

Zaak C-233/19**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

18 maart 2019

Verwijzende rechter:

Cour du travail de Liège (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 maart 2019

Verzoekende partij:

B.

Verwerende partij:

Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

I. Feiten en hoofdgeding

- 1 B is geboren op 1 januari 1955 in Guinee. Zij is op 2 september 2015 in België gearriveerd en heeft op 4 september 2015 een asielaanvraag ingediend die negatief is afgesloten door een arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (hierna: „RvV”) van 27 april 2016.
- 2 B lijdt aan meerdere ziektes: arteriële hypertensie, diabetes type 2 met neuropathie en postoperatieve hypothyreoïdie.
- 3 Op 26 september 2016 heeft zij een aanvraag tot regularisatie ingediend (een aanvraag om een machtiging tot verblijf) om medische redenen krachtens artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Belgisch Staatsblad van 31 december 1980, blz. 14584; hierna: „wet van 15 december 1980”).

- 4 Deze aanvraag is op 22 december 2016 ontvankelijk verklaard. Derhalve is aan B een tijdelijke verblijfsvergunning afgegeven en heeft zij sociale bijstand ontvangen van het Centre public d'action sociale de Liège (Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, OCWM).
- 5 Bij beslissing van 28 september 2017, waarvan op 23 oktober 2017 kennisgeving werd gedaan, heeft de Dienst Vreemdelingenzaken het verzoek om medische regularisatie echter ten gronde afgewezen. Op dezelfde datum is haar een bevel betekend dat zij binnen 30 dagen na de kennisgeving het Belgisch grondgebied en de Schengenstaten diende te verlaten. B was dus gerechtigd om tot en met 22 november 2017 in België te verblijven en haar verblijf is op 23 november 2017 illegaal geworden.
- 6 Op 28 november 2017 heeft B bij de RvV, de terzake bevoegde rechterlijke instantie, een beroep tot nietigverklaring en schorsing ingesteld tegen de weigering van een verblijfsvergunning en het bevel om het grondgebied te verlaten. De partijen hebben tijdens de pleidooien aangegeven dat het beroep bij hun weten nog steeds aanhangig zou zijn.
- 7 Bij twee beslissingen van 28 november 2017 heeft het OCMW de financiële en medische sociale bijstand van B per 23 oktober 2017 ingetrokken. Dit zijn de bestreden beslissingen. Uit het administratieve dossier blijkt dat de ingetrokken medische hulp de hulp is die bestemd is voor legaal verblijvende vreemdelingen, niet te verwarren met de dringende medische hulp, die bestemd is voor illegaal verblijvende vreemdelingen. In de twee litigieuze beslissingen werd verzoekster voorgesteld een verzoek om dringende medische hulp in te dienen indien zij zulks noodzakelijk achtte. Vanaf 1 november 2017 heeft zij dringende medische hulp ontvangen met een follow-up voor chronische ziekten.
- 8 De ten aanzien van sociale bijstand bevoegde gerechten zijn de arbeidsgerechten: de arbeidsrechtbank en het arbeidshof. Bij verzoekschrift van 28 december 2017 heeft B het tribunal du travail de Liège verzocht haar opnieuw de medische en sociale steun voor legaal verblijvende vreemdelingen toe te kennen met ingang van 23 oktober 2017.
- 9 Op 1 februari 2018 heeft B overigens opnieuw een aanvraag voor sociale bijstand gedaan, die werd geweigerd bij beslissing van het OCMW van 20 februari 2018. Tegen die beslissing tot weigering is een nieuw beroep dat thans aanhangig is bij de tribunal du travail. Het litigieuze tijdvak is derhalve beperkt van 23 oktober 2017 tot en met 31 januari 2018.
- 10 Bij vonnis van 15 maart 2018 heeft de tribunal du travail de beslissing tot intrekking van de medische hulp van 28 november 2017 uitgelegd als een beslissing tot weigering van de dringende medische hulp. Deze rechter heeft het verzoek van B ongegrond verklaard wat betreft de financiële sociale bijstand. Hij heeft het verzoek echter gegrond verklaard wat betreft de dringende medische hulp en het OCMW veroordeeld deze hulp te blijven verstrekken.

