

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 232.853 van 10 november 2015
in de zaak A. 213.860/XIV-35.972**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Marc Sampermans
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Koningin Astridlaan 46
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
destaatssecretaris 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 30 september 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 128.894 van 8 september 2014 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 10.902 van 5 november 2014.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Dieter Decock 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 30 september 2015.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Edmea Desira, die *loco*advocaat Marc Sampermans verschijnt voor verzoeker, en advocaat Laurent Bracke, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Dieter Decock 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 verwerende partij neemt op 6 februari 2013 in hoofde van verzoeker een beslissing tot weigering van verblijf van meer dan drie maanden met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 19 maart 2013 stelt verzoeker tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring in bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Met een arrest van 8 september 2014 verwerpt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring bij gebrek aan belang omdat de als syntheseseminarie 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

Enig middel

Standpunt van de partijen

4. Verzoeker werpt in een enig middel, dat hij in de toelichtende memorie herhaalt, de schending op van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet van het recht van verdediging.

Hij voert in een eerste onderdeel aan dat artikel 39/81, vijfde en zesde lid, van de vreemdelingenwet de synthesesmemorie omschrijft als een processtuk “waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat”, hetgeen betekent dat zij in het kort worden weergegeven of herhaald. De Raad van State heeft in zijn arrest nr. 226.907 van 27 maart 2014 vastgesteld dat een loutere herhaling van of een verwijzing naar de oorspronkelijke middelen niet volstaat in de synthesesmemorie en dat een verzoeker dilatoir handelt wanneer hij vraagt om een synthesesmemorie in te dienen en hij zich vervolgens beperkt tot enkel het herhalen van de middelen. Al kan de Raad van State zich niet in de plaats van de feitenrechter stellen om te oordelen of een bepaalde memorie een samenvatting vormt, laat staan een voldoende samenvatting, hij kan wel vaststellen dat die memorie, waarvan de rechter ten gronde stelt dat het om een loutere herneming van het middel uit het inleidend verzoekschrift gaat die niet aan artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet beantwoordt, wel conform is aan deze bepaling vermits de memorie niet louter een herhaling van het verzoekschrift bevat maar meer is dan dat in de zin van een samenvatting van de middelen en een repliek op de nota van de verwerende partij.

Verzoeker laat in een tweede onderdeel gelden dat hem op de terechtzitting van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op geen enkele wijze te kennen werd gegeven dat de synthesesmemorie niet wetsconform zou zijn en dat hij daardoor niet de kans heeft gekregen zich tegen de voorgenomen verwerping van zijn beroep tot nietigverklaring te verzetten, zodat zijn recht van verdediging werd geschonden.

Beoordeling

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 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 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 “synthesesmemorie”, 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 memerie 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 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 “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.

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 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”.

8. In het bestreden arrest wordt gesteld dat verzoeker in de synthesesememorie “in feite integraal de middelen zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift” herneemt, dat hij “slechts één kleine passage, alsook een citaat met een bepaling [heeft] weggelaten” en “voor het overige [...] integraal en letterlijk het inleidende verzoekschrift in de synthesesememorie [herneemt]”. Verder wordt overwogen dat, zelfs indien een samenvatting van de middelen moet worden begrepen als het samenspel van these en antithese, “een loutere reproductie van het verzoekschrift zoals in casu” niet als dusdanig kan worden beschouwd en dat “een samenvatting van de middelen niet af[hangt] van de lengte van de synthesesememorie maar wel van haar inhoud”, waarna met verwijzing naar artikel

39/81, zesde lid, van de vreemdelingenwet het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

9. 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 de middelen heeft herhaald en deze onder “2. Verder antwoord op de nota van verweerder” wel degelijk heeft aangevuld met een repliek op de nota met opmerkingen.

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 verzoekers als synthesesememorie 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 synthesesememorie vormt.

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

V. Rechtsplegingsvergoeding

10. In een brief van haar raadsman van 31 augustus 2015 stelt 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.

11. Verzoeker heeft geen enkel processtuk of vereffenningsnota ingediend waarin hij een rechtsplegingsvergoeding vraagt. Bijgevolg kan de Raad van State geen rechtsplegingsvergoeding toekennen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 128.894 van 8 september 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 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien november tweeduizend vijftien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques