Datum van inontvangstneming	:	06/05/2013

Zaak C-166/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 april 2013

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif de Melun (France)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

8 maart 2013

Verzoekende partij:

Sophie Mukarubega

Verwerende partijen:

Préfet de police

Préfet de la Seine-Saint-Denis

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE MELUN

[omissis]

Bij beschikking van 7 maart 2013 heeft de president van het tribunal administratif de Paris [omissis] het dossier inzake het verzoekschrift van Sophie Mukarubega betreffende haar verwijdering, doorgezonden.

Op 6 maart 2013 is voor Mukarubega, die thans wordt vastgehouden in de inrichting voor bewaring van Mesnil-Amelot [omissis], een verzoekschrift ingediend bij het tribunal administratif de Paris waarin Mukarubega dit gerecht verzoekt:

1) haar voorlopig rechtsbijstand toe te kennen;

2) de besluiten van 26 oktober 2012 waarbij de préfet de police haar verzoek om een verblijfstitel heeft afgewezen en aan zijn weigering een verplichting heeft

verbonden om het Franse grondgebied te verlaten en daarbij het land van bestemming heeft vastgesteld, nietig te verklaren;

3) de préfet de police te bevelen haar een tijdelijke verblijfskaart te verstrekken [omissis] en, subsidiair, haar verzoek opnieuw te onderzoeken [omissis];

4) [omissis]; [betreft de kosten]

Mukarubega betoogt dat het besluit waarbij zij wordt verplicht het Franse grondgebied te verlaten de algemene gemeenschapsrechtelijke beginselen van eerbiediging van de rechten van de verdediging, van eerbiediging van het recht om te worden gehoord en van behoorlijk bestuur schendt, dat de aangevochten besluiten het bepaalde in artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden schenden, en dat het besluit tot weigering om een verblijfstitel toe te kennen is gebaseerd op een gebrekkig onderzoek van haar persoonlijke situatie aangezien daarin niet wordt ingegaan op de gevraagde uitzonderlijke toestemming voor verblijf.

Op 6 maart 2013 is voor Mukarubega, die thans wordt vastgehouden in de inrichting voor bewaring van Mesnil-Amelot [omissis], een verzoekschrift ingediend waarin Mukarubega het gerecht verzoekt:

1) het besluit van 5 maart 2013, waarbij de préfet de la Seine-Saint-Denis haar heeft verplicht het Franse grondgebied te verlaten, heeft geweigerd haar een termijn voor vrijwillig vertrek te geven, het land van bestemming heeft vastgesteld waarnaar zij kan worden verwijderd en haar in vreemdelingenbewaring heeft gesteld, nietig te verklaren;

2) de préfet de la Seine-Saint-Denis te gelasten haar een voorlopige verblijfsvergunning te verstrekken en haar situatie binnen een termijn van vijftien dagen na kennisgeving van het te wijzen vonnis opnieuw te onderzoeken.

[omissis] [betreft de kosten]

Mukarubega betoogt dat de besluiten waarbij zij wordt verplicht het Franse grondgebied te verlaten artikel L. 512-3 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht) schenden en zijn gebaseerd op een kennelijk onjuiste beoordeling omdat er een beroep aanhangig is tegen een eerdere verplichting om het Franse grondgebied te verlaten; [omissis] [nadien ingetrokken middel]; dat de aangevochten besluiten artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden schenden; dat het besluit tot weigering om een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen blijk geeft van een onjuiste beoordeling omdat zij mogelijkheden tot onderkomen heeft; dat het besluit waarbij zij in vreemdelingenbewaring wordt gesteld geen rechtsgrondslag heeft omdat dit is gebaseerd op een verplichting om het Franse grondgebied te verlaten waarvan zij achteraf in kennis is gesteld; dat het is gebaseerd op een

kennelijk onjuiste beoordeling ten aanzien van het bepaalde in artikel 15 van richtlijn 2008/115/EG en in de artikelen L. 551-1 en L. 561-2 van het wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht.

Bij memorie, ingeschreven op 7 maart 2013, ingediend voor Mukarubega, handhaaft zij haar vorderingen en middelen en betoogt zij voorts dat het besluit tot vreemdelingenbewaring onrechtmatig is als gevolg van de onrechtmatigheid van het besluit waarbij zij wordt verplicht het Franse grondgebied te verlaten.

