

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 229.004 van 3 november 2014
in de zaak A. 209.777/XIV-35.175**

In zake : 1. XXX
 2. XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Cassiers
 kantoor houdend te 2600 Antwerpen (Berchem)
 Filip Williotstraat 30, bus 0102
 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 Gent (Oostakker)
Harlekijnstraat 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 13 augustus 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. 106.666 van 12 juli 2013 van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9886 van 29 augustus 2013.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten 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 verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ten einde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 juni 2014 om 10.30 uur.

Staatsraad Carlo Adams heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Cassiers, die verschijnt voor de verzoekers, en advocaat Corinne Flamang, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een met dit arrest andersluidend 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 verzoekers verklaren zich op 31 januari 2013 allebei een tweede maal vluchteling. De staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding neemt op 12 februari 2013

telkens een beslissing van weigering tot in overwegingname van een asielaanvraag met bevel om het grondgebied te verlaten.

Op 8 maart 2013 stellen de verzoekers tegen die beslissingen een beroep tot nietigverklaring bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen in.

Met een arrest van 12 juli 2013 verklaart de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang omdat de als synthesesemorie neergelegde akte van de verzoekers 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: 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, vijfde, zesde en zevende lid, van de vreemdelingenwet op.

De verzoekers citeren de geschonden geachte bepalingen en voeren aan dat zij in de synthesesemorie voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen de drie middelen uit het verzoekschrift tot nietigverklaring hebben hernomen, telkens aangevuld met een repliek op de nota met opmerkingen. In het bestreden arrest stelt de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat de wettekst enkel spreekt van een “akte waarin de verzoekende partij een samenvatting van alle aangevoerde middelen geeft” waaruit hij afleidt dat “de bekommernis van het Grondwettelijk Hof dat dergelijk procedurestuk de verzoekende partij moet toelaten om te repliceren op de nota met opmerkingen van verwerende partij,

nergens terug te vinden is in deze duidelijke wetsbepaling”, dat het in die zin om een leemte in de wet gaat en dat, nu geen syntheseseminarie “zoals bedoeld in het vijfde lid” van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet werd ingediend, tot het ontbreken van het vereiste belang in hoofde van de verzoekers moet worden besloten.

De verzoekers verwijzen vervolgens naar de verantwoording bij het amendement dat tot de wijziging van artikel 39/81 van de vreemdelingenwet door de artikelen 2 en 3 van de wet van 31 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen, inzonderheid betreffende justitie’ heeft geleid. Zij leiden hieruit af dat de bedoeling van de wetgever duidelijk was, namelijk dat een syntheseseminarie een verzoeker moet toelaten bepaalde middelen niet meer aan te houden en te repliceren op het verweer tegen de middelen die hij wel wenst aan te houden.

Volgens de verzoekers staat de met het bestreden arrest gemaakte toepassing van artikel 39/81, vijfde lid, van de vreemdelingenwet haaks op de bedoeling van de wetgever, zoals hierboven uiteengezet. Zij achten ook het zesde en zevende lid van die bepaling geschonden omdat het ontbreken van het belang is vastgesteld ondanks de correcte neerlegging van een syntheseseminarie en omdat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ten onrechte weigerde om uitspraak te doen op basis van de syntheseseminarie.

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 gaan de verzoekers voorbij aan de inhoud van het bestreden arrest: het annulatieberoep werd niet verworpen omdat in

de synthesesememorie een repliek op de nota met opmerkingen werd opgenomen maar wel omdat de verzoekers hebben nagelaten hun middelen samen te vatten, hetgeen zij als dusdanig niet betwisten. In het bestreden arrest wordt gesteld dat het toevoegen van een repliek in de synthesesememorie geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de middelen er integraal in worden hernomen, zodat niet aan de voorwaarden van artikel 39/81, vijfde lid van de vreemdelingenwet is voldaan.

6. In de memorie van wederantwoord herhalen de verzoekers het middel. Zij voegen toe dat de fundamentele opmerking in het bestreden arrest net wel over de repliek op de nota met opmerkingen ging. Volgens de wetgever is sprake van een samenvatting wanneer de verzoekende partij gebruik maakt van de mogelijkheid om een synthesesememorie in te dienen om bepaalde middelen niet meer aan te houden en/of te repliceren op het verweer tegen de middelen die zij wel wenst aan te houden. In de voorbereidende werken is nergens de bedoeling terug te vinden dat de synthesesememorie een “bekorte weergave” of “weergave van de belangrijkste informatie” moet behelzen. De verzoekers besluiten dat doorheen de voorbereidende werken wel de garantie van het recht van verdediging van de verzoekende partij weerklinkt.

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 "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 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.

8. 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 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 overtollig 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.

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 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 behandeldingsduur 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 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 wijziging 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”.

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, aan de bovenstaande vaststelling geen afbreuk doet, 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. De Raad voor Vreemdelingenbetwistingen vermocht dan ook niet de door de verzoekers ingediende synthesememorie op die wijze buiten beschouwing te laten noch tot het verlies van het vereiste belang te besluiten. Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. 106.666 van 12 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,
Bert Thys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
met bijstand van	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Carlo Adams