

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

11 maart 2021 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 5 – Terugkeerbesluit – Vader van een minderjarig kind dat Unieburger is – Inaanmerkingneming van het belang van het kind bij de vaststelling van het terugkeerbesluit”

In zaak C-112/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 6 februari 2020, ingekomen bij het Hof op 28 februari 2020, in de procedure

M. A.

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič, kamerpresident, C. Lycourgos (rapporteur) en I. Jarukaitis, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- M. A., vertegenwoordigd door D. Andrien, advocat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs, M. Van Regemorter en C. Pochet als gemachtigden, bijgestaan door D. Matray en S. Matray, avocats,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Cattabriga en E. Montaguti als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 5 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 (PB 2008, L 348, blz. 98), gelezen in samenhang met artikel 13 van deze richtlijn en met de artikelen 24 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een cassatieberoep dat M. A. heeft ingesteld tegen het arrest van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) houdende verwerping van zijn beroep tot nietigverklaring

van de beslissingen waarbij hem wordt bevolen om het Belgische grondgebied te verlaten en hem wordt verboden om dit grondgebied in te reizen.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Artikel 3, lid 1, van het internationale Verdrag inzake de rechten van het kind, dat op 20 november 1989 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd aangenomen, bepaalt:

„Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.”

Unierecht

- 4 In de overwegingen 22 en 24 van richtlijn 2008/115 staat te lezen:

„(22) Overeenkomstig het Verdrag van 1989 van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind dienen de lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn het belang van het kind voorop te stellen. Overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden[, ondertekend te Rome op 4 november 1950,] dienen de lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn de eerbiediging van het gezinsleven voorop te stellen.

[...]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het [Handvest] worden erkend.”

- 5 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.”

- 6 Artikel 5 van die richtlijn luidt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten [terdege] rekening met:

- a) het belang van het kind;
- b) het familie- en gezinsleven;
- c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

- 7 Artikel 6, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.”

- 8 Artikel 7, lid 2, van richtlijn 2008/115 luidt:

„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.”

- 9 In artikel 13, lid 1, van die richtlijn is het volgende bepaald:

„Aan de betrokken onderdaan van een derde land wordt een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar toegekend, dat hij bij een bevoegde rechterlijke of administratieve autoriteit of bij een onpartijdig

samengestelde bevoegde instantie waarvan de onafhankelijkheid is gewaarborgd, kan aanwenden tegen de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer.”

10 Artikel 14, lid 1, van die richtlijn luidt:

„Behoudens het bepaalde in de artikelen 16 en 17, zorgen de lidstaten ervoor dat jegens de onderdanen van derde landen, tijdens de termijn die overeenkomstig artikel 7 voor vrijwillig vertrek is toegestaan, en tijdens de termijn waarvoor overeenkomstig artikel 9 de verwijdering is uitgesteld, zoveel mogelijk de volgende beginselen in acht worden genomen:

- a) indien gezinsleden op het grondgebied aanwezig zijn, wordt de eenheid van het gezin gehandhaafd;
- b) dringende medische zorg wordt verstrekt en essentiële behandeling van ziekte wordt uitgevoerd;
- c) minderjarigen krijgen toegang tot het basisonderwijs, afhankelijk van de duur van hun verblijf;
- d) er wordt rekening gehouden met de speciale behoeften van kwetsbare personen.”