[omissis]

[omissis]

[omissis]

[omissis] [vermelding processtukken en toepasselijke voorschriften]

[omissis] [betreft nationale procedure]

Ter terechtzitting van 8 maart 2013 is het rapport overgelegd en zijn de mondelinge opmerkingen gehoord van:

- Vinay, advocaat van Mukarubega, die haar vorderingen en middelen tot nietigverklaring handhaaft [omissis]. Mukarubega betoogt voorts dat het besluit waarbij de préfet de police heeft besloten dat zij zou worden teruggeleid naar de grens, het beginsel van behoorlijk bestuur van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie schendt, omdat zij niet in staat is gesteld haar opmerkingen te maken voordat de maatregel werd genomen. Het besluit schendt tevens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het besluit waarbij de préfet de la Seine-Saint-Denis haar heeft verplicht het Franse grondgebied te verlaten, schendt om dezelfde redenen het beginsel van behoorlijk bestuur van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het algemene gemeenschapsrechtelijke beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging; het schendt tevens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze schendingen staan vast niettegenstaande de opschortende werking van het bij de bestuursrechter ingestelde beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding, omdat die opschortende werking niet kan worden beschouwd een afwijking van de toepassing van het beginsel toe te staan;

[omissis]

[omissis] [betreft nationale procedure]

Verzoek om voorlopige toekenning van rechtsbijstand

1 [omissis]

2 [omissis] [problematiek niet van belang voor de prejudiciële vragen]

Bevoegdheid van de aangewezen rechter

3 [omissis] [betreft nationale procedure]

4 Blijkens de processtukken heeft Mukarubega, Rwandees onderdaan, geboren op 12 maart 1986, de préfet de police verzocht om toestemming tot verblijf uit hoofde van asiel. Vaststaat echter dat de directeur van het Office français de protection des réfugiés et apatrides (Frans bureau voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen) bij besluit van 21 maart 2011 heeft geweigerd haar de vluchtelingenstatus toe te kennen. Dit besluit is bevestigd bij beslissing van 30 augustus 2012 van de Cour nationale du droit d'asile, die op 10 september 2012 aan haar is betekend. De préfet de police heeft bij besluit van 26 oktober 2012, dat aan haar op zijn vroegst op 9 november 2012 is betekend, geweigerd toestemming tot verblijf uit hoofde van asiel te verlenen [omissis], heeft aan zijn weigering de verplichting verbonden om het Franse grondgebied te verlaten, heeft haar een termijn van dertig dagen toegekend voor vrijwillig vertrek en heeft bepaald dat Rwanda het land is waarnaar Mukarubega kan worden verwijderd. Bovendien heeft de préfet de la Seine-Saint-Denis, na te zijn aangezocht, bij besluit van 5 maart 2013 Mukarubega verplicht het Franse grondgebied te verlaten, geweigerd haar een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen en Rwanda vastgesteld als land van bestemming waarnaar de betrokkene kan worden verwijderd. Voorts heeft hij bij besluit van diezelfde dag besloten haar in vreemdelingebewaring te stellen.

5 [omissis] [nationale procedure en beknopte samenvatting van de vorderingen van Mukarubega, die aan het begin van de onderhavige verwijzingsbeslissing zijn uiteengezet]

Vorderingen tot nietigverklaring

Besluit tot vreemdelingenbewaring

6 [omissis]

7 [omissis] [middel tot nietigverklaring van het besluit vreemdelingenbewaring slaagt krachtens nationaal recht]

Besluiten inzake de verplichting om het grondgebied te verlaten, inzake de weigering om een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen en inzake de vaststelling van het land van bestemming

8 Blijkens punt 5 van de considerans van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en

procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, heeft deze tot doel regels vast te stellen die van toepassing zijn op alle onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in een lidstaat.

Artikel 3 van deze richtlijn omschrijft een „terugkeerbesluit" als „*de administratieve of rechterlijke beslissing of handeling waarbij wordt vastgesteld dat het verblijf van een onderdaan van een derde land illegaal is of dit illegaal wordt verklaard en een terugkeerverplichting wordt opgelegd of vastgesteld"*.

Artikel 7, betreffende het „vrijwillig vertrek", luidt als volgt:

„1. In een terugkeerbesluit wordt een passende termijn voor vrijwillig vertrek van zeven tot dertig dagen vastgesteld, onverminderd de in de leden 2 en 4 bedoelde uitzonderingen. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.

