



Datum van
inontvangstneming

:

27/01/2017

Zaak C-647/16

Datum van indiening:

15 december 2016

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif de Lille (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 december 2016

Verzoekende partij:

■■■■■

Verwerende partij:

Préfet du Pas-de-Calais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE LILLE

Nr. 16091141

(omissis)

(omissis)

Bij verzoekschrift, ingeschreven op 26 november 2016, verzoekt A. ■■■■■ (omissis) de Tribunal om:

- 1) nietigverklaring van het besluit van 26 november 2016 waarbij de préfet du Pas-de-Calais (prefect Pas-de-Calais, Frankrijk) heeft gelast dat hij aan Duitsland wordt overgedragen en dat hij administratief in bewaring wordt gehouden, voor zover bij dit besluit wordt beslist dat hij wordt overgedragen;
- 2) overlegging van alle documenten van het gerechtelijk dossier;
- 3) erkenning dat Frankrijk verantwoordelijk is voor zijn asielverzoek of minstens om zijn situatie opnieuw te onderzoeken.

Hij voert het volgende aan:

De beslissing tot overdracht aan de Duitse autoriteiten:

- is onbevoegd vastgesteld;
- is ontoereikend gemotiveerd;
- vertoont procedurele gebreken, aangezien artikel 4, betreffende de informatie die de asielzoeker moet worden verstrekt, en artikel 5, betreffende de verplichting tot persoonlijk onderhoud, van verordening nr. 604/2013 van 26 juni 2013 zijn geschonden;
- berust op een onjuiste rechtsopvatting, aangezien de préfet niet aantoont dat hij in Duitsland als asielzoeker is geïdentificeerd;
- schendt artikel 26 van verordening nr. 604/2013, aangezien de préfet de bestreden beslissing heeft genomen zonder instemming van de aangezochte lidstaat. **[Or. 2]**

De préfet du Pas-de-Calais, aan wie kennis is gegeven van het verzoekschrift, heeft geen verweerschrift ingediend.

(omissis)

Overwegende hetgeen volgt:

- 1 [REDACTED] Iraaks staatsburger, geboren op 5 januari 1991 te Shingal (Irak), is door de lucht- en grenspolitie van Pas-de-Calais aangehouden op 26 november 2016 toen hij zich in de zone met beperkte toegang van de terminal van de haven van Calais bevond. Uit de raadpleging van het Eurodac-bestand is gebleken dat de Duitse autoriteiten op 7 november en 14 december 2015 zijn vingerafdrukken hebben genomen als asielzoeker, onder de nummers DE 1 151107MED00291 en DE 1 151214BE203826, waarbij dit laatste nummer overeenstemt met de identiteit van verzoeker volgens het in de loop van het geding overgelegde uittreksel van het nationale vreemdelingenbestand. Op de dag van de aanhouding en raadpleging van het Eurodac-bestand **[Or. 3]** heeft de préfet du Pas-de-Calais bij de Duitse autoriteiten een verzoek om terugname ingediend, zoals blijkt uit de in de loop van het geding overgelegde ontvangstbevestiging van het „Dublinet“-formulier. Tegelijkertijd heeft hij besloten om [REDACTED] aan Duitsland over te dragen en hem administratief in bewaring te houden. [REDACTED] aan wie dezelfde dag kennis werd gegeven van dit besluit, heeft op grond van de bepalingen van punt III van artikel L. 512-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Frans wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht), ten eerste, zijn administratieve bewaring betwist bij de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille (rechter van de vrijheden en detentie bij de arrondissementsrechtbank Rijsel, Frankrijk) en, ten tweede, bij het onderhavige verzoekschrift, de tribunal administratif de Lille (bestuursrechter in eerste aanleg

■■■■■

Rijsel, Frankrijk) verzocht het besluit van 26 november 2016 nietig te verklaren, voor zover bij dit besluit zijn overdracht aan Duitsland wordt gelast.

- 2 Bij beslissing van 29 november 2016 heeft de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille gelast de bewaringsmaatregel jegens ■■■■■ in te trekken. In deze omstandigheden beschikt de door de president van de tribunal administratif aangeduide magistraat overeenkomstig de bepalingen van punt I van artikel L. 742-4 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile over een termijn van vijftien dagen om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit, waarbij deze termijn evenwel niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven. Het beroep heeft schorsende werking.

Vordering tot nietigverklaring

- 3 Artikel L. 742-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile bepaalt: „*Wanneer de behandeling van een asielerzoek volgens de bestuurlijke autoriteit behoort tot de bevoegdheid van een andere Staat die zij wil aanzoeken, heeft de vreemdeling het recht om op het Franse grondgebied te blijven tot aan het einde van de procedure tot vaststelling van de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke Staat en, in voorkomend geval, tot hij daadwerkelijk aan deze Staat wordt overgedragen. De overeenkomstig artikel L. 741-1 afgegeven verklaring vermeldt de procedure die ten aanzien van hem aanhangig is. Deze kan worden verlengd gedurende de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke Staat en, in voorkomend geval, tot hij daadwerkelijk aan deze Staat wordt overgedragen. / Het onderhavige artikel staat niet in de weg aan het soevereine recht van de Staat om asiel te verlenen aan eenieder wiens verzoek tot de bevoegdheid van een andere Staat behoort.*” Artikel L. 742-3 van deze code luidt: „*Onverminderd de tweede alinea van artikel L. 742-1 kan de vreemdeling van wie de behandeling van het asielerzoek valt onder de verantwoordelijkheid van een andere Staat, aan de voor deze behandeling verantwoordelijke Staat worden overgedragen. / Voor elk overdrachtsbesluit neemt de bestuurlijke autoriteit een gemotiveerd schriftelijk besluit. Dit besluit wordt aan de betrokkene betekend. Het vermeldt de rechtsmiddelen en de beroepstermijnen en het recht om zijn consulaat, een raadsman of een persoon naar keuze te verwittigen of te doen verwittigen. Wanneer de betrokkene niet door een raadsman wordt bijgestaan, worden de belangrijkste elementen van het besluit hem meegedeeld in een taal die hij begrijpt of waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat hij ze begrijpt.*”

Middel inzake de onbevoegdheid van de ondertekenaar van de beslissing van 29 november 2016

- 4 (omissis) (afgewezen middel) [Or. 4]

Middel inzake de ontoereikende motivering

- 5 (omissis) (afgewezen middel)

Middel inzake schending van artikel 4 van verordening nr. 604/2013

6 (omissis) (afgewezen middel)

Middel inzake schending van artikel 5 van verordening nr. 604/2013

7 (omissis) (afgewezen middel)

Middel inzake onjuiste rechtsopvatting

8 (omissis) (afgewezen middel)

Middel inzake schending van artikel 26 van verordening (EU) nr. 604/2013 van 26 juni 2013

9 Verordening (EU) nr. 60[4]/2013 van 26 juni 2013 stelt in artikel 3, lid 1, het beginsel vast dat een asielerzoek door een enkele lidstaat wordt behandeld. Deze staat wordt bepaald door toepassing van de in hoofdstuk III ervan vastgestelde criteria, in de volgorde vermeld in dit hoofdstuk. Hoofdstuk VI van deze verordening beschrijft de procedures volgens welke **[Or. 5]**, ten eerste, een overname- of terugnameverzoek wordt ingediend door de verzoekende lidstaat en, ten tweede, de aangezochte lidstaat daarop antwoordt. Artikel 26 van de verordening bepaalt: „1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of de terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen. [...]” Bovendien mag volgens artikel 28 van de verordening een persoon op wie de overdrachtsprocedure betrekking heeft onder bepaalde voorwaarden in bewaring worden gehouden, wanneer er een significant risico op onderduiken van deze persoon bestaat. In lid 3 van dit artikel wordt gepreciseerd dat „[d]e bewaring [...] zo kort mogelijk [duurt] en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht [...] is uitgevoerd”.

10 [REDACTED] stelt dat het overdrachtsbesluit dat hem betreft artikel 26 van verordening nr. 604/2013 schendt, omdat dit besluit is genomen en hem ter kennis is gebracht nog vóór de aangezochte lidstaat, in casu Duitsland, uitdrukkelijk of impliciet heeft geantwoord op het verzoek van de Franse autoriteiten. Als verweer stelt de préfet du Pas-de-Calais dat noch artikel 26 van de verordening, noch artikel L. 742-3 van de code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile eraan in de weg staan dat hij vanaf het in bewaring houden een overdrachtsbesluit neemt en dit ter kennis brengt van de betrokkene, die de hem krachtens artikel 27 van de verordening ter beschikking staande rechtsmiddelen kan uitoefenen. In ieder geval zal de overdracht niet kunnen worden uitgevoerd zolang de aangezochte lidstaat niet heeft ingestemd met de over- of terugname van de betrokkene.

-
- 11 Uit de motivering van het besluit van 26 november 2016 blijkt dat de door de préfet du Pas-de-Calais in aanmerking genomen wettelijke grondslag om te gelasten dat ■■■■■ in bewaring wordt gehouden niet artikel 28 van verordening nr. 604/2013 is, dat nochtans rechtstreeks toepasselijk is, maar artikel L. 551-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, gelezen in samenhang met artikel L. 561-2 betreffende huisarrest, krachtens hetwelk – indien bovendien is voldaan aan de andere voorwaarden, hetgeen in casu het geval is – „*de vreemdeling [die] overeenkomstig [het (in punt 2) reeds aangehaalde] artikel L. 742-3 moet worden [...] overgedragen aan de voor zijn asielerzoek verantwoordelijke lidstaat*” in bewaring kan worden gehouden. Anders gezegd, de préfet du Pas-de-Calais was van mening, ten eerste, dat hij gelet op het toepasselijke nationale recht vooraf noodzakelijkerwijs een overdrachtsbesluit moest nemen om ■■■■■ in bewaring te kunnen houden, zonder dus het antwoord van de aangezochte lidstaat af te wachten en, ten tweede, zoals in punt 10 aangegeven, dat dit niet strijdig was met artikel 26 van verordening nr. 604/2013.
 - 12 Aangezien verordening nr. 604/2013 rechtstreeks toepasselijk is, kon artikel 28 van de verordening de wettelijke grondslag vormen om ■■■■■ in bewaring te houden, zelfs bij gebreke van vooraf uitgevaardigd en ter kennis gebracht overdrachtsbesluit. Anders dan de préfet du Pas-de-Calais stelt, verplichtten de reeds aangehaalde bepalingen van de artikelen L. 551-1 en L. 742-3 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, die niet strekken, noch kunnen strekken tot „omzetting” van een tekst die geen omzetting behoeft, hem niet om een dergelijk overdrachtsbesluit te nemen om het in bewaring houden wettig te kunnen gelasten. Dit gezegd zijnde verbieden zij dit ook niet. Rest de vraag of hetgeen dus geen wettelijke verplichting is voor de bevoegde Franse autoriteiten, maar een door hen gehanteerde praktijk, verenigbaar is met het Unierecht. **[Or. 6]**
 - 13 In gevallen die vergelijkbaar zijn met het in casu aan de orde zijnde geval loopt de rechtspraak van de bestuursrechters in eerste aanleg, die naar aanleiding van beroepen uitspraak moeten doen over de rechtmatigheid van overdrachtsbesluiten, uiteen. Sommigen waren van oordeel dat artikel 26 van verordening nr. 604/2013 er niet aan in de weg stond dat de Franse autoriteiten vóór het antwoord van de aangezochte lidstaat op het over- of terugnameverzoek van de verzoekende lidstaat een besluit nemen en dit ter kennis te brengen van de betrokken persoon [(omissis) (nationale rechtspraak)]. In de betrokken beslissingen wordt, uitdrukkelijk of impliciet, een onderscheid gemaakt tussen twee opeenvolgende „fases” van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat: de eerste is de fase waarin de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, sensu strictu. Tijdens die fase zoeken de autoriteiten van de verzoekende lidstaat door toepassing van de door de verordening omschreven criteria en aan de hand van de feitelijke gegevens waarover zij beschikken, met name de gegevens uit het persoonlijk onderhoud met de betrokken persoon en uit de raadpleging van het Eurodac-bestand, de lidstaat waaraan zij een over- of terugnameverzoek zullen richten. Na afloop van deze eerste fase van de procedure kan het

