

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

nr. 229.005 van 3 november 2014  
in de zaak A. 209.685/XIV-35.155

In zake :

1. [REDACTED]
  2. [REDACTED]
- bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Tim Op De Beeck  
kantoor houdend te 3000 Leuven  
Diestsevest 23  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door  
de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke  
Integratie en Armoedebestrijding, thans de minister van Justitie,  
belast met Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en  
Armoedebestrijding  
kantoor houdend te 1000 Brussel  
Antwerpsesteenweg 59 B  
alwaar woonplaats wordt gekozen  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Carmenta Decordier  
kantoor houdend te 9041 Oostakker-Gent  
Harlekijnstraat 9

---

*I. Voorwerp van het cassatieberoep*


1. Het cassatieberoep, ingesteld op 6 augustus 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 106.338 van 4 juli 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9880 van 29 augustus 2013.

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 21 mei 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Meral Kalin, die *loco* advocaat Tim Op De Beeck verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Tine Bricout, 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 16 januari 2013 een beslissing waarbij de aanvraag om machtiging tot verblijf op grond van artikel 9ter 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 de verzoekers niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Op 18 februari 2013 stellen de verzoekers tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in.

Met een arrest van 4 juli 2013 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat de als synthesesmemorie neergelegde akte van de verzoekers 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*

##### *A. Eerste middel*

##### *Uiteenzetting van het middel*

4. De verzoekers werpen in een eerste middel de schending van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet op. Zij lichten dit als volgt toe:

“Art. 39/81 van de Vreemdelingenwet bepaalt o.m. nader welke procedurevoorschriften de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dient te volgen inzake de synthesesmemorie, die evenzeer bij dit artikel in het leven wordt geroepen;

Een synthesesmemorie is facultatief, en betreft volgens het vijfde lid van art. 39/81 een document ‘waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat’;

Het zesde lid van ditzelfde artikel stelt dat ‘indien de verzoekende partij geen synthesesmemorie, zoals bedoeld in het vijfde lid, het ingediend, de Raad onverwijld uitspraak doet nadat de partijen die daarom verzocht hebben, gehoord zijn, waarbij het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld’;

In casu oordeelde de Raad dat, in samenlezing van leden 5 en 6 van art. 39/81, de door ondergetekende namens verzoekers ingediende synthesesmemorie niet wetsconform was en dat derhalve het ontbreken van een belang werd vastgesteld;

Immers, zo stelde de raad, ‘hernemen de verzoekende partijen in de ‘synthesesmemorie’ [sic] integraal de middelen zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift opgeworpen middelen, en doen [zij] hun argumenten ter repliek op de nota met opmerkingen gelden’;

Louter tekstueel is dit juist: de repliekmemorie herhaalde de aanvankelijke tekst, die op zich kernachtig was, en waaruit geen passages konden weggelaten worden, en voegde anderzijds een tweetal zinnestelsels per middel ten titel van ‘repliek’ toe, hoewel daarin eigenlijk op een andere wijze werd geformuleerd wat voor het overige in het middel reeds was uiteengezet;

Hoe dan ook dient vastgesteld dat het kwestieuze art. 39/81, 5° lid, als definitie van de synthesesmemorie vermeldt, zoals gezegd een document ‘waarin alle aangevoerde middelen worden samengevat’, doch verder geen precisering toevoegt;

Deze bepaling laat hoegenaamd geen interpretatie toe zoals de RVV deze in de bestreden beslissing naar voren schuift;

Het 'samenvatten' van een op zich reeds kernachtig verwoord middel is een quasi onmogelijke taak, en ter zake kan niet worden uitgemaakt hoe 'synthetisch' een dergelijke samenvatting dan wel dient te zijn: betreft dit een reductie van de tekst tot de helft? Tot één derde? Gaat het nog om een loutere vermelding van het middel op zich, zoals in de aanhef van ieder middel gebeurt?