Belgisch recht

11 Artikel 74/13 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) bepaalt:

„Bij het nemen van een beslissing tot verwijdering houdt de minister of zijn gemachtigde rekening met het hoger belang van het kind, het gezins- en familieleven en de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 12 Op 24 mei 2018 werden tegen M. A. een bevel om het Belgische grondgebied te verlaten en een inreisverbod uitgevaardigd, die hem de volgende dag zijn betekend. Deze beslissingen vermeldden de verklaring van verzoeker dat hij een partner met de Belgische nationaliteit en een in België geboren dochter had, en waren gebaseerd op de misdrijven die hij op dit grondgebied had begaan en op het feit dat hij derhalve als een gevaar voor de openbare orde moest worden beschouwd.
- 13 Bij arrest van 21 februari 2019 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen het beroep van M. A. tegen die beslissingen verworpen.
- 14 Op 15 maart 2019 heeft M. A. tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 15 Ter ondersteuning van zijn cassatieberoep voert M.A. met name aan dat de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ten onrechte heeft geoordeeld dat zijn grief inzake schending van artikel 24 van het Handvest zonder belang was omdat hij niet preciseerde dat hij handelde namens zijn minderjarige kind. Dienaangaande benadrukt M. A. dat zijn kind de Belgische nationaliteit heeft, geen adressaat is van de voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen bestreden handelingen en dus niet procesbevoegd is, en voorts dat het voor de verdediging van het belang van het kind niet nodig dat hij namens zijn kind in rechte optreedt. M. A. zet bovendien uiteen dat zijn kind, om haar gezinsleven met hem voort te zetten, het grondgebied van de Europese Unie moet verlaten en zich het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van Unieburger ontleende rechten moet ontfangen.
- 16 Volgens de verwijzende rechter heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen op impliciete maar duidelijke wijze geoordeeld dat slechts rekening moet worden gehouden met het belang van het kind indien de betrokken bestuurlijke beslissing uitdrukkelijk op dat kind is gericht. Hij merkt op dat de kritiek van M. A. op dit oordeel betrekking heeft op de uitlegging van artikel 74/13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, waarbij artikel 5 van richtlijn 2008/115 wordt omgezet.
- 17 Volgens deze rechter valt de verplichting die verzoeker zou hebben om de rechtmatigheid van deze beslissing in naam van zijn kind te bestrijden opdat rekening zou worden gehouden met haar belang, daarentegen onder de vraag inzake procesbevoegdheid, die geen betrekking heeft op de uitlegging van het Unierecht.

- 18 Daarop heeft de Raad van State (België) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Dient artikel 5 van [richtlijn 2008/115], dat de lidstaten verplicht om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening te houden met het belang van het kind, gelezen in samenhang met artikel 13 van die richtlijn en de artikelen 24 en 47 van het [Handvest], aldus te worden uitgelegd dat het vereist dat rekening wordt gehouden met het belang van het kind, burger van de Unie, ook al is het terugkeerbesluit uitsluitend ten aanzien van een ouder van het kind vastgesteld?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 19 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 5 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 13 van deze richtlijn en met de artikelen 24 en 27 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten terdege rekening moeten houden met het belang van het kind vóór zij een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit vaststellen, ook al is dit besluit niet gericht tegen een minderjarige, maar tegen de vader van deze minderjarige.
- 20 Vooraf zij ten eerste opgemerkt dat de Raad van State volgens M. A. het Hof een vraag heeft gesteld over de uitlegging van artikel 47 van het Handvest en artikel 13 van richtlijn 2008/115, zodat moet worden onderzocht of deze bepalingen aldus kunnen worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling volgens welke de onderdaan van een derde land, tegen wie een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit is gericht, in naam van zijn minderjarige kind moet optreden voor de rechter die bevoegd is om te beslissen over de rechtmatigheid van dit besluit, opdat rekening zou worden gehouden met het belang van dit kind.
- 21 Volgens artikel 267 VWEU staat het aan de nationale rechter en niet aan de partijen in het hoofdgeding om zich tot het Hof te wenden. De bevoegdheid om de aan het Hof voor te leggen vragen te bepalen komt dus alleen aan de nationale rechter toe en de partijen kunnen de inhoud daarvan niet wijzigen. Bovendien zou, indien zou worden ingegaan op verzoeken van de partijen in het hoofdgeding om de vragen te wijzigen, zulks onverenigbaar zijn met de rol die het Hof bij artikel 267 VWEU is toebedeeld, alsook met zijn verplichting om de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen in staat te stellen opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien ingevolge deze bepaling alleen de verwijzingsbeslissingen ter kennis van de belanghebbende partijen worden gebracht (arrest van 6 oktober 2015, T-Mobile Czech Republic en Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, punten 28 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 In casu blijkt uit de motivering van de verwijzingsbeslissing uitdrukkelijk dat de onderhavige prejudiciële verwijzing geen betrekking heeft op de vraag inzake procesbevoegdheid, in de zin van het nationale procesrecht.
- 23 Bijgevolg dient op de vraag van de verwijzende rechter te worden geantwoord zonder rekening te houden met het verzoek van M. A. Bovendien lijkt de uitlegging van artikel 47 van het Handvest en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2008/115 in deze situatie niet noodzakelijk om deze rechter een nuttig antwoord te geven.
- 24 Ten tweede zij opgemerkt dat de prejudiciële vraag is gebaseerd op de premisse dat M. A. illegaal op het Belgische grondgebied verblijft. Uit artikel 2, lid 1, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 vloeit immers voort dat een terugkeerbesluit slechts jegens een onderdaan van een derde land kan worden vastgesteld wanneer deze niet legaal of niet langer legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punten 37 en 38).
- 25 Daarbij zij aangetekend dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de dochter van M. A. een minderjarige met de Belgische nationaliteit is.
- 26 Deze omstandigheid kan ertoe leiden dat M. A. krachtens artikel 20 VWEU een verblijfsvergunning voor het Belgische grondgebied moet worden toegekend. Dit zou in beginsel het geval zijn indien M. A. en zijn dochter, bij gebreke van een dergelijke verblijfsvergunning, gedwongen zouden zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten [zie in die zin arrest van 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Echtgenoot van een burger van de Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, punten 41-44 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. In het kader van deze beoordeling moeten de bevoegde autoriteiten terdege rekening houden met het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven en met het belang van het kind, zoals neergelegd in artikel 7 en artikel 24, lid 2, van het Handvest.

