



Datum van
inontvangstneming

:

10/06/2013

Zaak C-249/13

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 mei 2013

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif de Pau (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 april 2013

Verzoekende partij:

Khaled Boudjlida

Verwerende partij:

Préfet des Pyrénées-Atlantiques

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PAU

(omissis)

Gelet op het verzoekschrift, ingeschreven op 18 februari 2013 (omissis) en ingediend (omissis) namens Khaled Boudjlida, wonende (omissis) te Pau (omissis);

Boudjlida verzoekt het Tribunal administratif:

1. besluit nr. 13 64 00024, waarbij de préfet des Pyrénées-Atlantiques op 15 januari 2013 heeft geweigerd hem een verblijfsvergunning af te geven, hem heeft verplicht het Franse grondgebied te verlaten binnen een termijn van 30 dagen en Algerije of ieder ander land waarvan hij kan aantonen dat hij er rechtmatige toegang tot heeft, als bestemming van zijn eventuele verwijdering heeft aangeduid, nietig te verklaren;
2. de préfet des Pyrénées-Atlantiques te gelasten hem een verblijfsvergunning af te geven binnen de 15 dagen vanaf de betekening van het vonnis, op straffe van een dwangsom van 50 € per dag vertraging, of, op zijn minst, zijn situatie opnieuw te beoordelen.
3. (omissis)

Hij voert aan dat:

1. de auteur van de handeling onbevoegd is, aangezien aan hem niet de tekenbevoegdheid was gedelegeerd op grond waarvan hij het besluit heeft vastgesteld;
2. het besluit niet voldoet aan de vormvereisten, aangezien het in al zijn aspecten ontoereikend is gemotiveerd; **[Or. 2]**
3. in het besluit blijkt is gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Gelet op de integratie van Boudjlida, op zijn ontwikkeling, zowel in zijn opleiding als op persoonlijk vlak, alsmede op het feit dat twee van zijn ooms, universiteitsprofessoren, in Frankrijk verblijven, is sprake van een onevenredige schending van het privé-leven dat is beschermd door artikel L. 313-11 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Frans wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht), door artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en door artikel 6 van de Frans-Algerijnse overeenkomst van 27 december 1968;
4. het besluit waarbij een termijn van 30 dagen is gesteld om het grondgebied te verlaten geen rekening houdt met de verplichtingen die voortvloeien uit het feit dat hij sinds meer dan vijf jaar legaal in Frankrijk verblijft;

5. het besluit waarbij Algerije is aangeduid, in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, gelet op het rijk gevulde leven van betrokkene in Frankrijk en op het feit dat hij helemaal geen zin heeft om terug te keren naar Algerije, waar hij gevaar loopt.

Gelet op het bestreden besluit:

Gelet op de memorie, ingeschreven op 20 maart 2013, ingediend door de préfet des Pyrénées-Atlantiques;

De préfet des Pyrénées-Atlantiques verzoekt om de afwijzing van het verzoek;

Hij voert aan dat:

1. jegens Boudjlida geen besluit van weigering van een verblijfsvergunning is genomen: hoewel hij zonder problemen de hernieuwing van zijn verblijfsvergunningen had verkregen tussen 26 september 2007 en 31 oktober 2012, heeft hij namelijk niet om de hernieuwing van zijn laatste vergunning verzocht overeenkomstig de voorwaarden van artikel R. 311-2 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, te weten binnen de twee maanden vóór het verstrijken van de vorige vergunning. Op het tijdstip van het bestreden besluit was zijn verblijf dus illegaal.
2. aan [de autoriteit] die de handeling heeft vastgesteld tekenbevoegdheid was gedelegeerd bij besluit van 15 november 2012, gepubliceerd op 16 november;
3. het besluit in al zijn aspecten toereikend is gemotiveerd, zowel rechtens als feitelijk;
4. niet blijkt is gegeven van een onjuiste rechtsopvatting: i) de verplichting om het grondgebied te verlaten is gegrond wanneer het verblijf van de vreemdeling, zoals in casu, illegaal is; aangezien er geen nauwere familiebanden in Frankrijk zijn dan in het land van herkomst, is bovendien geen sprake van een onevenredige schending van het recht van Boudjlida op een privé-, familie- en gezinsleven; ii) de termijn die was vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van die verplichting, was de gebruikelijke termijn;
5. de termijn waarover Boudjlida beschikt om het grondgebied te verlaten is niet verkeerd bepaald, aangezien geen bijzondere omstandigheden waren aangevoerd die rechtvaardigen dat een langere termijn wordt bepaald;
6. het middel dat is ontleend aan de schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, is ongegrond aangezien dit middel hoe dan ook niet is bewezen;

