

Zaak C-206/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

31 maart 2021

Verwijzende rechter:

Tribunal administratif de Dijon (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

11 maart 2021

Verzoeker:

X

Verweerder:

Préfet de Saône-et-Loire

[OMISSIS]

Gelet op de volgende procedure:

[OMISSIS] verzoekt X, [OMISSIS], de Tribunal

1) om het besluit van 23 november 2020, waarbij de préfet de Saône-et-Loire (prefect van het departement Saône-et-Loire) hem heeft gelast het Franse grondgebied te verlaten, nietig te verklaren [OMISSIS]

[OMISSIS]

Hij betoogt dat:

- [OMISSIS] [Or. 2]
- [OMISSIS];
- [OMISSIS];
- [OMISSIS];

- artikel L. 121-1 en artikel R. 121-4 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 inzake het asielrecht) en derhalve zijn verwijdering van het Franse grondgebied in strijd zijn met [OMISSIS] de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), alsmede met [OMISSIS] artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), aangezien de uitkering voor gehandicapte volwassenen niet in aanmerking wordt genomen bij de beoordeling van het eigen en toereikende karakter van de bestaansmiddelen;
- [het besluit tot verwijdering] in strijd is met [OMISSIS] artikel 8 [EVRM] en blijkt geeft van een kennelijke beoordelingsfout met betrekking tot zijn persoonlijke omstandigheden.

[OMISSIS]

[OMISSIS] de préfet de Saône-et-Loire verzoekt dat het verzoek wordt afgewezen.

Hij betoogt [OMISSIS] met name dat:

- de financiële hulp van een Frans onderdaan die X onderdak verschaft, niets meer is dan een teruggave van de huur die X haar betaalt;
- de cour administrative d'appel de Lyon (bestuursrechter in tweede aanleg Lyon, Frankrijk) dienaangaande bij onherroepelijke beslissing van 23 juni 2020 heeft geoordeeld dat in wezen „de uitkering voor gehandicapte volwassenen de enige bron van inkomsten van X is”;
- de cour administrative d'appel de Paris (bestuursrechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) (CAA Parijs, 15 mei 2018, nr. 17PA00903) heeft geoordeeld dat de gestelde discriminatie niet is vastgesteld aangezien „volgens artikel R. 121-4 van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en inzake het asielrecht alle niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkeringen in aanmerking moeten worden genomen, en niet alleen de uitkering voor gehandicapte volwassenen”.

[OMISSIS] [Or. 3]

Gezien:

- het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”);
- het [EVRM];
- het [Handvest];

- richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 [betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG] [hierna: „richtlijn 2004/38”];
- het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en inzake het asielrecht;
- [OMISSIS].
- [OMISSIS]

[OMISSIS]

- 1 X is een Belgisch onderdaan die op 13 februari 1984 is geboren en die op 1 juli 2016 in Frankrijk is binnengekomen. Bij besluit van 14 augustus 2018 werd hem voor de eerste keer een verblijfstitel geweigerd en werd hij gelast het grondgebied te verlaten, waaraan hij geen gevolg heeft gegeven niettegenstaande zijn verzoek tot nietigverklaring werd afgewezen bij beslissing van 27 augustus 2019, die is bevestigd bij beslissing van de cour administrative d’appel de Lyon van 23 juni 2020. Op 23 december 2019 heeft de préfet de Saône-et-Loire opnieuw geweigerd hem een verblijfstitel af te geven, hem gelast het Franse grondgebied binnen dertig dagen te verlaten en het land aangewezen waarnaar hij kon worden uitgezet. Verzoeker heeft daaraan evenmin gevolg gegeven, hoewel zijn verzoek tot nietigverklaring door de tribunal was afgewezen bij beslissing van 12 november 2020. Met het onderhavige beroep verzoekt X om nietigverklaring van het besluit van 23 november 2020, waarbij de préfet de Saône-et-Loire hem heeft gelast het Franse grondgebied binnen dertig dagen te verlaten, het land heeft aangewezen waarnaar hij kan worden uitgezet en hem een inreisverbod op het Franse grondgebied van een jaar heeft opgelegd.