overdrachtsbesluit reeds worden genomen en ter kennis worden gebracht van de betrokkene. De tweede fase van de procedure is de fase gedurende welke de verzoekende lidstaat het over- of terugnameverzoek formuleert en de aangezochte lidstaat dit beantwoordt.

- 14 Andere bestuursrechters in eerste aanleg hebben daarentegen het bij hen bestreden overdrachtsbesluit nietig verklaard omdat de préfet blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting door een dergelijk besluit te hebben genomen en ter kennis te hebben gebracht van de betrokkene zonder dat de aangezochte lidstaat had ingestemd [(omissis) (nationale rechtspraak)]. In dit geval hebben de betrokken rechters geoordeeld dat de autoriteiten van de verzoekende lidstaat overeenkomstig artikel 26 van de verordening noodzakelijkerwijs de afloop van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, zoals uiteengezet in de artikelen 20 tot en met 25 van de verordening, moesten afwachten alvorens een overdrachtsbesluit te nemen en ter kennis te brengen.
- 15 Evenzo heeft de juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Lille in een beslissing van 10 november 2016, bij het onderzoek van de rechtmatigheid van een overdrachtsbesluit naar aanleiding van een exceptie, geoordeeld dat dit besluit niet voldeed aan artikel 26 van verordening nr. 604/2013, aangezien de prefectorale autoriteiten de uitdrukkelijke instemming of de vaststelling van impliciete instemming van de aangezochte lidstaat niet hadden afgewacht om het overdrachtsbesluit uit te vaardigen. Bijgevolg was de rechter van oordeel dat het in bewaring houden onregelmatig was.
- 16 Zowel de letterlijke lezing van artikel 26 van verordening nr. 604/2013, in de verschillende taalversies ervan (onder meer, naast de Franse versie, de Engelse, de Duitse en de Spaanse versie), als een teleologische lezing van de bepalingen waarbij het aansluit, gaan in de richting van een lezing volgens welke een overdrachtsbesluit door de verzoekende lidstaat slechts kan worden genomen en ter kennis van de betrokkene worden gebracht nadat de aangezochte lidstaat, uitdrukkelijk of impliciet, heeft ingestemd. De procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat wordt aldus opgevat dat zij alle in de artikelen 20 tot en met 25 van de verordening in chronologische volgorde beschreven stappen omvat. Overigens zal het pas na afloop van deze procedure mogelijk zijn om te weten of de betrokkene daadwerkelijk aan de aangezochte lidstaat zal kunnen worden overgedragen, aangezien deze het verzoek om over- of terugname in ieder geval kan afwijzen. Op basis van artikel 28 van de verordening kan de betrokkene, indien nodig, in bewaring worden gehouden tot de aangezochte lidstaat antwoordt, waarbij de maximale bewaringstermijn hiertoe niet meer dan zes weken mag bedragen. **[Or. 7]**
- 17 Deze logica blijkt zeer duidelijk uit het onderzoek van de ontstaansgeschiedenis van verordening nr. 604/2013. Zo was in het door de Europese Commissie vastgestelde ontwerp (COM/2008/0820 definitief) uitdrukkelijk bepaald dat de motivering van het overdrachtsbesluit de verschillende stappen moest bevatten

