

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.888 van 21 januari 2015
in de zaak A. 211.426/XIV-35.438**

In zake : 1. XXX
 2. XXX
 verblijvende te 3910 Neerpelt
 Broesveldstraat 21, bus 2

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 22 januari 2014, strekt tot de
cassatie van het arrest nr. 115.796 van 17 december 2013 van de Raad voor
Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking
nr. 10.273 van 6 februari 2014.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord
ingediend en de verzoeksters 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 verzoeksters hebben 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 Laurent Bracke, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, is 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 27 februari 2013 in hoofde van de verzoeksters een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 18 april 2013 stellen de verzoeksters tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 17 december 2013 verwerpt de Raad voor Vreemdelingen-

betwistingen het beroep tot nietigverklaring bij gebrek aan belang omdat de als synthesesememorie neergelegde akte van de verzoeksters 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. De verzoeksters werpen in een enig middel de schending op van 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). Zij lichten dit in de memorie van wederantwoord als volgt toe:

“Verzoekers zijn immers van oordeel dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ten onrechte oordeelde dat de door verzoekers neergelegde synthesesememorie niet zou beantwoorden aan de voorwaarden van artikel 39/81, vijfde lid van de Vreemdelingenwet.

Artikel 39/81, vijfde lid van de Vreemdelingenwet bepaalt:

"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."

In casu dient te worden vastgesteld dat zowel de kennisgeving tot indiening van een synthesesememorie als de neerlegging van de synthesesememorie zelf binnen de door de wet voorziene termijnen hebben plaatsgevonden.

Hierover kan derhalve geen discussie bestaan.

Artikel 39/81, zesde lid van de Vreemdelingenwet stelt het volgende:

"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."

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen oordeelde dat een synthesesememorie, waarin alle middelen zoals vermeld in het inleidende verzoekschrift op integrale wijze worden hernomen, niet zou beantwoorden aan de wettelijke bepalingen.

Verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar de voorbereidende werken waarin wordt aangehaald dat een en ander ertoe strekt de taak van de vreemdelingenrechter in complexe zaken te verlichten. [...]

Dit standpunt is correct in die zin dat het voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen mogelijk zou worden om in complexe dossiers uitspraak te doen op basis van een enkel procedurestuk.

Het systeem van de synthesesemorie werd evenwel opnieuw ingevoerd omdat het oude systeem van repliekmemories ondoeltreffend bleek en de procedure te veel zou vertragen.

Als dusdanig zullen het evenwel de bij artikel 39/81 voorziene termijnen zijn die tegemoetkomen aan de bezorgdheid van de Wetgever om vertragingen in de procedures tegen te gaan.

Verzoekers zijn de mening toegedaan dat voor wat betreft de draagwijdte van het begrip synthesesemorie er aansluiting dient te worden gezocht bij de zogenaamde syntheseconclusie zoals voorzien in artikel 748 bis Ger.W.

In de zin van het Gerechtelijk Wetboek dient een syntheseconclusie te worden opgevat als "een conclusie waarin alle middelen in feite en in rechte, die een partij aan de rechter wil voorleggen, zijn opgenomen". (M. Castermans, Gerechtelijk Privaatrecht, Gent, Story, 2009, p.338)

Het is bijgevolg inderdaad zo dat de Rechter dienvolgens enkel gehouden is te antwoorden op de syntheseconclusie.

Bijgevolg behoort het tot de verantwoordelijkheid dan wel de aansprakelijkheid van partijen c.q. hun raadslieden ervoor te zorgen dat in de syntheseconclusie of synthesesemorie alle middelen en argumenten opnieuw worden opgenomen.

Daar het nu net de finaliteit is van een synthesesemorie om het de Vreemdelingenrechter toe te staan uitspraak te doen op basis van een enkel procedurestuk, kan het niet volstaan louter de middelen zonder meer, waarop een partij zich wenst te beroepen, te vermelden.

Hoe kan de Vreemdelingenrechter immers uitspraak doen op basis van een enkel procedurestuk wanneer de argumentatie met betrekking tot de opgeworpen middelen zich enkel in de voorgaande memories bevinden!?

Een en ander leidt tot de absurde situatie dat de Vreemdelingenrechter, niettegenstaande het neerleggen van een synthesesemorie, de facto toch de voorgaande memories zal dienen te bestuderen teneinde zich een oordeel te kunnen vormen.

Hierdoor wordt juist het omgekeerde effect bereikt van wat de Wetgever voor ogen had, namelijk het uitspraak doen op basis van een enkel procedurestuk.

Het lijkt dan ook geen twijfel dat de finaliteit van het systeem van de synthesesemorie op dergelijke wijze volledig wordt uitgehold.

Verzoekers zijn dan ook de mening toegedaan dat zelfs een integrale dan wel quasi integrale herneming van de middelen en argumenten in een synthesesemorie wel degelijk tegemoet komt aan een wetsconforme interpretatie van artikel 39/81 Vreemdelingenwet.

