RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 232.610 van 20 oktober 2015
in de zaak A. 213.358/XIV-35.883

In zake : 1. XXX
2. XXX
3. XXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Schütt
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Van Noortstraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent-Oostakker
Harlekijnstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 augustus 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 126.778 van 7 juli 2014 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.803 van 18 september 2014.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben 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 3 juni 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat RafJespers, die *loco*advocaat Stijn Schütt verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Tine Bricout, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, behoudens wat de kosten betreft.

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 verwerende partij neemt op 16 januari 2014in hoofde van iedere verzoeker een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 24 februari 2014 stellen de verzoekers tegen die beslissingen een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Met een arrest van 7 juli2014 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat de als synthesememorie neergelegde akte niet voldoet

aan de definitie van dit begrip in artikel 39/81 van dewet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ (hierna: de vreemdelingenwet). Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekers werpen in een enig middel de schending op van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenweten van het recht van verdediging.

Zij voeren aan dat zij in hun beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen één middel hadden opgeworpen en dat de verwerende partij in de nota met opmerkingen niet op het door de verzoekers aangevoerde rechtspunt had geantwoord maar wel een andere stelling had gehuldigd om te besluiten dat de juridische argumentatie van de verzoekers “niet dienstig” zou zijn. De verzoekers hebben in hun synthesememorie uitgebreid gerepliceerd op die stelling uit de nota met opmerkingen. In het bestreden arrest wordt de synthesememorie als niet wetsconform bestempeld omdat de verzoekers er hun juridische argumentatie in hebben hernomen.

De verzoekers achten het niet verzoenbaar met het recht van verdediging dat zij hun juridische argumentatie niet zouden mogen hernemen wanneer die argumentatie niet wordt betwist en er wel op een ander punt verweer wordt gevoerd, waarop de verzoekers wensen te repliceren. De verzoekers hebben niet louter hun middel hernomen doch uitgebreid gerepliceerd op het in de nota met opmerkingen gevoerde verweer. Het kan niet zijn dat een verzoeker die wenst te repliceren, afstand moet doen van de helderheid van zijn oorspronkelijk betoog, enkel om zich te confirmeren aan een interpretatie van één woord uit artikel 39/81

van de vreemdelingenwet. Volgens de verzoekers wordt op die manier een verkeerde toepassing van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet gemaakt en wordt het recht van verdediging geschonden.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat de beschouwingen van de verzoekers grondslag missen en geen afbreuk doen aan de terechte motieven van het bestreden arrest. De wetgever heeft in het verlies van het belang voorzien als sanctie indien geen of geen wetsconforme synthesememorie wordt ingediend door de verzoekende partij die tijdig heeft meegedeeld dat zij een synthesememorie wenst neer te leggen. Alle aangevoerde middelen moeten worden samengevat, doch de verzoekers hebben te dezen hun enig middel letterlijk hernomen en tevens gerepliceerd op het verweer uit de nota met opmerkingen van de verwerende partij. Volgens de verwerende partij heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht geoordeeld dat het toevoegen van een repliek bezwaarlijk kan worden beschouwd als een samenvatting van het enige middel. Zij benadrukt dat de verzoekers overigens niet verplicht waren een synthesememorie in te dienen. De verwerende partij besluit dat het de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet toekomt een gebeurlijke leemte in de wet op te vullen door de mogelijkheid toe te laten van een bijkomende repliek op de nota met opmerkingen terwijl die niet is voorzien in de wet.

6. In de memorie van wederantwoord herhalende verzoekers het enige middel en verwijzen zij naar ’s Raads arresten nrs. 229.004 en 229.005 van 3 november 2014.

Beoordeling

7. 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 hervormingsbevoegdheid.

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 gebrek 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.

8. 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.

9. 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.

Indien een verzoeker daarentegen zijn middel of middelen wenst aan te houden en hij wel degelijk wenst te repliceren op het verweer dat in de nota met opmerkingen wordt gevoerd, kan hij binnen de in de wet gestelde termijnen vragen om een synthesememorie in te dienen en daarin zijn middel of middelen hernemen, al dan niet in verkorte vorm, en aangevuld met de gewenste repliek. Ook indien hij zijn middel of middelen letterlijk herhaalt en ze met een werkelijke

repliek aanvult, komt hij immers tegemoet aan de hierboven in de verantwoording bij het amendement dat tot de laatste wijzing van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet heeft geleid aangehaalde bekommernis om hem toe te laten “te repliceren op het verweer tegen de middelen die [hij] wel wenst aan te houden zodat [hij] de middelen samenvat”.