Achtergrond van het geschil:

- 2 Wanneer wordt gesteld dat een richtlijn [OMISSIS] in strijd is met de Verdragsbepalingen, het Handvest [OMISSIS], de algemene beginselen van het Unierecht of de [bepalingen] van een Verdrag waarbij de Unie partij is, staat het in de eerste plaats aan de bestuursrechter om, indien er zich geen ernstige moeilijkheden voordoen, het aangevoerde middel af te wijzen of, indien dit wel het geval is, het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 267 [VWEU] om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Dat geldt ook wanneer wordt gesteld dat een richtlijn in strijd is met het [EVRM], aangezien uit artikel 6, lid 3, [VEU] volgt dat de door het [EVRM] gewaarborgde grondrechten „als algemene beginselen deel uit[maken] van het recht van de Unie”. **[Or. 4]**
- 3 Wanneer voor de bestuursrechter een middel wordt aangevoerd dat eraan is ontleend dat een wet ter omzetting van een richtlijn onverenigbaar is met een door

het [EVRM] gewaarborgd grondrecht [OMISSIS] dat als algemeen beginsel deel uitmaakt van het Unierecht, staat het in de tweede plaats aan de bestuursrechter om zich allereerst ervan te vergewissen dat de bepalingen van de richtlijn op de juiste wijze bij de wet worden omgezet. Indien dat het geval is, kan het middel inzake schending van dat grondrecht door de omzettingswet alleen worden beoordeeld volgens de hierboven beschreven procedure voor toetsing aan de richtlijn zelf. Dat geldt ook wanneer wordt gesteld dat een wet ter omzetting van een richtlijn onverenigbaar is met een internationaal verdrag waarbij Frankrijk en de Europese Unie partij zijn.

De gegrondheid van het besluit tot verwijdering:

- 4 Richtlijn [2004/38] heeft onder andere tot doel dat „*[p]ersonen die hun recht van verblijf uitoefenen tijdens het begin van hun verblijfsperiode geen onredelijke belasting vormen voor het socialebijstandsstelsel van het gastland*”. Daarom „*dient het recht van verblijf van een burger van de Unie en zijn familieleden voor perioden van meer dan drie maanden aan bepaalde voorwaarden te zijn verbonden*”. Artikel 7, lid 1, van richtlijn [2004/38] luidt als volgt: „*1. Iedere burger van de Unie heeft het recht gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een andere lidstaat te verblijven: a) indien hij in het gastland werknemer of zelfstandige is; b) indien hij voor zichzelf en voor zijn familieleden over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandsstelsel van het gastland, en over een verzekering beschikt die de ziektekosten in het gastland volledig dekt [...]*”.
- 5 Artikel L. 121-1 van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en inzake het asielrecht, waarbij artikel 7 van richtlijn [2004/38] op juiste wijze wordt omgezet, luidt als volgt: „*Tenzij zijn aanwezigheid een bedreiging van de openbare orde vormt, heeft iedere burger van de Europese Unie [...] het recht gedurende meer dan drie maanden in Frankrijk te verblijven indien hij aan een van de volgende voorwaarden voldoet: 1° hij oefent in Frankrijk een beroepswerkzaamheid uit; 2° hij beschikt voor zichzelf en voor zijn familieleden als bedoeld in lid 4 over voldoende bestaansmiddelen om te voorkomen dat zij ten laste komen van het socialebijstandsstelsel, en hij beschikt over een ziektekostenverzekering; [...]*”. Ten slotte bepaalt artikel R. 121-4 van dat wetboek, waarbij artikel 8, lid 4, van richtlijn [2004/38] wordt omgezet, het volgende: „*[...] Indien vereist, wordt bij de beoordeling of de bestaansmiddelen van de betrokkene toereikend zijn, rekening gehouden met zijn persoonlijke omstandigheden. Het vereiste bedrag mag in geen geval hoger liggen dan het minimuminkomen bedoeld in artikel L. 262-2 van de code de l'action sociale et des familles (wetboek maatschappelijk welzijn en gezin) [...]. Bij de beoordeling van de belasting die de in artikel L. 121-1 bedoelde persoon voor het socialebijstandsstelsel kan vormen, wordt met name rekening gehouden met de hoogte van de niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkeringen die aan hem zijn toegekend, de duur van zijn moeilijkheden en de duur van zijn verblijf*”.

