijvender omschrijving dan een "vraag". Verzoekster acht het disproportioneel haar synthesememorie af te wijzen omdat deze slechts een herhaling van de middelen zou zijn.

Bovendien komt het volgens verzoekster niet aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toe in de plaats van verzoekster te stellen dat zij moet

afzien van het indienen van een synthesememorie indien zij zich wenst te beperken tot het herhalen van haar middelen. Verzoekster heeft te dezen geoordeeld dat zij haar middelen uit het inleidende verzoekschrift wenste te behouden en dat zij daarmee op afdoende wijze op de nota met opmerkingen reageerde. Zo vat verzoekster nog steeds de middelen die zij aan de beoordeling door de rechter wil onderwerpen in één procedurestuk samen, te weten de synthesememorie die volgens de voorbereidende werken als basis dient om een beslissing te nemen.

Verzoekster beschouwt de stelling dat een herhaling van de middelen niet beantwoordt aan de vereiste van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet als een schending van het recht van verdediging, terwijl de wetgever de synthesememorie juist ter vrijwaring van het recht van verdediging heeft ingesteld. Indien het herhalen van de middelen wordt gesanctioneerd, heeft verzoekster slechts de keuze tussen enerzijds stellen dat zij geen synthesememorie wenst in te dienen en anderzijds stellen dat zij er een wil indienen, waarna zij echter een deel van de uiteenzetting van de middelen moet amputeren om te voldoen aan de vereiste van een samenvatting.

Verder stelt verzoekster dat het bestreden arrest een schending van artikel 6 van het EVRM inhoudt omdat het recht van toegang tot de rechter en het recht op een eerlijk proces worden geschonden. Verzoekster verwijst naar het arrest van het EHRM van 24 februari 2009 inzake l'Erablière tegen België en stelt dat te dezen een gelijkaardig doorgedreven formalisme inzake artikel 39/81 van de vreemdelingenwet wordt gehanteerd. Verzoekster wordt enkel op een stijlargument beoordeeld, met name of en wanneer er een samenvatting van de middelen is. Het gaat niet op verzoekster te sanctioneren en enkel de idee van "vereenvoudiging", die de wetgever zou hebben gewild en meer bepaald het vergemakkelijken van de taak van de rechter doordat deze laatste nog slechts één procedurestuk zou moeten nakijken, in aanmerking te nemen om te stellen dat verzoekster haar middelen niet zou mogen herhalen. Dan wordt immers het recht van verdediging, het eerste doel van het invoeren van de synthesememorie, geschonden.

Verzoekster vervolgt dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden vermits geen objectieve rechtvaardiging bestaat voor het verschil in behandeling van enerzijds een verzoeker die ervoor kiest geen synthesememorie neer te leggen en zijn middelen uit het inleidende verzoekschrift behoudt en anderzijds een verzoeker die ervoor kiest een synthesememorie neer te leggen waarin hij zijn middelen uit het verzoekschrift eenvoudig herhaalt en waarvoor een afwezigheid van belang wordt vastgesteld. Verzoekster vraagt hieromtrent een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

19. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster het middel. Zij voegt toe dat de kern van de toegang tot de rechter wordt aangetast wanneer op zuiver formalistische redenen tot een afwezigheid van het belang wordt beslist terwijl verzoekster door het indienen van een synthesememorie blijk heeft gegeven van een volgehouden belang. Het verval van het belang wordt te dezen niet aan een werkelijk onderzoek van het belang gekoppeld maar enkel aan een formalistische vereiste die bovendien arbitrair wordt ingevuld. Verzoekster verwijst in dit verband naar meerdere arresten van het EHRM waarin dergelijke procedurele maatregelen strijdig met artikel 6 van het EVRM worden geacht.

Wat de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betreft, is verzoekster van mening dat er een ongelijke behandeling is nu in de beide aangehaalde hypotheses de middelen dezelfde zijn, namelijk deze ontwikkeld in het verzoekschrift tot nietigverklaring. De discriminatie ligt volgens verzoekster hierin dat deze middelen wel worden aanvaard indien een verzoeker geen synthesememorie wenst in te dienen terwijl een verzoeker die deze zelfde middelen eenvoudig herhaalt, wordt afgewezen bij gebrek aan het vereiste belang.