- 11 B is tegen dat vonnis in hoger beroep gegaan.

II. Toepasselijke bepalingen

1. Belgisch recht

- 12 Op grond van artikel 9 ter van de wet van 15 december 1980 kan de in België verblijvende vreemdeling die op zodanige wijze lijdt aan een ziekte dat deze ziekte een reëel risico inhoudt voor zijn leven of fysieke integriteit of een reëel risico inhoudt op een onmenselijke of vernederende behandeling wanneer er geen adequate behandeling is in zijn land van herkomst of het land waar hij verblijft, een machtiging tot verblijf in het Rijk aanvragen bij de minister of zijn gemachtigde. Dit is een afwijking van de algemene regel van artikel 9, die bepaalt dat de aanvraag om een machtiging tot verblijf van langer dan drie maanden moet worden ingediend bij de Belgische diplomatieke of consulaire post die bevoegd is voor de verblijfplaats of de plaats van oponthoud in het buitenland.
- 13 De procedure verloopt in twee fasen: een onderzoek dat aanvankelijk bedoeld was als een formeel en snel onderzoek en dat resulteert in een ontvankelijkheidsbeslissing en een tijdelijke verblijfstitel (die recht geeft op sociale bijstand), en vervolgens een beslissing ten gronde.
- 14 Indien de beslissing ten gronde negatief is, kan de aanvrager van de regulatie beroep instellen bij de RvV.
- 15 Volgens de wet, en onder voorbehoud van de uitlegging van de rechtspraak van het Hof, hebben „eenvoudige” beroepen tot schorsing en nietigverklaring geen schorsende werking, zodat de vreemdeling zich tijdens de behandeling van die beroepen in een illegale verblijfssituatie kan bevinden.
- 16 Krachtens artikel 57, lid 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, heeft de illegaliteit van het verblijf echter tot gevolg dat elke maatschappelijke dienstverlening wordt stopgezet, met uitzondering van dringende medische hulp en, voor gezinnen met minderjarige kinderen, opvang in een centrum van Fedasil.
- 17 Krachtens artikel 159 van de Belgische grondwet echter [passen] „[d]e hoven en rechtbanken [...] de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toe in zoverre zij met de wetten overeenstemmen”.
- 18 Artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980 bepaalt bovendien dat de minister of zijn gemachtigde bij het nemen van een beslissing tot verwijdering rekening houdt met de gezondheidstoestand van de betrokken vreemdeling.

2. Unierecht

- 19 Het Hof heeft in het arrest van 18 december 2014, *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453) (hierna: „arrest *Abdida*”) geoordeeld als volgt:

„De artikelen 5 en 13 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, gelezen in het licht van de artikelen 19, lid 2, en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 14, lid 1, onder b), van die richtlijn moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling:

- die geen schorsende werking toekent aan een beroep dat wordt ingesteld tegen een besluit waarbij een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt gelast het grondgebied van een lidstaat te verlaten, wanneer de uitvoering van dat besluit voor die derdelander een ernstig risico inhoudt dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert, en
- die niet bepaalt dat in de mate van het mogelijke wordt voorzien in de elementaire levensbehoeften van die derdelander teneinde te verzekeren dat de dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte daadwerkelijk worden verstrekt tijdens de periode waarin die lidstaat als gevolg van het instellen van dat beroep verplicht is de verwijdering van die derdelander uit te stellen.”

- 20 Tevens worden artikel 19, lid 2, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en 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 (PB 2008, L 348, blz. 98) ingeroepen.

3. Overige bepalingen

- 21 Verzoekster voert bovendien de artikelen 3 en 13 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens aan.

III. Voorwerp van het hoofdgeding

- 22 Voor zover het Hof aangaat is in de onderhavige zaak de vraag aan de orde of er, overeenkomstig het arrest *Abdida*, een schorsende werking dient te worden toegekend aan de bij de RvV ingestelde beroepen tot nietigverklaring en schorsing en, zo ja, onder welke voorwaarden.

