

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.583 van 17 december 2014
in de zaak A. 211.457/XIV-35.449**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yassine Challouk
 kantoor houdend te 2020 Antwerpen
 Abdijstraat 234
 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 23 januari 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 116.104 van 19 december 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.276 van 6 februari 2014.

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’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 november 2014.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die *loco* advocaat Yassine Challouk verschijnt voor verzoekster, en advocaat Brecht Heirman, 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 25 juni 2013 in hoofde van verzoekster een beslissing tot intrekking van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 29 juli 2013 stelt verzoekster tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in. Met een

arrest van 19 december 2013 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat verzoeksters als synthesesmemorie neergelegde akte niet voldoet aan de definitie van dit begrip in artikel 39/81 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). Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoekster werpt in een eerste middel de schending op van de artikelen 39/65 en 39/81, vijfde en zesde lid, van de vreemdelingenwet en van de artikelen 10, 11 en 159 van de Grondwet.

Verzoekster voert in een eerste punt aan dat artikel 39/81 van de vreemdelingenwet niet tot doel heeft een hele procedure te laten vallen omdat er geen samenvatting van de middelen is en zij verwijst daartoe naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 88/2012 van 12 juli 2012 en naar arresten van de Raad van State van 28 juni, 5 juli en 19 juli 2012. De synthesesmemorie heeft als doel de uiteenzetting van de middelen van de verzoekende partij, de nota met opmerkingen van de verwerende partij en de tegenargumenten van de verzoekende partij op die nota weer te geven zodat de rechter de mogelijkheid heeft om op basis van één processtuk uitspraak te doen.

In een tweede punt betoogt verzoekster dat het niet het normdoel en/of de geest van de wetgever kan zijn dat de procedure gewoon verder loopt wanneer een verzoekende partij geen synthesesmemorie indient en dat de procedure wordt afgewezen bij gebrek aan belang wanneer een verzoekende partij een synthesesmemorie indient waarin de middelen worden hernomen en aangevuld met

een repliek op de nota van de verwerende partij. In dit laatste geval is er meer dan ooit een actueel belang vermits de vreemdeling reageert op de nota met opmerkingen. Het hernemen van de middelen aangevuld met opmerkingen op de tegenargumenten van de verwerende partij voldoet aan de bepalingen van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet.

In een derde punt laat verzoekster gelden dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden geschonden doordat de ene rechter in een bepaald dossier een syntheseseminarie wel aanvaardt en een andere rechter op grond van een gelijkaardig opgestelde syntheseseminarie een verzoekende partij afwijst als zijnde zonder belang. Verzoekster verwijst naar een concreet geval waarin de middelen in de syntheseseminarie werden hernomen en de procedure werd voortgezet. Dit geval en de huidige zaak vallen beide onder de toepassing van artikel 3 van de wet van 31 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen, inzonderheid betreffende justitie’, zodat een onderscheid tussen de beide zaken onverantwoord is.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat verzoeksters beschouwingen elke grondslag missen en geen afbreuk doen aan de terechte motieven van het bestreden arrest. Uit het verzoekschrift tot cassatie blijkt dat verzoekster kennis heeft genomen van de motieven van dat arrest en dat zij er feitelijke en juridische kritiek op formuleert. Er is geen gemis aan motivering en verzoekster toont geen tegenstrijdigheid van de motieven aan. Volgens de verwerende partij is aan de jurisdictionele motiveringsplicht voldaan.

Wat het eerste punt van het middel betreft, heeft de wetgever uitdrukkelijk in het verlies van het belang voorzien als sanctie indien geen of geen wetsconforme syntheseseminarie wordt ingediend door de verzoekende partij die tijdig heeft meegedeeld dat zij een syntheseseminarie wenst neer te leggen. Verzoeksters beschouwingen dat een syntheseseminarie die een loutere herhaling van de middelen bevat, wetsconform zou zijn, is volgens de verwerende partij in strijd met de uitdrukkelijke wettekst en met de voorbereidende werken. Bij gebrek

aan een samenvatting van de middelen, heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht het gebrek aan belang vastgesteld en verzoekster betwist niet dat zij de middelen niet heeft samengevat. De verwerende partij acht de door verzoekster aangehaalde arresten van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State niet dienstig vermits deze betrekking hadden op een oudere versie van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet.

Wat het tweede punt betreft, stelt de verwerende partij dat een verzoekende partij die meent dat de middelen niet kunnen worden samengevat of dat een synthesesemorie geen meerwaarde kan bieden, overeenkomstig artikel 39/81, vierde lid, van de vreemdelingenwet kan meedelen dat zij geen synthesesemorie wenst in te dienen. Indien die verzoekende partij van oordeel is dat een synthesesemorie wel noodzakelijk is, moet zij dit wetsconform doen. Verzoekster had op voorhand kennis van de wettelijke bepalingen betreffende de synthesesemorie.