Gelet op de memorie, ingeschreven op 4 april 2013, ingediend namens Boudjlida;

Boudjlida verwijst naar de vordering en de middelen van het verzoekschrift
[Or. 3]

Voorts voert hij aan dat het besluit volgens een onrechtmatige procedure is vastgesteld omdat hem niet daadwerkelijk het recht was verleend om naar behoren te worden gehoord vóór de vaststelling van het besluit, hetgeen een schending is van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht;

Gelet op de memorie, ingeschreven op 11 april 2013, ingediend door de préfet des Pyrénées-Atlantiques;

De préfet des Pyrénées-Atlantiques verwijst naar de vordering en de middelen van het verweerschrift;

Hij voert voorts aan:

1. dat de Cour administrative d'appel de Lyon op 14 maart 2013 heeft geoordeeld dat het recht te worden gehoord, dat is verankerd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie niet betekent dat de overheid op eigen initiatief een onderhoud moet organiseren of de [vreemdeling] moet uitnodigen om zijn standpunt kenbaar te maken. Een schending [van dit recht] kan slechts dan de rechtmatigheid van de procedure beïnvloeden wanneer de betrokkene aantoont dat hij daardoor niet de mogelijkheid heeft gehad om de relevante gegevens in te dienen die de inhoud van het besluit hadden kunnen beïnvloeden (omissis);
2. dat Boudjlida, aan wie het stond om inlichtingen in te winnen over de voorwaarden waaronder hij de hernieuwing van zijn verblijfsvergunning kon verkrijgen, om persoonlijk te verschijnen teneinde zijn rechten te genieten en om elke nuttige opmerking kenbaar te maken tijdens de behandeling van zijn verzoek om hernieuwing van de vergunning, een persoonlijk onderhoud heeft gehad waarin hij is verzocht zijn opmerkingen kenbaar te maken.

(omissis)

[Or. 4]

(omissis)

Vordering tot nietigverklaring van een besluit van weigering van een verblijfsvergunning:

- 1 Boudjlida had sinds zijn aankomst in Frankrijk op 26 september 2007 inderdaad meerdere verblijfsvergunningen met de vermelding „student” gekregen. Hij had evenwel niet om de hernieuwing verzocht van zijn laatste verblijfsvergunning, die

op 31 oktober 2012 verstreek en had evenmin verzocht om de afgifte van een nieuwe vergunning. Zijn verblijf was dus illegaal. De préfet des Pyrénées-Atlantiques heeft enkel de consequenties getrokken uit deze situatie door hem te bevelen het grondgebied te verlaten. Hij heeft niet geweigerd een verblijfsvergunning af te geven; deze was bij hem ook niet aangevraagd.

- 2 De vordering tot nietigverklaring van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning is dus ingesteld tegen een besluit dat niet is genomen en moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard.