De in de eerste alinea bepaalde termijn laat onverlet dat de betrokken onderdanen van derde landen het land eerder kunnen verlaten.

2. Zo nodig verlengen de lidstaten de termijn voor het vrijwillig vertrek met een passende periode, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van het individuele geval, zoals de verblijfsduur, het feit dat er schoolgaande kinderen zijn, en het bestaan van andere gezinsbanden en sociale banden.

3. Voor de duur van de termijn voor vrijwillig vertrek kunnen bepaalde verplichtingen worden opgelegd om het risico op onderduiken te beperken, zoals de verplichting om zich regelmatig te melden bij de autoriteiten, een voldoende financiële zekerheid te stellen, documenten voor te leggen of op een bepaalde plaats te verblijven.

4. Indien er een risico op onderduiken bestaat, of een aanvraag voor een verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond dan wel frauduleus afgewezen is, dan wel indien de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid, kunnen de lidstaten afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek, of een termijn toekennen die korter is dan zeven dagen."

Artikel 3, punt 7, van deze richtlijn omschrijft „risico op onderduiken" als „*het in een bepaald geval bestaan van redenen, gebaseerd op objectieve, in wetgeving vastgelegde criteria, om aan te nemen dat een onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt, zich zal onttrekken aan het toezicht*".

9 Artikel L. 511-1 van het Franse wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht, in de versie van de wet van 16 juni 2011 inzake immigratie, integratie en nationaliteit, bepaalt:

„I. De overheidsinstantie kan een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie, van een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van Zwitserland, en die geen familielid van een dergelijke onderdaan is in de zin van artikel L. 121-1, leden 4 en 5, verplichten het Franse grondgebied te verlaten, wanneer hij zich in een van de volgende situaties bevindt:

1° de vreemdeling kan niet aantonen dat hij op regelmatige wijze het Franse grondgebied is binnengekomen, tenzij hij in het bezit is van een geldige verblijfstitel;

2° de vreemdeling is op het Franse grondgebied gebleven tot na de geldigheidsduur van zijn visum of, indien hij niet visumplichtig is, na het verstrijken van een termijn van drie maanden vanaf zijn binnenkomst op het grondgebied zonder houder te zijn van een eerste regelmatig verstrekte verblijfstitel;

3° aan de vreemdeling is de afgifte of de verlenging van een verblijfstitel geweigerd of de hem verstrekte verblijfstitel is ingetrokken;

4° de vreemdeling heeft niet verzocht om verlenging van zijn tijdelijke verblijfstitel en is na het verstrijken van de geldigheid van die titel op het Franse grondgebied gebleven;

5° het ontvangstbewijs van de aanvraag voor een verblijfskaart of de voorlopige verblijfsvergunning die aan de vreemdeling was verstrekt, is ingetrokken of de verlenging van deze documenten is hem geweigerd.

Het besluit met de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten, wordt met redenen omkleed. Het kan niet op andere wijze worden gemotiveerd dan het besluit inzake het verblijf in de gevallen als bedoeld in de punten 3° en 5° van het onderhavige onderdeel I, onverminderd, in voorkomend geval, de vermelding van de redenen waarom toepassing is gegeven aan de onderdelen II en III. Bij de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten wordt het land vermeld waarheen de vreemdeling wordt verwijderd ingeval van ambtshalve tenuitvoerlegging.

II. Om te voldoen aan de hem opgelegde verplichting om het Franse grondgebied te verlaten, beschikt de vreemdeling over een termijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving ervan. Hij kan daartoe verzoeken om bijstand bij de terugkeer naar zijn land van herkomst. De overheidsinstantie kan, gelet op de persoonlijke situatie van de vreemdeling, in uitzonderingsgevallen een termijn voor vrijwillig vertrek van langer dan dertig dagen toekennen. De

overheidsinstantie kan evenwel bij met redenen omkleed besluit beslissen dat de vreemdeling verplicht is het Franse grondgebied onverwijld te verlaten:

1° indien het gedrag van de vreemdeling een bedreiging voor de openbare orde vormt;

2° indien aan de vreemdeling de afgifte of de verlenging van zijn verblijfstitel, van zijn ontvangstbewijs van de aanvraag voor een verblijfskaart, of van zijn voorlopige verblijfsvergunning is geweigerd op grond dat zijn aanvraag kennelijk ongegrond of frauduleus was.