IV. Standpunten en conclusies van partijen

1. Standpunt van de verzoekende partij

- 23 B verzoekt dat het bestreden arrest wordt hervormd en dat het OCMW wordt veroordeeld tot betaling van een financiële sociale bijstand aan haar met ingang van 23 oktober 2017.
- 24 Zij voert aan dat er geen uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is, omdat zij meent dat het door haar ontvangen bevel om het grondgebied te verlaten vanwege het bij de RVV ingestelde beroep geen effect kan sorteren.
- 25 Ter ondersteuning van haar eis dat zij gedurende de periode waarin het beroep tegen de weigering van haar medische regularisatie bij de RvV aanhangig is, recht heeft op sociale bijstand, beroept B zich op het arrest Abdida, artikel 159 van de Belgische Grondwet, de artikelen 3 en 13 van het EVRM, artikel 47 van het Handvest en artikel 6, lid 5 en artikel 9, lid 1, onder a), van richtlijn 2008/115 alsmede artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980.
- 26 Zij tracht de ernst van haar aandoeningen onder de aandacht te brengen.
- 27 Voorts zet zij de opvatting uiteen dat, overeenkomstig het arrest Abdida, met een enkele ernstige en verdedigbare grief de erkenning van een schorsende werking van het bij de RvV ingestelde beroep zich opdringt. B acht haar grieven ernstig aangezien zij voor de RvV aanvoert dat de medische beoordeling van de raadgevend arts van de Dienst Vreemdelingenzaken waarop de weigering van de regularisatie berust, niet naar behoren is gemotiveerd.
- 28 Zij leidt daaruit af dat haar beroep bij de RvV schorsende werking heeft, dat haar verblijf derhalve niet als illegaal kan worden aangemerkt en dat de financiële sociale bijstand haar verschuldigd is.

2. Standpunt van het OCMW

- 29 Het OCMW heeft verzocht dat het bestreden vonnis en de litigieuze beslissingen worden bevestigd.
- 30 Het OCMW is van mening dat B illegaal verblijft in de zin van artikel 57, lid 2, van de wet van 8 juli 1976 en dat er geen enkele reden is om het tegen haar uitgevaardigde bevel om het grondgebied te verlaten, buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de grondwet.
- 31 Aangaande de in de Abdida-zaak ontwikkelde leer betoogt het OCMW dat dit arrest niet automatisch schorsende werking van het beroep met zich meebrengt, maar dat schorsende werking alleen wordt toegekend indien de vreemdeling de ernst van zijn ziekte en het ernstig risico op ernstige verslechtering van zijn gezondheidstoestand in geval van terugkeer naar zijn land aantoonst.

V. Beoordeling van het cour du travail

- 32 Het cour du travail wordt dus verzocht zich uit te spreken over de schorsende werking van de bij de RvV aanhangige beroepen.
- 33 In de rechtsleer zijn meerdere moeilijke vragen in detail samengevat en hiervan dient gebruik te worden gemaakt¹. Het cour du travail merkt evenwel op dat het deze bijdrage aanhaalt omdat zij een overzicht biedt, nauwkeurig en uitputtend is, maar dat het in dit stadium nog niet heeft besloten voor welke oplossing wordt gekozen, de standpunten van de auteur niet onderschrijft en niet op de oplossing van het geding vooruitloopt.

„Omvang van de door de arbeidsgerechten uit te voeren medische toetsing

x Het arrest Abdida verleent geen schorsende werking aan alle beroepen tegen een verwijderingsbesluit dat na een negatieve 9ter-beslissing is genomen, maar alleen aan een „beroep dat wordt ingesteld tegen een besluit waarbij een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt gelast het grondgebied van een lidstaat te verlaten, wanneer de uitvoering van dat besluit voor die derdelander een ernstig risico inhoudt dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert”.

Moet de arbeidsrechter zich beperken tot de vaststelling dat sprake is van een beroep om dat beroep schorsende werking² te verlenen of moet hij nagaan of is voldaan aan de in het arrest Abdida aan de schorsende werking gestelde voorwaarden?

De rechtspraak is verdeeld over de kwestie.