Middelen die worden aangevoerd tegen alle in het bestreden besluit genomen beslissingen

- 3 Uit de stukken van het dossier blijkt dat de politiediensten, na te hebben vastgesteld dat Boudjlida zich als zelfstandige ondernemer had willen laten inschrijven hoewel zijn verblijf illegaal was, hem hebben opgeroepen voor een ondervraging op 15 januari 2013. Het onderhoud is om 16 uur begonnen en betrof zijn voornemen om zich als zelfstandig ondernemer in te schrijven, de omstandigheden van zijn aankomst in Frankrijk op 26 september 2007 en zijn verblijfsituatie als student sindsdien, zijn familiale situatie en de vraag of hij ermee instemde het Franse grondgebied te verlaten indien de préfecture daartoe zou besluiten. Het onderhoud heeft tot 16 uur 30 geduurd en het litigieuze besluit is diezelfde dag genomen.
- 4 Boudjlida voert in zijn laatste memorie aan dat de wijze waarop hij is gehoord de algemene rechtsbeginselen schendt die zijn opgenomen in het recht van de Europese Unie en met name het recht te worden gehoord, dat deel uitmaakt van de rechten van verdediging en dat waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure alvorens jegens hem een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden.
- 5 De préfet heeft in casu toepassing gegeven aan artikel L. 511-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, die in Frankrijk uitvoering geeft aan voornoemde richtlijn van 16 december 2008 [richtlijn 2008/115 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]. Noch deze richtlijn noch de Franse bepalingen ter uitvoering van deze richtlijn hebben de voorwaarden bepaald waarin een vreemdeling moet worden gehoord voordat jegens hem een terugkeerbesluit wordt genomen, dat voor hem ongetwijfeld nadelig is. [Or. 5]
- 6 In zijn arrest M. van 22 november 2012 (C-277/11) heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie, in antwoord op een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Ierse High Court betreffende de uitlegging van richtlijn 2004/83 van 29 april 2004 in herinnering gebracht dat de eerbiediging van de rechten van de

verdediging een algemeen beginsel van het recht van de Unie vormt, waarvan het recht om in elke procedure te worden gehoord deel uitmaakt (punten 81 en 82 van het arrest).

- 7 In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat dit recht thans is neergelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt (punt 82 van het arrest). Lid 2 van dit artikel 41 bepaalt dat het recht op behoorlijk bestuur „*met name het recht van eenieder omvat te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen*” (punt 83 van het arrest). Het Hof heeft in punt 84 van zijn arrest vastgesteld dat deze bepaling van algemene toepassing is. In punt 85 van dat arrest heeft het Hof daaraan toegevoegd dat het recht te worden gehoord een zeer ruime strekking heeft in de rechtsorde van de Unie en van toepassing is in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden. In punt 86 van dit arrest kwam het Hof tot de slotsom dat dit recht moet worden geëerbiedigd, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit.
- 8 Daaruit volgt dat, ook al is dit niet uitdrukkelijk bepaald in voornoemde richtlijn van 16 december 2008 of in de Franse regeling ter uitvoering van die richtlijn, de overheid, alvorens een illegaal verblijvende vreemdeling te verplichten het Franse grondgebied te verlaten, hem de mogelijkheid moet bieden te worden gehoord.
- 9 In het arrest M. heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie eraan herinnerd dat het 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 alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen aanmerkelijk kan beïnvloeden (punt 87 van het arrest). Het Hof heeft daaraan toegevoegd dat dit recht tevens impliceert dat de administratie met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (punt 88 van het arrest).
- 10 Aangaande de uitlegging die aan het Handvest van de grondrechten dient te worden gegeven, bepaalt de preambule van dit Handvest dat „*de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren rekening [zullen] houden met de toelichtingen die zijn opgesteld onder het gezag van het praesidium van de Conventie die het Handvest heeft opgesteld en bijgewerkt onder de verantwoordelijkheid van het praesidium van de Europese Conventie.*” Het praesidium heeft in dit verband gepreciseerd: „*Toelichting bij artikel 41 – Recht op behoorlijk bestuur / Artikel 41 is gebaseerd op het bestaan van de Unie als een rechtsgemeenschap waarvan de kenmerken zijn ontwikkeld door de jurisprudentie, die met name behoorlijk bestuur heeft erkend als algemeen rechtsbeginsel (zie onder meer het arrest van het Hof van 31 maart 1992 in zaak C-255/90 P, Burban, Jurispr. 1992, blz. I-2253, en de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 18 september 1995 in zaak T-167/94, Nölle, Jurispr. 1995,*

