RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 229.882 van 21 januari 2015
in de zaak A. 209.984/XIV-35.198

In zake : XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Van Hoecke
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 25-27
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, thans de staatssecretaris voor Asiel en Migratie
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 28 augustus 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 107.149 van 24 juli 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9926 van 6 september 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 december 2014.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die *loco* advocaat Pieter Van Hoecke verschijnt voor verzoekster, en advocaat Laurent Bracke, die *loco* advocaat Carmenta Decordier 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 13 augustus 2012 in hoofde van verzoekster een beslissing waarmee haar aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9*ter* 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 26 september 2012 stelt verzoekster tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Na een tussenarrest van 6 juni 2013 waarbij het debat werd heropend om de partijen toe te laten te debatteren of de ingediende synthesememorie aan de vereisten van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet voldoet, verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen met een arrest van 24 juli 2013 het beroep tot nietigverklaring bij gebrek aan belang omdat de als synthesememorie neergelegde akte van verzoekster 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

Enig middel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoekster werpt in een enig middel de schending op van artikel 39/81, vijfde en zesde lid, van de vreemdelingenwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële motiveringsplicht. Zij licht dit in de memorie van wederantwoord als volgt toe:

> “In het bestreden arrest wordt in hoofdstuk 2.4.3.2., bovenaan blz. 4 gesteld :
> "Een herneming van de middelen zoals in casu kan, gelet op het voorgaande, en in weerwil van wat de verzoekende partij stelt, dan ook niet volstaan. Haar stelling dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen uitspraak doet op grond van één procedurestuk, met name de synthesememorie is weliswaar correct, maar staat de voorgaande argumenten niet in de weg."
> 1°
> In eerste instantie moet vastgesteld worden dat het verzoekschrift tot nietigverklaring d.d. 26.9.2012 van verzoekster zeer kort is zowel wat betreft de "uiteenzetting der feiten" als de behandeling "in rechte". De behandeling in rechte omvat twee middelen die uiteengezet zijn op iets meer dan één bladzijde.
> Een samenvatting van deze middelen kan de duidelijkheid van de uiteenzetting

absoluut niet ten goede komen.

2°

Verzoekster heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een syntheseconclusie neer te leggen om de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen te wijzen op een belangrijk element in de procedure, nl. het feit dat verwerende partij geen nota had ingediend en dat het administratief dossier door verwerende partij niet werd neergelegd.

Verzoekster heeft gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om een synthese-conclusie neer te leggen en heeft in haar syntheseconclusie onderaan blz. 1, voorlaatste paragraaf, het volgende toegevoegd :

"Gelet op het feit dat verwerende partij de ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot nietigverklaring d.d. 26.9.2012 niet betwist."

Verzoekster heeft dus voor alle duidelijkheid en om haar rechten te vrijwaren in de synthesememorie aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen duidelijk meegedeeld dat er door de verwerende partij geen nota werd neergelegd en geen administratief dossier werd neergelegd.

Er kan dus niet zonder meer gesteld worden dat de synthesememorie volledig identiek is aan het verzoekschrift tot nietigverklaring vermits verzoekster wel degelijk een "niet-onbelangrijke" toevoeging heeft gedaan."

Beoordeling

De draagwijdte van het begrip synthesememorie

5. 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 de 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.

6. 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.

7. Indien een verwerende partij geen nota met opmerkingen heeft ingediend en bijgevolg geen verweer voert waarop een verzoeker eventueel schriftelijk zou kunnen repliceren en indien een verzoeker niet 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.

8. In het bestreden arrest wordt onder meer gesteld dat verzoekster “in de synthesememorie integraal de middelen zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift” herneemt, dat zij dus haar verzoekschrift reproduceert terwijl artikel 39/81, vijfde lid van de vreemdelingenwet de synthesememorie uitdrukkelijk definieert als een akte waarin een verzoekende partij een samenvatting van alle aangevoerde middelen geeft, dat de middelen in het kort moeten worden weergegeven of in het kort herhaald en dat een herneming van de middelen dus niet kan volstaan, waarna overeenkomstig artikel 39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

Verzoekster betwist niet de vaststelling in het bestreden arrest dat zij in het als synthesememorie ingediend stuk de middelen integraal heeft hernomen. Waar verzoekster erop wijst dat zij in dat stuk bovendien heeft vermeld

dat de verwerende partij geen nota heeft ingediend, geen administratief dossier heeft neergelegd en de ontvankelijkheid van het verzoekschrift tot nietigverklaring niet betwist, dient te worden opgemerkt dat het een louter feitelijke mededeling betreft die geenszins als een werkelijke repliek kan worden beschouwd. In het bestreden arrest is dan ook niet op onwettige wijze besloten dat het als synthesememorie ingediend stuk een loutere reproductie van de middelen uit het verzoekschrift vormt. De Raad van State dient zich derhalve niet uit te spreken over de waarde van een synthesememorie waarin een middel volledig wordt herhaald en met een werkelijke repliek wordt aangevuld.

Verzoeksters opmerking dat de middelen in haar verzoekschrift tot nietigverklaring reeds “zeer kort” waren zodat een samenvatting ervan de duidelijkheid van de uiteenzetting niet ten goede zou komen, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Indien zij haar middelen zonder meer had willen herhalen en behouden, had verzoekster immers kunnen volstaan met de mededeling dat zij geen synthesememorie wenste in te dienen.

Uit wat vooraf gaat volgt dat de Raad voor Vreemdelingen-betwistingen op wettige wijze heeft besloten dat het letterlijk hernemen van de middelen niet als een samenvatting kan worden beschouwd en dat de door de verzoekster neergelegde akte 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 ze geen samenvatting van het middel of een repliek op de nota van de verwerende partij bevat.

Het middel is in die mate ongegrond.

Over de sanctie

9. 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 ze beperkt is tot een loutere herhaling van de middelen uit het inleidend verzoekschrift. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen 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 voor het overige 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 middel in die mate niet-ontvankelijk is.

De overige geschonden geachte bepalingen en beginsel

10. De wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de materiëlemotiveringsplicht als

algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zijn niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen zoals het bestreden arrest. Het middel is in die mate niet-ontvankelijk.

11. Het enige 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 eenentwintig januari tweeduizend vijftien, 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**