Wat het derde punt betreft, stelt de verwerende partij dat verzoekster in gebreke blijft aan te tonen dat twee gelijke gevallen ongelijk worden behandeld of dat ongelijke gevallen gelijk worden behandeld. De verwerende partij wijst erop dat de Belgische rechtsorde geen precedentenrechtspraak kent en dat de arresten van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen geen precedentenwaarde hebben.

6. In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster het middel en benadrukt zij dat er in het huidige geval minstens sprake is van een discriminatoire behandeling van twee procedureel identieke gevallen.

Beoordeling

De draagwijdte van het begrip synthesesememorie

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 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, 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 “synthesesememorie”, 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 synthesesememorie”. Er werd dan enkel op basis van de synthesesememorie uitspraak gedaan, behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen

betreft. Indien de synthesesememorie 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 synthesesememorie 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 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 synthesesememorie 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 synthesesememorie 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 synthesesememorie wenst neer te leggen, beschikt zij, te rekenen vanaf de in het derde lid bedoelde kennisgeving, over een termijn van vijftien dagen om een synthesesememorie neer te leggen waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat.

Indien de verzoekende partij geen synthesesememorie, 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 synthesesememorie, zoals bedoeld in het vijfde lid, heeft ingediend binnen de voorziene termijn, doet de Raad uitspraak op basis van de synthesesememorie 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 synthesesememorie heeft ingediend of de griffie in kennis heeft gesteld dat zij geen synthesesememorie 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 synthesesememorie 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 synthesesememorie 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 “repliekmemoirie”, 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 repliekmemoirie, zodat deze laatste in vele gevallen een overtoollig 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 synthesesememoirie.

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 synthesesememoirie wenst in te dienen. Indien een verzoeker in die omstandigheden toch vraagt om een synthesesememoirie in te dienen en hij zich vervolgens in die synthesesememoirie 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 synthesesememorie 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 verzoekster in de synthesesememorie de middelen uit het inleidende verzoekschrift integraal herneemt, dat de synthesesememorie in artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet wordt gedefinieerd als een akte met een samenvatting van alle aangevoerde middelen, dat die middelen derhalve in het kort moeten worden weergegeven en dat verzoeksters synthesesememorie geen samenvatting bevat, waarna krachtens artikel 39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

11. Met die beoordeling heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen zich uitdrukkelijk beperkt tot de situatie van een als synthesesememorie ingediende akte waarin de middelen enkel worden herhaald, zonder enige repliek op de nota met opmerkingen. Uit het onderzoek van het rechtsplegingsdossier blijkt nochtans dat verzoekster in haar memorie het eerste middel herhaalt tot en met punt 1.1.10, om er niet alleen een punt “V. Nopens de argumenten van verweerder” aan toe te voegen maar ook een punt “VI. Nopens

tegenargumenten”, dat meer dan een halve bladzijde beslaat als antwoord op het verweer in de nota met opmerkingen. Wat het tweede middel betreft, voegt verzoekster in de synthesesmemorie na punt 2.1.4 een punt “VII. Nopens de argumenten van verweerder” toe, gevolgd door een punt “VIII. Nopens tegenargumenten van bijna een halve bladzijde. En ook wat het derde middel betreft, voegt verzoekster na punt 3.1.6 een punt “IX. Nopens de argumenten van verweerder” toe, gevolgd door een punt “X. Nopens tegenargumenten” van meer dan een halve bladzijde. Verzoeksters “tegenargumenten” hebben telkens specifiek op het middel betrekking.

Het komt de Raad van State als administratieve cassatierechter niet toe in de plaats van de feitenrechter te oordelen of een bepaalde memorie, waarin de middelen integraal worden herhaald, voldoende is aangevuld om als een werkelijke repliek op de nota met opmerkingen te worden beschouwd. Hij kan desgevraagd, zoals te dezen het geval is, wel vaststellen dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen artikel 39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet heeft geschonden door toepassing van deze bepaling te maken zonder te onderzoeken of de toevoeging in verzoeksters als synthesesmemorie ingediende akte al dan niet een werkelijke repliek vormt doch zich te beperken tot de vaststelling dat een integraal hernemen en dus een reproductie van het middel geen wetsconforme synthesesmemorie vormt.

Het eerste middel is in die mate gegrond en die vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 116.104 van 19 december 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. 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 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december 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