blz. II-2589, en van 9 juli 1999 in zaak T-231/97, New Europe Consulting e.a., Jurispr. 1999, blz. II-2403). De formulering van dit recht in de eerste twee leden vloeit voort uit de jurisprudentie (arresten van het Hof van 15 oktober 1987 in zaak 222/86, Heylens, Jurispr. 1987, blz. 4097, punt 15, van 18 oktober 1989 in zaak 374/87, Orkem, Jurispr. 1989, blz. 3283, van 21 november 1991 in zaak C-269/90, TU München, Jurispr. 1991, blz. I-5469; en de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van 6 december 1994 in zaak T-450/93, Lisrestal, Jurispr. 1994, blz. II-1177, van 18 september 1995 in zaak T-167/94, Nölle, Jurispr. 1995, blz. II-2589) en, wat de motiveringsplicht betreft, uit artikel 296 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (zie tevens de rechtsgrondslag in artikel 298 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie voor de aanneming van wetgeving in het belang van een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat).”

- 11 De rechten van verdediging en het recht te worden gehoord, dat het logische uitvloeisel daarvan is, veronderstellen, in het meer algemene kader van het beginsel van hoor en wederhoor, dat de persoon jegens wie een voor hem nadelige maatregel wordt genomen, in staat is alle gegevens die hem worden tegengeworpen, te onderzoeken (arrest van 7 juni 1983, SA Musique diffusion française e.a. tegen Commissie, 100/80–103/80, punten 14-23) en een standpunt kenbaar te maken (arrest van 21 september 1989, Hoechst AG tegen Commissie, 46/87 en 227/88, punten 52 en 56), na een bedenktijd die voldoende ruim is, maar ook in aanmerking neemt dat de overheid met een zekere doeltreffendheid moet kunnen optreden (arrest van 15 juni 2006, GJ Dokter, Maatschap Van den top, W Boekhout, C-28/05, punten 73-79), in voorkomend geval, met bijstand van een advocaat die mag optreden vanaf de fase van het onderzoek dat aan de mededeling van de bezwaren voorafgaat (arrest van 21 september 1989, Hoechst AG tegen Commissie, reeds aangehaald, punten 14-16).
- 12 In het licht van de aangehaalde rechtspraak hangen die verschillende bestanddelen van het beginsel van hoor en wederhoor en van de rechten van verdediging evenwel af van de aard van de door de overheid nagestreefde doelstellingen en van de voorrechten waarover zij beschikt om deze doelstellingen te bereiken. Het staat dus niet vast dat alle bestanddelen verband houden met het recht naar behoren en daadwerkelijk te worden gehoord, dat in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is verankerd.
- 13 Tegelijkertijd bepaalt artikel 52 van het Handvest van de grondrechten: „1. *Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen[...]* 4. *Voor zover dit Handvest grondrechten erkent zoals die*

voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, moeten die rechten in overeenstemming met die tradities worden uitgelegd”.