Het woordelijk herhalen van een erg kernachtig middel op zich kan als een synthese op zichzelf worden gezien;

Essentiële delen daarvan gaan weglaten kan in de huidige wetgeving immers als risicovol worden aanzien, nu art. 39/81, 7° lid stelt dat 'de Raad uitspraak doet op basis van de synthesememorie, behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en de middelen betreft, en zonder afbreuk te doen aan art. 39/60';

Correcte lezing hiervan lijkt aan te geven dat slechts het in synthese herschreven middel gelezen wordt, en niet meer het aanvankelijke (en zij het beknopt uitgewerkte) middel;

Het behouden van de tekst van het reeds relatief samenvattend opgestelde middel druist derhalve geenszins in tegen het bepaalde in art. 39/81, 5° lid;

Hetzelfde geldt voor het toevoegen van een repliek, althans van enkele erg beperkte parafrasen, in reactie op het gestelde in de verweernota van de verwerende partij;

Essentieel is dat dit uiteindelijk slechts een bijkomende duiding over het eigen middel verschaft, en geenszins, zoals de wetgever bedoeld heeft, een nieuw middel tot ontwikkeling brengt;

Nu ook deze bijkomende precisering op zich al uiterst kort en bondig ingevoegd werd, en niet meer is dan een logische reactie op de verweernota, die toch ook niet zinloos wordt overgemaakt, geenszins inhoudt dat de memorie in kwestie niet voldoet aan het bepaalde in art. 39/81, 5°;

Het dient ten overvloede gezegd dat deze definitie op zich te vaag en te algemeen is om in gestuurde memories die in ieder geval geen nieuwe middelen ontwikkelen, af te doen als niet wetsconform;

Ter zake bevatte de synthesememorie geen enkel element om de RVV toe te laten te besluiten tot non-conformiteit aan de wet;

Het middel is ernstig;"

5. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord dat de beschouwingen van de verzoekers in strijd zijn met de uitdrukkelijke tekst van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet en met de voorbereidende werken waarin wordt verwezen naar de samenvatting van de middelen om de taak van de vreemdelingenrechter in complexe zaken te verlichten. Door de invoering van het nieuwe artikel 39/81 heeft de wetgever duidelijk de verplichting van een samenvatting ingevoerd.

Volgens de verwerende partij mist de kritiek van de verzoekers dat hun repliek op de argumenten in de nota met opmerkingen de eerste rechter zou

hebben beïnvloed, feitelijke en juridische grondslag. In het bestreden arrest wordt immers uitdrukkelijk gesteld dat “(h)et feit dat de verzoekende partijen, naast een loutere herneming van de middelen zoals uiteengezet in het verzoekschrift, tevens antwoorden op het verweer in de nota met opmerkingen, (...) aan de bovenstaande vaststelling geen afbreuk (doet)”.

6. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers het middel. Zij stellen dat zij geen zinvol wederantwoord van de verwerende partij hebben mogen lezen.

### *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 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 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 wetwijziging 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 wetwijziging 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.

10. 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 tegen dat middel of die middelen 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 wijziging van artikel 39/81 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".

11. In het bestreden arrest wordt gesteld dat de verzoekers in de "synthesememorie" de middelen integraal hernemen zoals uiteengezet in het inleidende verzoekschrift en hun argumenten ter repliek op de nota met opmerkingen doen gelden, dat het feit dat zij, naast een loutere herneming van de middelen zoals uiteengezet in het verzoekschrift, tevens antwoorden op het verweer in de nota met opmerkingen, geen afbreuk doet aan de vaststelling betreffende het integraal hernemen van de middelen, en dat uit het voorgaande

volgt dat de door de verzoekers als “synthesememorie” neerlegde akte niet voldoet aan de wettelijke definitie van dit begrip uit artikel 39/81, vijfde lid van de vreemdelingenwet, waarna het ontbreken van het vereiste belang wordt vastgesteld.

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 de middelen, gevolgd door een antwoord op het verweer in de nota met opmerkingen, niet voldoet aan de definitie van de “synthesememorie” in die bepaling. Het eerste middel is gegrond en die vaststelling volstaat voor de cassatie van het bestreden arrest.

#### **BESLISSING**

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 106.338 van 4 juli 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 350 euro.**

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

Carlo Adams,

wnd. kamervoorzitter,

staatsraad,

Stephan De Taeye,

staatsraad,

Pierre Barra,

staatsraad,

met bijstand van

Nick Hollevoet,

toegevoegd griffier.

**De griffier**

**De voorzitter**

**Nick Hollevoet**

**Carlo Adams**