Een stroming is van mening dat het volstaat om het bestaan van een beroep vast te stellen om hieraan een schorsende werking te verlenen. Dit standpunt is gebaseerd op het feit dat het Hof van Luxemburg een zeer algemeen standpunt zou hebben aangenomen „ten aanzien van alle personen tegen wie een bevel om het grondgebied te verlaten is uitgevaardigd en die op grond van artikel 9 ter beroep hebben ingesteld tegen een weigering van een verblijfsvergunning”, dat „het materieel onmogelijk is „vooraf” te zeggen of een situatie dermate uitzonderlijk is dat het beroep moet worden geacht schorsende werking te hebben. Men kan niet op voorhand aannemen dat het beroep schorsende werking zou hebben voor bepaalde verzoekers, maar niet voor andere” en dat „het aan de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is

¹ MAES, C., in *Aide sociale - Intégration sociale. Le droit en pratique*, Brussel, la Charte, tweede uitgave, nog niet verschenen.

² In die zin: NISSEN, T., „Aide Sociale et régularisation 9 ter: le point sur la question après l’arrêt Abdida”, *Fiche pratique de l’accueil 16*, CIRE, 2015, die meent dat aan elk beroep dat tegen een 9ter-afwijzing wordt ingesteld schorsende werking dient te worden verleend; TSOURDI, L., „Régularisation médicale en Belgique: quelles répercussions pour l’arrêt Abdida?”, *Newsletter EDEM*, mei 2015, blz. 3.

om dit te beoordelen. Door een vreemdeling een doeltreffende voorziening in rechte beroep te onthouden zou vooruit worden gelopen op de beoordeling van de aangevoerde grieven door de Raad van Vreemdelingenbetwistingen”.

Een andere stroming is daarentegen van mening dat de schorsende werking slechts kan worden erkend onder de in het arrest Abdida bedoelde voorwaarden en dat de arbeidsrechtbanken hiertoe over een prima facie beoordelingsbevoegdheid beschikken, waarbij de schorsing niet gerechtvaardigd is indien het verzoek kennelijk ongegrond is of de medische gegevens kennelijk ontoereikend zijn.

Ik ben van mening dat voor deze laatste stroming dient te worden gekozen.

Immers, artikel 288, alinea 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt: „Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen”.

Op basis van deze bepaling is het Hof van Luxemburg van oordeel dat de nationale rechter „*het nationale recht zoveel mogelijk [moet] uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn, teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken [...] Het vereiste van een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht is inherent aan het systeem van het Verdrag aangezien het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren bij de beslechting van het bij hem aanhangige geding. [...] In casu vereist het beginsel van richtlijnconforme uitlegging dus dat de verwijzende rechter, door het gehele nationale recht in beschouwing te nemen, binnen zijn bevoegdheid al het mogelijke doet om de volle werking van richtlijn [...] te verzekeren*”³.

Door na te gaan of aan de door het Hof van Luxemburg gestelde voorwaarden is voldaan, miskent de arbeidsrechter het doeltreffende karakter van het tegen het bevel om het grondgebied te verlaten ingestelde beroep niet, maar ziet hij er integendeel op toe het rechtstreeks toepasselijk Europees recht, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en in het kader van het bij hem aanhangige geding, toe te passen in overeenstemming met de uitlegging die daaraan door de Europese rechter wordt gegeven. Aangezien de uitgevoerde prima facie beoordeling is beperkt tot de vraag of de grief niet kennelijk ongegrond is, lijkt het standpunt ons volledig in overeenstemming met de eisen van het Hof van Straatsburg dat de doeltreffendheid van een beroep en de van rechtswege schorsende werking

³ Arrest van 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01 tot en met C-403/01, EU:C:2004:584, punten 110-118 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

die hieruit zou moeten voortvloeien in geval van mogelijke schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, koppelt aan de toetsing of er een verdedigbare grief bestaat.