- 27 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat de omstandigheid dat de andere ouder van het kind de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind echt alleen kan en wil dragen een gegeven vormt dat voor die beoordeling relevant is, maar dat op zich niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de Unie te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een verblijfsrecht werd geweigerd. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten immers, in het belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie met zijn beide ouders, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van de ouder die onderdaan van een derde land is zou worden gescheiden (zie in die zin arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15, EU:C:2017:354, punten 70 en 71).
- 28 In herinnering zij echter gebracht dat artikel 267 VWEU volgens vaste rechtspraak een procedure van rechtstreekse samenwerking tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten tot stand brengt. In het kader van die procedure, die is gebaseerd op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, behoort elke beoordeling van de feiten van de zaak tot de bevoegdheid van de nationale rechter, die, gelet op de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, dient te beoordelen, terwijl het Hof uitsluitend bevoegd is om zich op basis van de door de nationale rechter vermelde feiten over de uitlegging of de geldigheid van een Unietekst uit te spreken (arrest van 25 oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Derhalve moet de gestelde vraag worden beantwoord op basis van de premisse dat M. A. illegaal op het Belgische grondgebied verblijft, waarvan de gegrondheid echter door de verwijzende rechter moet worden onderzocht.
- 30 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een onderdaan van een derde land die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, met het oog op zijn verwijdering in beginsel moet worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf – in voorkomend geval – niet is geregulariseerd (zie in die zin arresten van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 61, en 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220, punt 39).
- 31 Artikel 5, onder a), van richtlijn 2008/115 verplicht de lidstaten echter om bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn terdege rekening te houden met het belang van het kind.
- 32 Zoals al uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt, vormt deze een algemene regel die de lidstaten bindt zodra zij deze richtlijn uitvoeren, hetgeen onder meer het geval is wanneer de bevoegde nationale autoriteit, zoals in casu, een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit vaststelt tegen een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijft, en die bovendien de vader is van een minderjarige die legaal op dit grondgebied verblijft.
- 33 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, kan uit deze bepaling dus niet worden afgeleid dat alleen rekening moet worden gehouden met het belang van het kind wanneer het terugkeerbesluit een minderjarige betreft, met uitsluiting van terugkeerbesluiten die worden vastgesteld jegens de ouders van deze minderjarige [zie in die zin arrest van 8 mei 2018, K.A. e.a. (Gezinshereniging in België), C-82/16, EU:C:2018:308, punt 107].
- 34 Deze uitlegging vindt overigens zowel steun in de met artikel 5 van richtlijn 2008/115 nagestreefde doelstelling als in de algemene opzet van deze richtlijn.
- 35 Zo zij, aangaande in de eerste plaats de met artikel 5 van richtlijn 2008/115 nagestreefde doelstelling, opgemerkt dat dit artikel ertoe strekt om in het kader van de door deze richtlijn vastgestelde terugkeerprocedure te waarborgen dat verschillende grondrechten, waaronder de grondrechten van het kind, zoals neergelegd in artikel 24 van het Handvest, worden geëerbiedigd – zoals wordt bevestigd in de overwegingen 22 en 24 van deze richtlijn. Daaruit volgt dat dit artikel 5, gelet op de daarmee nagestreefde doelstelling, niet restrictief mag worden uitgelegd [zie naar analogie arresten van 14 februari 2019, Buivids, C-345/17, EU:C:2019:122, punt 51, en 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 53].
- 36 Bovendien is in artikel 24, lid 2, van het Handvest bepaald dat bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, de belangen van het kind een essentiële overweging vormen. Daaruit volgt dat deze bepaling zelf in ruime bewoordingen is gesteld en van toepassing is op besluiten die – zoals het geval is bij een terugkeerbesluit tegen een