Met andere woorden zolang de synthesesemorie niet uitgebreider is dan de voorgaande memories

Geheel ten overvloede wensen verzoekers er nog op te wijzen dat de bewoordingen van het vijfde lid van artikel 39/81 "een synthesesemorie waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat" ter zake onvoldoende duidelijkheid verschaffen.

Wanneer kan een synthesesemorie immers worden beschouwd als zijnde een samenvatting van een voorgaande memorie?

Dient de synthesesemorie hiervoor louter kwantitatief minder omvattend te zijn dan de voorgaande memorie?

Indien het doorslaggevende criterium inderdaad van kwantitatieve aard is, is er bijgevolg nog altijd sprake van een synthesesemorie zolang deze niet omvattender is dan de voorgaande memorie die door een partij werd ingediend.

In onderhavig geval hebben verzoekers dan wel hun middelen op min of meer integrale wijze hernomen, alleszins was de synthesesemorie niet uitgebreider dan de voorgaande memorie.

De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen kon derhalve inderdaad uitspraak doen op basis van een enkel procedurestuk.

Verzoekers wijzen er volledigheidshalve op dat het louter kwantitatieve criterium dat verweester naar voren schuift om te bepalen of er al dan niet sprake is van een synthesesemorie, een grote discretionaire bevoegdheid toekent aan de Vreemdelingenrechter.

Nu de Vreemdelingenwet zelf immers niet uitdrukkelijk bepaalt wat een synthesesemorie minimaal dan wel maximaal (zowel kwantitatief als kwalitatief) moet bevatten, ligt er ter zake een grote rechtsonzekerheid voor met een ernstig risico op tegenstrijdige uitspraken.

De Vreemdelingenwet geeft inderdaad geen definitie van een synthesesemorie.

Het spreekt vanzelf dat de rechtszoekende in dergelijke omstandigheden het zekere voor het onzekere zal nemen en op integrale dan wel quasi integrale wijze zijn middelen en argumenten zal hernemen.

Gelet op het bovenstaande maakt zelfs een integrale herneming van de middelen in het inleidend verzoekschrift, zolang het niet omvattender is dan voorgaande memorie of verzoekschrift, een wetsconforme interpretatie uit.

Het cassatieberoep dient dan ook gegrond te worden verklaard.”

Beoordeling

De draagwijdte van het begrip synthesesemorie

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

Indien de verzoekende partij geen synthesesemorie, 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 synthesesemorie, zoals bedoeld in het vijfde lid, heeft ingediend binnen de voorziene termijn, doet de Raad uitspraak op basis van de synthesesemorie 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 synthesesemorie heeft ingediend of de griffie in kennis heeft gesteld dat zij geen synthesesemorie 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 synthesesemorie 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 synthesesemorie 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 synthesesememorie.

7. 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 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 nodeeloos 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 “de middelen zoals uiteengezet in het verzoekschrift in de door de verzoekende partij op 8 juli 2013 ingediende synthesesememorie integraal worden hernomen”, dat de synthesesememorie waarin de oorspronkelijke middelen woord voor woord worden herhaald evenwel geen synthesesememorie vormt “waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat” en dat bij gebrek aan een synthesesememorie zoals bedoeld in artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet overeenkomstig het zesde lid van die bepaling het ontbreken van het vereiste belang moet worden vastgesteld.

De verzoeksters betwisten niet de vaststelling in het bestreden arrest dat zij in het als synthesesememorie ingediend stuk de middelen integraal hebben hernomen.

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 verzoeksters 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 enige 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 synthesesmemorie indient wanneer hij het voornemen daartoe heeft uitgedrukt of, uiteraard, wanneer hij niet tijdig heeft geantwoord of hij al dan niet een synthesesmemorie wenst neer te leggen. Deze sanctie geldt echter niet indien een verzoeker tijdig een memorie indient die niet beantwoordt aan de definitie van een synthesesmemorie 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 de synthesesmemorie van de verzoeksters geen samenvatting van de middelen bevatte, het ontbreken van het vereiste belang in hoofde van de verzoeksters vaststellen.

Al is het enige middel in die mate gegrond, de cassatie van het bestreden arrest op grond daarvan kan de verzoeksters 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 de verzoeksters slechts letterlijk het middel uit het inleidende verzoekschrift hernemen, niet aan de in artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet gegeven definitie van een synthesesmemorie voldoet. Hieruit volgt dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, na gebeurlijke cassatie van het bestreden arrest, op grond van die vaststelling het beroep tot nietigverklaring van de verzoeksters opnieuw zou moeten verwerpen, evenwel zonder te verwijzen naar het ontbreken van het vereiste belang. In die omstandigheden hebben de verzoeksters geen belang bij hun kritiek tegen de in het bestreden arrest vastgestelde sanctie, zodat het middel in die mate niet-ontvankelijk is.

10. Het enige middel kan niet tot cassatie leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoeksters worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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