■■■■■

van de procedure die tot het besluit hebben geleid en dat dit besluit uiterlijk vijftien

dagen na de ontvangst van het antwoord van de aangezochte lidstaat ter kennis moest worden gebracht. Deze bepalingen zijn weliswaar uiteindelijk niet aangenomen, maar uit de debatten voor het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie blijkt niet dat de hierboven beschreven „chronologische” logica ter discussie zou zijn gesteld. Daarentegen blijkt dat artikel 28 van de verordening is gewijzigd om het mogelijk te maken om een persoon in bewaring te houden vóór de kennisgeving van het overdrachtsbesluit, anders dan de Europese Commissie aanvankelijk had voorgesteld. De Commissie heeft het in tweede lezing door de Raad vastgestelde gemeenschappelijk standpunt op dit punt aanvaard op voorwaarde van „*invoering van duidelijke termijnen voor elk onderdeel van de Dublinprocedure, waardoor wordt gewaarborgd dat een persoon in totaal niet langer dan drie maanden in bewaring mag worden gehouden (zonder bewaringsmaatregelen kan de gehele Dublinprocedure tot elf maanden in beslag nemen), daarna moet de betrokkene worden vrijgelaten*” (COM/2013/0416 final).

- 18 Dit gezegd zijnde verhindert de kennisgeving van een overdrachtsbesluit vóór het antwoord van de aangezochte lidstaat de betrokkene niet om dit besluit op nuttige wijze te betwisten voor de bevoegde rechter, overeenkomstig het bepaalde in artikel 27 van verordening nr. 604/2013, aangezien dit besluit nauwkeurig aanduidt welke lidstaat de Franse autoriteiten met toepassing van de door deze verordening vastgestelde criteria verantwoordelijk achten, en welk criterium daartoe in aanmerking is genomen. Zou blijken dat de aangezochte staat, gelet op de door de verordening vastgestelde criteria, niet de verantwoordelijke lidstaat is, dan zal het overdrachtsbesluit bijgevolg nietig kunnen worden verklaard, waarbij de omstandigheid dat de aangezochte lidstaat al dan niet heeft ingestemd met de over- of terugname, in dit verband niet van belang is.
- 19 In die omstandigheden dient de vraag te worden gesteld of artikel 26 van verordening nr. 604/2013 eraan in de weg staat dat een besluit tot overdracht van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), van de verzoekende aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden uitgevaardigd en ter kennis van de betrokkene kan worden gebracht alvorens de aangezochte lidstaat uitdrukkelijk of impliciet heeft ingestemd met de over- of terugname van de betrokkene.
- 20 Deze vraag is beslissend voor de beslechting van het geding en is moeilijk te beantwoorden. Derhalve moet zij overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en moet de behandeling van het verzoekschrift van ■■■■■ worden geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof.
- 21 Gelet op, ten eerste, de in punt 2 in herinnering gebrachte termijn waarbinnen in beginsel op het verzoekschrift van ■■■■■ moet worden beslist – welke termijn echter niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven – en, ten tweede en in het

algemeen, het belang om de situatie van ██████ asielverzoeker, snel te onderzoeken, dient het Hof [Or. 8] van Justitie te worden verzocht om uitspraak te doen overeenkomstig de versnelde procedure van artikel 105 van zijn Reglement voor de procesvoering.

B E S L U I T:

Artikel 1: De behandeling van het verzoekschrift van ██████ wordt geschorst in afwachting van het antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Unie op de volgende prejudiciële vraag:

Staat het bepaalde in artikel 26 van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Parlement en de Raad van 26 juni 2013 eraan in de weg dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die een andere lidstaat die hij beschouwt als de verantwoordelijke staat overeenkomstig de in de verordening vastgestelde criteria, heeft verzocht om over- of terugname van een onderdaan van een derde land of van een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog niet definitief is beslist, of van een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, punt c) of d), van de verordening, een overdrachtsbesluit [nemen] en dit ter kennis [brengen] van de betrokkene alvorens de aangezochte lidstaat heeft ingestemd met deze over- of terugname?

Artikel 2: (omissis).

(omissis)