onderdaan van een derde land, die ouder is van een minderjarig kind – niet gericht zijn tegen deze minderjarige, maar wel aanzienlijke gevolgen met zich meebrengen voor deze minderjarige.

- 37 Deze vaststelling wordt bevestigd door artikel 3, lid 1, van het internationale Verdrag inzake de rechten van het kind, waarnaar de toelichtingen bij artikel 24 van het Handvest uitdrukkelijk verwijzen.
- 38 Volgens dat artikel 3, lid 1, moet bij alle maatregelen betreffende kinderen rekening worden gehouden met de belangen van het kind. Bijgevolg heeft deze bepaling in het algemeen betrekking op alle beslissingen en alle handelingen die kinderen direct of indirect raken, zoals het Comité voor de rechten van het kind van de Verenigde Naties heeft opgemerkt [zie dienaangaande, Algemeen Commentaar nr. 14 (2013) van het Comité voor de Rechten van het Kind over het recht van het kind om zijn belangen de eerste overweging te laten vormen (artikel 3, lid 1), CRC/C/GC/14, punt 19].
- 39 Aangaande in de tweede plaats de context van artikel 5, onder a), van richtlijn 2008/115 zij ten eerste opgemerkt dat wanneer de Uniewetgever wenst dat alleen ten aanzien van de onderdaan van een derde land tegen wie een terugkeerbesluit is vastgesteld rekening wordt gehouden met de in dit artikel 5 opgesomde elementen, dit uitdrukkelijk is bepaald.
- 40 Zo blijkt, anders dan uit artikel 5, onder a) en b), van richtlijn 2008/115, uit artikel 5, onder c), van deze richtlijn uitdrukkelijk dat de lidstaten alleen rekening moeten houden met de gezondheidstoestand van de „betrokken onderdaan van een derde land”, dit wil zeggen uitsluitend met de gezondheidstoestand van diegene tegen wie het terugkeerbesluit is gericht.
- 41 Ten tweede blijkt uit artikel 5, onder b), van deze richtlijn dat de lidstaten, wanneer zij van plan zijn een terugkeerbesluit te nemen, ook rekening moeten houden met het familie- en gezinsleven. Artikel 7 van het Handvest, dat onder meer het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven betreft en waarop een onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied verblijft en – zoals M. A. – de vader van een minderjarig kind is, zich kan beroepen, moet worden gelezen in samenhang met artikel 24, lid 2, van het Handvest, waarin de verplichting is opgenomen om rekening te houden met de belangen van zijn minderjarige kind [zie in die zin arrest van 26 maart 2019, SM (Onder Algerijnse kafala geplaatst kind), C-129/18, EU:C:2019:248, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 42 Ten derde voeren andere bepalingen van richtlijn 2008/115, zoals artikel 7, lid 2, en artikel 14, lid 1, de verplichting uit om rekening te houden met het belang van het kind, ook wanneer het betrokken besluit niet tegen dat kind is gericht.
- 43 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 5 van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 24 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten terdege rekening moeten houden met het belang van het kind vóór zij een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit vaststellen, ook al is dit besluit niet gericht tegen een minderjarige, maar tegen de vader van deze minderjarige.

Kosten

- 44 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 5 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 samenhang met artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten terdege rekening moeten houden met het belang van het kind vóór zij een met een inreisverbod gepaard gaand terugkeerbesluit vaststellen, ook al is dit besluit niet gericht tegen een minderjarige, maar tegen de vader van deze minderjarige.

ondertekeningen

* Procestaal: Frans.