- 14 Daarenboven houdt het migratiebeleid op het grondgebied van de Unie in dat „[o]m in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, [...] duidelijke, transparante en billijke regels [moeten] worden vastgesteld” (punt 4 van de considerans van voornoemde richtlijn van 16 december 2008) en „[dienen] [d]e lidstaten [...] ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt” (punt 6 van die considerans), met dien verstande dat genoemde richtlijn van 16 december 2008 in herinnering roept dat „[i]n deze richtlijn [...] de grondrechten en de beginselen in acht [worden] genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend” (punt 24 van de considerans). Daaruit volgt dat de doelstellingen van algemeen belang van dit beleid de in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Unie verankerde algemene gemeenschapsrechtelijke beginselen willen combineren en deze willen toepassen om zich te voegen naar artikel 52 van dat Handvest teneinde een doeltreffend terugkeerbeleid te voeren.
- 15 Bijgevolg dient tevens te worden nagegaan of het evenwicht tussen de noodzaak om artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Unie na te leven en de noodzaak om een doeltreffend terugkeerbeleid te voeren, een of meerdere wijzigingen of beperkingen kan rechtvaardigen van het recht van een [Or. 7] illegaal verblijvende derdelander om in staat te worden gesteld de met betrekking tot zijn verblijfsrecht tegen hem aangevoerde elementen te onderzoeken, om mondeling of schriftelijk een standpunt kenbaar te maken na een voldoende ruime bedenktijd en, in voorkomend geval, met bijstand van de advocaat van zijn keuze en, zo ja, of de omvang van deze wijzigingen afhankelijk moet zijn van de duur en de aard van de banden met het land van de Europese Unie waar hij zich bevindt of van ieder ander criterium dat in aanmerking moet worden genomen.
- 16 Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt: „*Het Hof van Justitie van de Europese Unie is bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing, een uitspraak te doen over: a) over de uitlegging van de Verdragen [...]. Indien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen voor een rechterlijke instantie van een der lidstaten, kan deze instantie, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.*”
- 17 Derhalve moet het Hof van Justitie van de Europese Unie worden verzocht om te verduidelijken:
- 1) welke inhoud het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie omschreven recht om te worden gehoord heeft voor een illegaal verblijvende derdelander jegens wie een terugkeerbesluit moet

worden genomen, en met name aan te geven of dit recht het recht omvat om in staat te worden gesteld alle elementen te onderzoeken die met betrekking tot zijn verblijfsrecht tegen hem worden aangevoerd, om mondeling of schriftelijk een standpunt kenbaar te maken na een voldoende ruime bedenktijd en om bijstand van de raadsman van zijn keuze te krijgen;

- 2) of die inhoud, in voorkomend geval, mag worden aangepast of beperkt, gelet op de in voornoemde richtlijn van 16 december 2008 vervatte doelstelling van algemeen belang van het terugkeerbeleid en, zo ja, welke aanpassingen toelaatbaar zijn en volgens welke criteria?

18 In afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, moet de behandeling van de vordering tot nietigverklaring van het litigieuze besluit worden geschorst (omissis).

DICTUM

Artikel 1: De vordering tot nietigverklaring van een besluit tot weigering van een verblijfsvergunning wordt afgewezen.

Artikel 2: De behandeling van de vordering van Boudjlida strekkende tot nietigverklaring van besluit nr. 13 64 00024, waarbij de préfet des Pyrénées-Atlantiques op 15 januari 2013 hem heeft verplicht het Franse grondgebied te verlaten binnen een termijn van 30 dagen en Algerije of ieder ander land waarvan hij kan aantonen dat hij er wettige toegang tot heeft, als bestemming van zijn eventuele verwijdering heeft aangeduid, wordt geschorst in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de volgende prejudiciële vragen:

- 1) Welke inhoud heeft het in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie omschreven recht om te worden gehoord **[Or.8]** voor een illegaal verblijvende derdelander jegens wie een terugkeerbesluit moet worden genomen? Omvat dit recht met name het recht om in staat te worden gesteld alle elementen te onderzoeken die met betrekking tot zijn verblijfsrecht tegen hem worden aangevoerd, om mondeling of schriftelijk een standpunt kenbaar te maken na een voldoende ruime bedenktijd en om bijstand van de raadsman van zijn keuze te krijgen?
- 2) Moet die inhoud, in voorkomend geval, worden aangepast of beperkt, gelet op de in voornoemde richtlijn van 16 december 2008 vervatte doelstelling van algemeen belang van het terugkeerbeleid?
- 3) Zo ja, welke aanpassingen zijn dan toelaatbaar en volgens welke criteria moeten deze worden bepaald?

(omissis)