10. In het bestreden arrest wordt gesteld dat de verzoekers in de synthesememorie“hun middelzoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift niet samenvatten, doch dit middel zonder meer integraal hernemen met toevoeging van een aantal bemerkingen die betrekking hebben op het standpunt dat de verwerende partij innam in haar nota met opmerkingen”, dat “het loutere feit dat verzoekende partijen in hun synthesememorie de initiële tekst van hun verzoekschrift hebben aangevuld met een repliek […] echter niet toe[laat] te concluderen dat dit processtuk toch wetsconform zou zijn” en dat de wetgever niet de mogelijkheid heeft voorzien om in geval van repliek de middelen zonder samenvatting ervan te herhalen in de synthesememorie, waarna wordt vastgesteld dat de verzoekers geen wetsconforme synthesememorie hebben neergelegd en dat bijgevolg het vereiste belang ontbreekt.

11. Uit wat vooraf gaat volgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in strijd met artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet heeft besloten dat het letterlijk hernemen van het middel, gevolgd door een antwoord op het verweer in de nota met opmerkingen, niet voldoet aan de definitie van de “synthesememorie” in die bepaling. De Raad voor Vreemdelingenbetwisting vermocht dan ook niet de door de verzoekers ingediende synthesememorie om die reden buiten beschouwing te laten noch tot het verlies van het vereiste belang te besluiten.

Het enige middel is gegrond.

V. Rechtsplegingsvergoeding

12. De verzoekers vragen dat de verwerende partij wordt verwezen in de kosten. Met een brief van hun raadsman van 18 mei 2015 vragen zij de rechtsplegingsvergoeding te begroten op 700 euro.

In een brief van haar raadsman van 28 mei 2015 houdt de verwerende partij voor dat het kennelijk onredelijk zou zijn haar te veroordelen tot een rechtsplegingsvergoeding omdat de betwisting van strikt procedurele aard is en geen uitstaans houdt met de rechtsgeldigheid van de door de verwerende partij genomen aanvankelijk bestreden beslissing. Zij vraagt dat de rechtsplegingsvergoeding eventueel tot het minimumbedrag wordt beperkt.

13. De voornoemde brief van de raadsman van de verzoekers van 18 mei 2015 kan wat de gevraagde rechtsplegingsvergoeding betreft worden beschouwd als een vereffeningsnota in de zin van artikel 84/1 van de algemene procedureregeling, die tijdig is ingediend.

Wat betreft de begroting van de omvang van de rechtsplegingsvergoeding, bepaalt artikel 30/1, § 2, eerste lid, van de gecoördineerdewetten op de Raad van State:

> "§ 2. De afdeling bestuursrechtspraak kan, bij met bijzondere redenen omkledebeslissing, de vergoeding verlagen of verhogen, zonder echter de door de Koningvoorziene maximale en minimale bedragen te overschrijden. In haar beoordelinghoudt ze rekening met:
> 1° de financiële draagkracht van de in het ongelijk gestelde partij, om hetbedrag van de vergoeding te verlagen;
> 2° de complexiteit van de zaak;
> 3° de kennelijk onredelijke aard van de situatie."

Deze bepaling somt de criteria op waarmee de Raad van Staterekening houdt om al dan niet af te wijken van het toe te kennen basisbedrag. De opsomming is limitatief zodat de Raad van State niet op andere grondenmag afwijken van het basisbedrag.

De rechtsplegingsvergoeding is voorzien zowel voor de beroepen tot nietigverklaring als voor de administratieve cassatieberoepen. Deze laatste hebben als eigenheid dat als dusdanig geen uitspraak wordt gedaan over de wettigheid van de aanvankelijk bestreden administratieve beslissing, maar enkel over de wettigheid van het voor de Raad van State bestreden arrest. Het feit dat de huidige cassatieprocedure geen uitstaans heeft met de wettigheid van de aanvankelijk bestreden beslissing, vormt op zichzelf dan ook geen kennelijk onredelijke situatie in de zin van het voornoemde artikel 30/1, § 2, eerste lid.

Hieruit volgt dat het basisbedrag van 700 euro moet worden toegekend.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 126.778 van 7 juli 2014 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. De zaak wordt verwezen naar een anders samengestelde kamer van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,

met bijstand van

Johan Pas,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Johan Pas	**Geert Debersaques**