3° indien er een risico bestaat dat de vreemdeling zich aan deze verplichting zal onttrekken. Dit risico wordt, behoudens bijzondere omstandigheden, in de volgende gevallen bewezen geacht:

a) indien de vreemdeling, die niet kan aantonen dat hij op regelmatige wijze het Franse grondgebied is binnengekomen, niet heeft verzocht om afgifte van een verblijfstitel;

b) indien de vreemdeling op het Franse grondgebied is gebleven nadat de geldigheidsduur van zijn visum was verstreken of, indien hij niet visumplichtig is, na het verstrijken van een termijn van drie maanden vanaf zijn binnenkomst in Frankrijk, zonder om afgifte van een verblijfstitel te hebben verzocht;

c) indien de vreemdeling, na het verstrijken van de geldigheid van zijn verblijfstitel, van zijn ontvangstbewijs van de aanvraag voor een verblijfskaart of van zijn voorlopige verblijfsvergunning, langer dan een maand op het Franse grondgebied is gebleven, zonder om verlenging daarvan te hebben verzocht;

d) indien de vreemdeling zich aan de tenuitvoerlegging van een eerdere verwijderingsmaatregel heeft onttrokken;

e) indien de vreemdeling een verblijfstitel of een identiteits- of reisdocument heeft nagemaakt, vervalst of opgesteld op een andere naam dan de zijne;

f) indien de vreemdeling geen toereikende garanties biedt dat hij zich ter beschikking zal stellen, met name omdat hij niet kan aantonen in het bezit te zijn van geldige identiteits- of reisdocumenten, omdat hij gegevens over zijn identiteit heeft verhuld, omdat hij niet zijn daadwerkelijke of permanente verblijfsplaats heeft opgegeven, of omdat hij zich eerder heeft onttrokken aan de verplichtingen van de artikelen L. 513-4, L. 552-4, L. 561-1 en L. 561-2. De overheidsinstantie kan toepassing geven aan de tweede alinea van het onderhavige onderdeel II wanneer de reden zich tijdens de overeenkomstig de eerste alinea toegekende termijn voordoet [...]”.

10 De aangevochten besluiten waarbij de préfet de police en de préfet de la Seine-Saint-Denis Mukarubega op grondslag van het bepaalde artikel L. 511-1 van het

Franse wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht hebben verplicht het Franse grondgebied te verlaten en haar een termijn voor vrijwillig vertrek hebben toegekend respectievelijk dit hebben geweigerd, vormen terugkeerbesluiten in de zin van artikel 3 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

11 Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het opschrift „Recht op behoorlijk bestuur" luidt:

„1. Eenieder heeft er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld.

2. Dit recht behelst met name:

a) het recht van eenieder te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen;

b) het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim;

c) de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden."

Ingevolge artikel 51, lid 1, van dit Handvest zijn de bepalingen ervan gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen en een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van dat recht valt (arrest Hof van 26 februari 2013, Aklagaren, C-617/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 21).

12 De eerbiediging van de rechten van de verdediging vormt een fundamenteel beginsel van het Unierecht (arresten Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 maart 2000, Krombach, C-7/98, Jurispr. blz. I-1935, punt 42, en 18 december 2008, Sopropé, C-349/07, Jurispr. blz. I-10369, punt 36). Het recht om in elke procedure te worden gehoord maakt integraal deel uit van dat fundamentele beginsel (arresten Hof van 9 november 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commissie, 322/81, Jurispr. blz. 3461, punt 7, en 18 oktober 1989, Orkem/Commissie, 374/87, Jurispr. blz. 3283, punt 32) en is thans vervat in artikel 41 van he Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt (arrest Hof van 22 november 2012, M. M./Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland, Attorney General, C-277/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 83). Het recht om te worden gehoord, voor zover dit deel uitmaakt van het recht op behoorlijk bestuur, is van algemene toepassing (zelfde arrest, punt 84) en is, als bestanddeel van de