Beoordeling

20. Artikel 6 van het EVRM is niet van toepassing op geschillen betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen. Het proportionaliteitsbeginsel is als algemeen

beginsel van behoorlijk bestuur niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen zoals het bestreden arrest. De Raad van State kan als administratieve cassatierechter niet nagaan of er sprake is van overmacht, omdat hij daartoe in de beoordeling van de feiten zou moeten treden. Verzoekster zet niet uiteen op welke wijze de eerste rechter eventueel het begrip "overmacht" zou hebben geschonden. Waar verzoekster kritiek uitoefent op de formulering van de aan haar gerichte brief van de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen van 27 maart 2013 betreffende het indienen van een synthesememorie en waar verzoekster wijst op de inmiddels gewijzigde formulering van dergelijke brieven, betreft het geen kritiek op het betreden arrest. Het tweede middel is in die mate niet-ontvankelijk.

21. Verzoekster vermeldt artikel 13 van het EVRM in het opschrift van het middel doch komt in de uiteenzetting van het middel nergens op deze bepaling terug. Zij geeft derhalve niet aan samen met welke andere verdragsbepaling artikel 13 van het EVRM wordt ingeroepen. Hierboven is reeds gesteld dat verzoekster zich te dezen niet op artikel 6 van het EVRM kan beroepen.

De vereiste van een samenvatting van de middelen als bedoeld in artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet vormt overigens geen ongeoorloofde beperking van het recht op een effectief rechtsmiddel of van het recht op een effectief hoger beroep voor een nationale instantie. Het doel van de bewuste nationale regelgeving is een snelle en efficiënte afhandeling van de annulatieberoepen bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Daardoor wordt de toegang voor verzoekster tot de rechter niet disproportioneel verminderd. Verzoekster heeft immers de keuze tussen het afzien van de mogelijkheid om een synthesememorie in te dienen, waardoor uitspraak zal worden gedaan over haar middelen zoals uiteengezet in haar verzoekschrift tot nietigverklaring, of het gebruikmaken van de mogelijkheid om een synthesememorie in te dienen, waarbij zij echter aan de voorwaarde van het samenvatten van de middelen dient te voldoen. In het licht van de keuzemogelijkheid waarover verzoekster beschikt en de doelstellingen van de wetgever, kan deze laatste voorwaarde niet als een overdreven formaliteit worden beschouwd.

Het tweede middel is in die mate, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

22. Uit de behandeling van het eerste middel blijkt dat een loutere herhaling van de middelen niet volstaat voor een "synthesememorie" in de zin van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet.

Het recht van verdediging houdt in de eerste plaats in dat een partij de mogelijkheid heeft haar argumenten uiteen te zetten alvorens de rechter uitspraak doet. Zij moet daarbij de mogelijkheid hebben zowel haar middelen uiteen te zetten als te antwoorden op eventuele excepties. De vereiste om de middelen in de synthesememorie samen te vatten is daarmee niet in strijd. Al gaat het om een verkorte weergave, er wordt niet vereist dat een verzoeker bepaalde middelen, onderdelen of argumenten achterwege zou moeten laten. Zoals eveneens uit de behandeling van het eerste middel blijkt, kan een verzoeker die niet van plan is te repliceren op de nota met opmerkingen van de verwerende partij en die zijn uiteenzetting volledig wenst te handhaven, volstaan met de mededeling aan de griffie van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat hij geen synthesememorie wenst neer te leggen. Het tweede middel is in die mate ongegrond.

23. Verzoekster werpt een schending van het in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vastgelegde gelijkheidsbeginsel op en zij vraagt een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen "doordat de verzoekende partij die geen synthesememorie indient en daarvan tijdig kennis geeft haar belang behoudt terwijl de verzoekende partij die tijdig een synthesememorie indient met tijdige kennisgeving haar belang verliest indien de initiële middelen integraal worden hernomen".

Uit de behandeling van het eerste middel blijkt dat de sanctie van het verlies van het belang niet geldt voor een verzoeker die tijdig een memorie heeft ingediend waarin echter niet is voldaan aan de vereiste van een samenvatting

van de middelen. Het tweede middel faalt in die mate naar recht. De voorgestelde prejudiciële vraag met betrekking tot het voorgehouden verlies van belang is derhalve niet pertinent voor de oplossing van het geschil.

24. Het tweede middel kan niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Carlo Adams,	staatsraad,

met bijstand van

Joris Casneuf,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Joris Casneuf	**Geert Debersaques**