- 6 In casu blijkt uit de processtukken dat X, een gehandicapte volwassene met een invaliditeitspercentage van 80 %, sinds 1 juli 2016 in Frankrijk verblijft, niettegenstaande hem tweemaal een definitieve verblijfstitel is geweigerd, waarbij hij telkens werd gelast het Franse grondgebied te verlaten. X oefent geen beroepswerkzaamheid in Frankrijk uit en ontvangt een uitkering voor gehandicapte volwassenen, een niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkering, ter hoogte van een gemiddeld bedrag van 531,15 EUR per maand. Bij het bestreden besluit van 23 november 2020 heeft de préfet de Saône-et-Loire X gelast het Franse grondgebied binnen dertig dagen te verlaten, omdat hij niet over eigen bestaansmiddelen beschikt en zijn verblijf op het Franse [Or. 5] grondgebied neerkomt op rechtsmisbruik, gelet op de belasting die hij aldus voor het socialebijstandstelsel vormt. Verzoeker voert weliswaar aan dat hij sinds eind 2019 financiële steun van een Frans onderdaan ontvangt, maar de prefect stelt dat deze steun in wezen neerkomt op de teruggave van de huur die X betaalt met de sociale uitkering die hij als gehandicapte volwassene ontvangt, welke stelling niet wordt betwist. Zelfs gesteld dat het om permanente giften gaat die na aftrek van diverse bankkosten 405,83 EUR per maand bedragen, blijkt uit de processtukken hoe dan ook dat op de datum van het bestreden besluit bijna 60 % van de financiële middelen waarop X – die daarenboven geen ziektekostenverzekering heeft – zich beroept, afkomstig zijn van het Franse socialebijstandstelsel, zodat ervan uit mag worden gegaan dat hij sinds zijn aankomst in Frankrijk niet beschikte „over voldoende bestaansmiddelen om geen belasting te vormen voor het socialebijstandstelsel”.
- 7 Voorts [bepaalt] artikel 8 van het [EVRM] het volgende: „1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”. Artikel 14 van het [EVRM] luidt: „Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.” Ten slotte luidt artikel 21, lid 1, van het [Handvest] als volgt: „Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, is verboden.”
- 8 In casu [betoogt] X dat artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 8, lid 4, van richtlijn [2004/38], die op juiste wijze in het nationale recht zijn omgezet bij artikel L. 121-1, punt 2, respectievelijk artikel R. 121-4 van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en inzake het asielrecht, niet aldus

kunnen worden uitgelegd dat op grond daarvan kan worden geëist van een burger van de Europese Unie, die gehandicapt is en uit hoofde daarvan, zoals hij, de uitkering voor gehandicapte volwassenen ontvangt, die een niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkering van het gastland betreft, dat hij beschikt over „*voldoende bestaansmiddelen om geen belasting te vormen voor het socialebijstandsstelsel*”, zoals de préfet de Saône-et-Loire heeft gedaan, zonder dat er sprake is van discriminatie op grond van zijn gezondheidstoestand, zijn handicap of zijn vermogen, die door zowel artikel 8 juncto artikel 14 van het [EVRM] als artikel 21 van het [Handvest] verboden is.

- 9 In die omstandigheden en hoewel artikel R. 121-4 van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en inzake het asielrecht bepaalt dat alle niet op premie- of bijdragebetaling berustende sociale uitkeringen, en niet alleen de uitkering voor gehandicapte volwassenen, in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de belasting die een burger van de Europese Unie vormt, rijst de [in het dictum van de onderhavige beslissing geformuleerde] vraag [OMISSIS] [Or. 6] [OMISSIS].
- 10 Deze vraag is bepalend voor de uitkomst van het door de tribunal te beslechten geding en levert een ernstige moeilijkheid op. Daarom dient deze vraag overeenkomstig artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden voorgelegd.

BESLIST:

Artikel 1:

De behandeling van de zaak wordt geschorst [OMISSIS] tot het Hof uitspraak heeft gedaan op de volgende vraag:

„Leiden artikel 7, lid 1, onder b), en artikel 8, lid 4, van richtlijn 2004/38/EG van 29 april 2004, door te vereisen dat een burger van de Unie over een ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij ten laste komt van het socialebijstandsstelsel, tot een met de in punt 7 van de onderhavige beslissing genoemde bepalingen strijdige indirecte discriminatie van personen die wegens hun handicap geen of slechts een beperkte beroepsactiviteit kunnen uitoefenen en daardoor niet kunnen beschikken over voldoende bestaansmiddelen om in hun levensonderhoud te voorzien, zonder dat zij in aanzienlijke mate of zelfs in buitensporige mate gebruikmaken van het socialebijstandsstelsel van de lidstaat waar zij verblijven?”

[OMISSIS] [Or. 7] [OMISSIS]