eerbiediging van de rechten van de verdediging, zelfs van toepassing indien de toepasselijke communautaire wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit voorziet (arrest Hof van 23 oktober 1974, Transocean Marine Paint Association/Commissie, 17/74, Jurispr. blz. 1063, punt 15; arrest Krombach, reeds aangehaald, punt 42, en arrest Sopropé, reeds aangehaald, punt 38). Dit recht om te worden gehoord waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen nadelig kan beïnvloeden (arrest Hof van 9 juni 2005, Spanje/Commissie, C-287/02, Jurispr. blz. I-5093, punt 37; arrest Sopropé, reeds aangehaald, punt 37; arresten van 1 oktober 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Raad, C-141/08 P, Jurispr. blz. I-9147, punt 83; 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 64 en 65). Van een voorafgaande kennisgeving van een dergelijke door de overheid voorgenomen maatregel kan echter worden afgeweken wanneer die voorafgaande kennisgeving de doeltreffendheid van de voorgenomen maatregel in gevaar zou brengen (arrest Hof van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 339 en 340).

13 Uit de geciteerde bepalingen van artikel L. 511-1 van het Franse wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht blijkt enerzijds dat aan de vreemdeling die een aanvraag voor een verblijfstitel heeft ingediend, bij de weigering om hem een verblijfstitel toe te kennen, een verplichting kan worden opgelegd om het Franse grondgebied te verlaten. Tegenover de overheid, die niet gehouden is een verwijderingsbesluit te nemen, kan hij alle gegevens over zijn persoonlijke situatie aanvoeren. Het besluit tot weigering om hem verblijf toe te staan kan echter, zoals in het onderhavige geval, worden genomen zonder dat de betrokkene daarover was ingelicht en lange tijd nadat de aanvraag voor een verblijfstitel was ingediend, zodat de persoonlijke situatie van de vreemdeling gewijzigd kan zijn sinds de indiening van die aanvraag. Anderzijds kan een verplichting om het Franse grondgebied te verlaten ook worden opgelegd zonder dat de overheid zich heeft uitgesproken over een verzoek van de vreemdeling om toekenning van een verblijfstitel. Teneinde de doeltreffende terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders te verzekeren, hetgeen wordt nagestreefd met artikel 16 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, kan een dergelijke maatregel worden genomen zonder dat er een termijn voor vrijwillig vertrek wordt toegekend, wanneer er een risico op onderduiken bestaat in de zin van artikel 7 van genoemde richtlijn.

14 Artikel 24 van de wet van 12 april 2000 inzake de rechten van de burgers in hun betrekkingen met de overheid luidt:

„Behalve in gevallen waarin uitspraak wordt gedaan over een verzoek, worden individuele beslissingen die moeten worden gemotiveerd krachtens de artikelen 1 en 2 van wet nr. 79-587 van 11 juli 1979 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen de overheid en het publiek, slechts genomen nadat de betrokkene de gelegenheid heeft gehad schriftelijke en, in voorkomend geval op zijn verzoek, mondelinge opmerkingen te maken. De betrokkene kan zich doen bijstaan door een raadsman of zich laten vertegenwoordigen door een lasthebber naar keuze. De administratie hoeft niet in te gaan op verzoeken voor een hoorzitting die, met name gelet op hun aantal of hun herhaaldelijk of stelselmatig karakter, misbruik opleveren.

De vorige alinea is niet van toepassing:

1. in geval van spoedeisendheid of van uitzonderlijke omstandigheden;

2. wanneer de uitvoering ervan gevaar kan opleveren voor de openbare orde of de internationale betrekkingen;

3. op beslissingen waarvoor bij wet een bijzondere contradictoire procedure is gecreëerd.

Artikel 1 van de wet van 11 juli 1979 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen de overheid en het publiek luidt:

„Natuurlijke en rechtspersonen hebben het recht onverwijld de motivering te vernemen van op hen betrekking hebbende ongunstige administratieve beslissingen.

In dit verband moeten worden gemotiveerd beslissingen waarbij: - de uitoefening van de openbare vrijheden wordt beperkt of die op algemene wijze een politiemaatregel vormen.”

Uit artikel 24 van de wet van 12 april 2000 inzake de rechten van de burgers in hun betrekkingen met de overheid juncto artikel 1 van de wet van 11 juli 1979 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen de overheid en het publiek, volgt dat de politiële beslissingen pas worden genomen nadat de belanghebbende in staat is gesteld schriftelijke, en in voorkomend geval, op zijn verzoek, mondelinge opmerkingen te maken. De wetgever heeft echter de verplichtingen om het Franse grondgebied te verlaten willen uitzonderen van de toepassing van deze bepalingen, door precies vast te stellen welke regels van de administratieve en de contentieuze procedure voor het opleggen en de uitvoering daarvan gelden, overeenkomstig van artikel 24, punt 3, van genoemde wet van 12 april 2000 (Conseil d’État, avis contentieux van 19 oktober 2007, Hammou en Benabdelhak, 306821 en 306822, Rec. Lebon blz. 426).