- 34 In feite is een derde uitlegging van de uit het arrest Abdida getrokken lering mogelijk, waarbij het niet aan de arbeidsgerechten staat na te gaan of er sprake is van een ernstige en verdedigbare grief, maar te onderzoeken of de uitvoering van een verwijderingsbesluit deze derdelander kan blootstellen aan een ernstig risico van ernstige en onomkeerbare verslechtering van zijn gezondheidstoestand.
- 35 Deze derde uitlegging levert echter andere problemen op.
- 36 De arbeidsgerechten hebben weliswaar de gewoonte uitspraak te doen over de medische onmogelijkheid om terug te keren, maar dit debat heeft betrekking op de sociale bijstand (die wordt toegekend aan een persoon waarvan, als uitzondering op de regel, de illegaliteit van het verblijf niet aan een dergelijke bijstand in de weg staat) waarvoor zij de aangewezen rechtscolleges zijn. Wanneer moet worden beoordeeld of een beroep bij de RvV tegen een regularisatieweigering al dan niet schorsende werking heeft, gaat het debat over het verblijf, ten aanzien waarvan moet worden besloten of het al dan niet legaal is. Het recht op sociale bijstand zou, ingeval het verblijf als wettelijk zou worden beschouwd, slechts indirect worden verleend. Geschillen inzake de wettigheid van het verblijf worden in de regel evenwel aan een andere – op dit gebied gespecialiseerde – rechterlijke instantie voorgelegd, namelijk de RvV.
- 37 Het is duidelijk dat de moeilijkheid deels ligt in de omstandigheid dat het gerecht waarbij de schorsende werking wordt aangevoerd (de arbeidsrechtbank, bevoegd voor de toekenning van de sociale bijstand) niet hetzelfde is als dat waarbij het beroep wordt ingesteld (de RvV, bevoegd voor het verblijfsrecht).
- 38 Op dezelfde wijze leidt deze dualiteit bij de uitlegging volgens welke het aan de arbeidsrechter is om na te gaan of een grief verdedigbaar is, bij de arbeidsgerechten tot onbehagen en een gebrek aan legitimiteit om te oordelen of een beroep bij de RvV kans op slagen heeft, op een gebied waarvan zij niet de aangewezen rechter zijn en dat zij niet in dezelfde mate beheersen als het sociaal recht.
- 39 Wat is de omvang van de toetsing die de arbeidsrechter bij wie de schorsende werking van een bij een andere rechter ingediend beroep wordt aangevoerd, moet uitoefenen?
- 40 Deze vraag zou uiteraard eenvoudig van tafel kunnen worden geveegd met het argument dat het een nationaal rechtsprobleem betreft dat buiten de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie valt. Het arbeidshof kiest er niettemin voor zich tot het Hof van Justitie te wenden omdat deze vraag ook vereist dat de draagwijdte van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt verduidelijkt. Geeft het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een gerechtelijke instantie A automatisch recht op

bijstand die valt onder een gerechtelijke instantie B? Brengt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een gerechtelijke instantie A met zich mee dat de hierin aangevoerde grieven moeten worden beoordeeld door een gerechtelijke instantie B? Brengt het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een gerechtelijke instantie A met zich mee dat de onder haar bevoegdheid vallende toetsing moet worden uitgevoerd door een gerechtelijke instantie B?

VI. Prejudiciële vraag

- 41 Ter verduidelijking van deze belangrijke vraag dient de volgende prejudiciële vraag te worden gesteld:
- 42 „Moeten de artikelen 5 en 13 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, gelezen in het licht van de artikelen 19, lid 2, en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 14, lid 1, onder b), van deze richtlijn, gelezen in het licht van het arrest C-562/13 van 18 december 2014 van de Grote kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie,

aldus worden uitgelegd dat zij schorsende werking verlenen aan een beroep tegen een beslissing waarbij een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt, wordt gelast het grondgebied van een lidstaat te verlaten, met dien verstande dat de indiener van het beroep betoogt dat de uitvoering van deze beslissing voor hem een ernstig risico kan inhouden dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert,

- zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over het beroep, omdat de enkele instelling ervan volstaat om de uitvoering van het bevel om het grondgebied te verlaten, te schorsen,
- of na een marginale toetsing betreffende het bestaan van een verdedigbare grief of het ontbreken van een grond voor niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid van het beroep bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen,
- of na een volledige toetsing, waarbij de arbeidsgerechten nagaan of de uitvoering van deze beslissing voor de indiener van het beroep wel degelijk een ernstig risico kan inhouden dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert?”