

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 229.584 van 17 december 2014  
in de zaak A. 211.099/XIV-35.387**

In zake :       XXX  
                  bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                  advocaat Caroline Driesen  
                  kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
                  Broederminstraat 38  
                  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 20 december 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 113.921 van 18 november 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.               Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.210 van 15 januari 2014.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker 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 Caroline Driesen verschijnt voor verzoeker, 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 4 juli 2013 een beslissing houdende bevel om het grondgebied te verlaten met inreisverbod en vasthouding met het oog op verwijdering.

Op 19 juli 2013 stelt verzoeker tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een

arrest van 18 november 2013 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat de door verzoeker als synthesesemorie 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*

##### *Eerste middel*

##### *Standpunt van de partijen*

4. Verzoeker werpt in een eerste middel, dat hij in de memorie van wederantwoord herhaalt, de schending op van artikel 39/65 en artikel 39/81, vijfde en zesde lid, 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), van artikel 149 van de Grondwet en van het algemeen rechtsbeginsel van de jurisdictionele motiveringsplicht.

Verzoeker voert aan dat hij een uitdrukkelijke keuze heeft gemaakt om een synthesesemorie in te dienen waarbij hij de wettelijke bepalingen heeft gevolgd, met name om een duidelijk antwoord te formuleren op de exceptie van gebrek aan belang die de verwerende partij in de nota met opmerkingen had opgeworpen. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen gaat in het bestreden arrest niet in op deze repliek hoewel hij zelf aangeeft dat een synthesesemorie ook dient “om (ook) een antwoord te formuleren op de nota met opmerkingen van de tegenpartij”. In dit verband verwijst verzoeker naar arrest nr. 88/2012 van het Grondwettelijk Hof van 12 juli 2012 waaruit blijkt dat de synthesesemorie een verzoeker moet toelaten te repliceren op de nota met opmerkingen. Verzoeker benadrukt dat zijn kritiek op de nota met opmerkingen geen algemene kritiek was maar zeer specifiek op de exceptie van niet-ontvankelijkheid sloeg.

De beschouwingen in de nota met opmerkingen bij het enige middel waren daarentegen niet ernstig en behoefden geen verdere repliek zodat verzoeker zich wat dat betreft heeft beperkt tot een samenvatting van het enige middel. Dit middel was in het verzoekschrift reeds bondig geformuleerd zodat de best mogelijke en wetsconforme samenvatting bestond in het weglaten van overbodige vermeldingen, zoals de inhoud van de wetsbepalingen en de geciteerde motivering. Het resultaat is een kortere weergave van de inhoud van het verzoekschrift tot nietigverklaring en in ieder geval geen letterlijke herneming van het middel.

Verzoeker besluit dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet kon besluiten tot een gebrek aan belang omwille van de letterlijke herhaling van het middel in de synthesesmemorie, gelet op de specifieke kritiek met betrekking tot de exceptie van gebrek aan belang en de kortere weergave van het middel. Hij acht het bestreden arrest daarom in strijd met de thans aangehaalde bepalingen en beginsel.

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat verzoekers beschouwingen geen afbreuk aan de terechte motieven van het bestreden arrest kunnen doen. Uit artikel 39/81, vijfde en zesde lid, van de vreemdelingenwet volgt manifest dat het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld indien geen of geen wetsconforme synthesesmemorie is ingediend door een verzoeker die uitdrukkelijk kennis heeft gegeven van zijn wens om een synthesesmemorie neer te leggen, zoals in het bestreden arrest terecht wordt overwogen en zoals ook uit de voorbereidende werken blijkt. Volgens de verwerende partij heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen terecht geoordeeld dat enkel het weglaten van de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing en van de geldende wettelijke bepalingen op zichzelf bezwaarlijk als een samenvatting van het enige middel kan worden beschouwd. Zij vervolgt dat verzoekers uiteenzetting over zijn belang bij het beroep tot nietigverklaring niet tot de uiteenzetting van het middel behoort en een aanvulling

van het inleidende verzoekschrift vormt, terwijl artikel 39/81 van de vreemdelingenwet onmiskenbaar de vereiste van een samenvatting behelst.

De verwerende partij besluit dat, zelfs indien de wetgever het arrest van het Grondwettelijk Hof van 12 juli 2012 niet correct zou hebben omgezet, het alleszins niet aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen toekomt om een leemte in de wet op te vullen en de mogelijkheid van een repliek op de nota met opmerkingen te voorzien.

6. Ter terechtzitting verklaart de verwerende partij zich “naar de wijsheid van de Raad van State” te gedragen.

### *Beoordeling*

#### *De draagwijdte van het begrip synthesememorie*

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 “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 verzoeker 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 verzoeker 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 verzoeker 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 syntheseseminarie 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 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 syntheseseminarie.

9. Indien een verzoeker niet wenst te repliceren op het verweer dat in de nota met opmerkingen 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 synthesesememorie wenst in te dienen. Indien een verzoeker in die omstandigheden toch vraagt om een synthesesememorie in te dienen en hij zich vervolgens in die synthesesememorie 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 een werkelijke repliek toevoegt, komt hij immers tegemoet aan de hierboven in de memorie van toelichting 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”. Die repliek kan ook beperkt zijn tot een werkelijk verweer tegen een eventuele exceptie uit de nota met opmerkingen.

10. In het bestreden arrest wordt gesteld dat verzoeker in het als synthesesememorie ingediend stuk het middel zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift letterlijk herhaalt doch met weglating van de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing en van de aangehaalde wettelijke bepaling en dat zulks bezwaarlijk als een samenvatting van het middel kan worden aanzien, waarna overeenkomstig 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 verzoeker in zijn memorie eerst aanhaalt dat de verwerende partij in de nota met opmerkingen laat gelden dat verzoeker geen actueel belang meer zou hebben omdat hij reeds werd gerepatrieerd en de nietigverklaring van de aanvankelijk bestreden beslissing dus geen nut meer zou hebben, dat verzoeker vervolgens stelt dat deze redenering niet opgaat vermits hij een bijlage 13septies heeft aangevochten die naast het bevel, de terugleiding en de vasthouding ook een inreisverbod van drie jaar bevat, dat verzoeker verder specifiek laat gelden dat de verwerende partij bezwaarlijk het voordeel kan ontkennen dat de nietigverklaring van de bijlage 13septies hem zou verschaffen vermits het verzoeker daardoor niet langer gedurende drie jaar verboden zou zijn om naar België te reizen waar hij nog een vrouw en een kind heeft en dat verzoeker besluit wel degelijk een actueel belang bij de nietigverklaring van de aanvankelijk bestreden beslissing te hebben. Daarna herhaalt verzoeker het middel in enigszins verkorte vorm.

Het komt de feitenrechter en niet de Raad van State als administratieve cassatierechter toe om te oordelen of een middel (voldoende) is samengevat of niet. Het komt ook enkel de feitenrechter toe om te oordelen of een bepaalde memorie, waarin de middelen hetzij worden samengevat, hetzij integraal worden herhaald, voldoende is aangevuld om als een werkelijke repliek op de nota met opmerkingen te worden beschouwd. De Raad van State 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 synthesesememorie ingediende akte al dan niet een werkelijke repliek vormt doch zich te beperken tot de vaststelling dat een letterlijke herhaling van het middel met slechts een weglating

van de motivering van de aanvankelijk bestreden beslissing en de wetsbepaling geen wetsconforme synthesesamenvatting vormt.

Het enige 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. 113.921 van 18 november 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**