15 In casu voert Mukarubega een middel aan dat is ontleend aan schending van haar recht om in elke procedure te worden gehoord, welk recht deel uitmaakt van het fundamentele beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, en dat bovendien is verankerd in de artikelen 41, 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, omdat zij niet in staat is gesteld specifieke opmerkingen te maken over haar persoonlijke situatie voordat het terugkeerbesluit jegens haar werd vastgesteld bij besluit van de préfet de police van 26 oktober 2012, dat is vastgesteld samen met de weigering om haar een verblijfstitel toe te kennen. Zij betoogt dat dit beginsel is geschonden in verband met de beslissingen waarbij de préfet de la Seine-Saint-Denis haar heeft verplicht het Franse grondgebied te verlaten en heeft geweigerd haar een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen. Het antwoord op deze middelen hangt af van de vraag of het recht om in elke procedure te worden gehoord in die zin moet worden uitgelegd dat het de overheid, wanneer zij voornemens is een terugkeerbesluit vast te stellen jegens een illegale vreemdeling, de verplichting oplegt de betrokkene in staat te stellen zijn opmerkingen te maken, ongeacht of dat terugkeerbesluit al dan niet wordt genomen na een weigering om een verblijfstitel toe te kennen, en met name in de situatie waarin er een risico op onderduiken bestaat.

16 Bovendien bepaalt artikel L. 512-3 van het Franse wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht: „[...] De verplichting om het Franse grondgebied te verlaten kan niet ambtshalve ten uitvoer worden gelegd vóór het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek of, indien geen termijn is toegekend, voor het verstrijken van een termijn van 48 uur na de kennisgeving door de overheid, en evenmin voordat de bestuursrechter, indien hij is aangezocht, uitspraak heeft gedaan [...]”.

17 Uit deze bepalingen volgt dat een illegale vreemdeling aan wie de verplichting is opgelegd om het Franse grondgebied te verlaten, bij de bestuursrechter een beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding kan instellen, met het doel de uitvoerbaarheid van de verwijderingsmaatregel op te schorten. Het antwoord op bovenvermelde middelen hangt tevens af van de vraag of op grond van de opschortende werking van de bij de bestuursrechter ingestelde contentieuze procedure ervan kan worden afgeweken om aan een illegale vreemdeling de mogelijkheid te bieden om *voorafgaand* aan de jegens hem voorgenomen nadelige verwijderingsmaatregel zijn standpunt daarover kenbaar te maken.

18 Deze vragen zijn beslissend voor de beslechting van het bij het tribunal administratif aanhangige geding. Deze vragen brengen een ernstige moeilijkheid mee en dienen dus krachtens artikel 267 EG van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Tot die uitspraak dient de behandeling van de vorderingen [van Mukarubega] te worden geschorst. [omissis]

BESLISSING:

Artikel 1: Het besluit van 5 maart 2013 waarbij de préfet de la Seine-Saint-Denis Mukarubega in vreemdelingenbewaring heeft gesteld, wordt nietig verklaard.

Artikel 2: De behandeling van de [andere vorderingen van Mukarubega] [omissis] wordt geschorst tot de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de volgende prejudiciële vragen:

1) Moet het recht om in elke procedure te worden gehoord, dat integraal deel uitmaakt van het fundamentele beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en bovendien is vervat in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in die zin worden uitgelegd dat het de overheid, wanneer zij voornemens is een terugkeerbesluit vast te stellen jegens een illegale vreemdeling, verplicht de betrokkene in staat te stellen zijn opmerkingen te maken, ongeacht of dit terugkeerbesluit al dan niet wordt genomen na een weigering om een verblijfstitel toe te kennen, en met name in de situatie waarin er een risico op onderduiken bestaat?

2) Kan op grond van de opschortende werking van de bij de bestuursrechter ingestelde contentieuze procedure worden afgeweken van de aan een illegale vreemdeling geboden mogelijkheid om voorafgaand aan de voor hem bezwarende voorgenomen verwijderingsmaatregel zijn standpunt daarover kenbaar te maken?

[omissis]