ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

5 november 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen — Richtlijn 2008/115/EG — Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders — Procedure tot vaststelling van een terugkeerbesluit — Beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging — Recht van illegaal verblijvende derdelanders om te worden gehoord voorafgaand aan de vaststelling van een besluit dat hun belangen kan schaden — Weigering van de overheid om aan dergelijke derdelanders een verblijfsvergunning asiel te verlenen, met oplegging van de verplichting om het grondgebied te verlaten — Recht om voorafgaand aan de vaststelling van het terugkeerbesluit te worden gehoord”

In zaak C-166/13,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het tribunal administratif de Melun (Frankrijk) bij beslissing van 8 maart 2013, ingekomen bij het Hof op 3 april 2013, in de procedure

Sophie Mukarubega

tegen

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász, D. Šváby en C. Vajda rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 mei 2014,

gelet op de opmerkingen van:

— Mukarubega, vertegenwoordigd door B. Vinay, avocat,

* Procestaal: Frans.

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, D. Colas, F.-X. Bréchot, en B. Beaupère-Manokha als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki en L. Kotroni als gemachtigden,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer en M. Bulterman als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en D. Maidani als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juni 2014,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 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 L 348, blz. 98), alsook van het recht om in elke procedure te worden gehoord.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Mukarubega, Rwandees staatsburger, enerzijds en de préfet de police en de préfet de la Seine-Saint-Denis anderzijds over besluiten, waarbij haar aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel is afgewezen en haar is gelast het Franse grondgebied te verlaten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De punten 4, 6 en 24 van de considerans van richtlijn 2008/115 luiden als volgt:

„(4) Om in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren, moeten duidelijke, transparante en billijke regels worden vastgesteld.

[...]

(6) De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van onderdanen van derde landen volgens een billijke en transparante procedure geschiedt. Overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen van de EU moeten beslissingen die op grond van deze richtlijn worden genomen per geval vastgesteld worden en op objectieve criteria berusten, die zich niet beperken tot het loutere feit van illegaal verblijf [...]

[...]

(24) In deze richtlijn worden de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚Handvest'] worden erkend."

4 Artikel 1 van richtlijn 2008/115, met het opschrift „Doel", bepaalt:

„In deze richtlijn worden de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen."

5 Artikel 2, lid 1, van genoemde richtlijn bepaalt:

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

6 Artikel 3 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Definities", luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2) ‚illegaal verblijf': de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden [...] voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

[...]

4) ‚terugkeerbesluit': 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;

5) ‚verwijdering': de tenuitvoerlegging van de terugkeerverplichting, d.w.z. de fysieke verwijdering uit de lidstaat;

[...]

7) ‚risico op onderduiken': 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;

[...]"

7 Artikel 6 van genoemde richtlijn, met als opschrift „Terugkeerbesluit", luidt:

„1. 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.

[...]

4. De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.

[...]

6. Deze richtlijn belet niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratie[f] of rechterlijk[...] besluit of [één administratieve of rechterlijke] handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het communautair en het nationaal recht."

8 Artikel 7 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Vrijwillig vertrek", bepaalt:

„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.

[...]

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."

9 Artikel 12 van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Vorm", bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„Het terugkeerbesluit en, in voorkomend geval, het besluit betreffende het inreisverbod en het besluit inzake verwijdering worden schriftelijk uitgevaardigd en vermelden de feitelijke en de rechtsgronden, alsook informatie over de rechtsmiddelen die openstaan."

10 Artikel 13 van diezelfde richtlijn, met als opschrift „Rechtsmiddelen", bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. 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.

[...]

3. De betrokken onderdaan van een derde land heeft recht op juridisch advies, vertegenwoordiging in rechte en, indien nodig, taalkundige bijstand."

Frans recht

11 Artikel L. 511-1 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 betreffende het asielrecht), zoals gewijzigd bij loi nr. 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité (wet nr. 2011-672 betreffende immigratie, integratie en nationaliteit) van 16 juni 2011 (JORF van 17 juni 2011, blz. 10290, hierna: „Ceseda") bepaalt:

„1. De overheidsinstantie kan een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie [...] en die geen familielid van een dergelijke onderdaan is in de zin van artikel L. 121-1, punten 4 en 5, gelasten het Franse grondgebied te verlaten, wanneer hij zich in een van de volgende situaties bevindt:

[...]

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

[...]

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.

De motivering van dat besluit hoeft niet te verschillen van die van 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 waarnaar de vreemdeling in geval van ambtshalve tenuitvoerlegging wordt verwijderd.

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:

[...]

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:

[...]

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;

[...]

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.

[...]".

12 Artikel L. 512-1 Ceseda luidt als volgt:

„I. De vreemdeling jegens wie een besluit is vastgesteld inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten en die over de in artikel L. 511-1, onderdeel II, eerste alinea, bedoelde termijn voor vrijwillig vertrek beschikt, kan binnen een termijn van [30] dagen na de kennisgeving ervan, bij het tribunal administratif verzoeken om nietigverklaring van dat besluit alsmede van besluiten inzake het verblijf, inzake de vaststelling van het land van bestemming en inzake het verbod naar het Franse grondgebied terug te keren die, in voorkomend geval, aan dat besluit verbonden zijn. De vreemdeling voor wie een terugkeerverbod geldt als bedoeld in artikel L. 511-1, onderdeel III, derde alinea, kan binnen een termijn van 30 dagen na de kennisgeving ervan, om nietigverklaring van dat besluit verzoeken.

De vreemdeling kan uiterlijk bij het indienen van zijn verzoek tot nietigverklaring om kosteloze rechtsbijstand verzoeken. Het tribunal administratif doet uitspraak binnen een termijn van 3 maanden nadat de zaak bij die rechterlijke instantie aanhangig is gemaakt.

Indien de vreemdeling in bewaring is gesteld krachtens artikel L. 551-1 [...], wordt evenwel uitspraak gedaan overeenkomstig de in onderdeel III van onderhavig artikel bedoelde procedure en binnen de daarin gestelde termijn.

II. De vreemdeling aan wie een verplichting is opgelegd om het grondgebied onverwijld te verlaten, kan binnen [48] uur na de kennisgeving ervan door de overheid, de president van het tribunal administratif verzoeken om nietigverklaring van dat besluit alsmede van besluiten inzake het verblijf, inzake de weigering een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, inzake de vaststelling van het land van bestemming en inzake het verbod naar het Franse grondgebied terug te keren die, in voorkomend geval, aan dat besluit zijn verbonden.

Op dat beroep wordt uitspraak gedaan volgens de in onderdeel I bedoelde procedure en binnen de daarin gestelde termijnen.

Indien de vreemdeling in bewaring is gesteld krachtens artikel L. 551-1 [...], wordt uitspraak gedaan volgens de in onderdeel III van onderhavig artikel bedoelde procedure en binnen de daarin gestelde termijn.

III. Wanneer een besluit tot inbewaringstelling is vastgesteld [...], kan de vreemdeling de president van het tribunal administratif om nietigverklaring van dat besluit verzoeken binnen [48] uur na de kennisgeving ervan. Wanneer aan de vreemdeling een verplichting is opgelegd om het Franse grondgebied te verlaten, kan met datzelfde beroep tevens worden verzocht om nietigverklaring van de besluiten inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten, inzake de weigering een termijn voor vrijwillig vertrek toe te kennen, inzake de vaststelling van het land van bestemming en inzake het verbod naar het Franse grondgebied terug te keren die, in voorkomend geval, aan genoemde verplichting zijn verbonden, wanneer de kennisgeving van die besluiten gelijktijdig met die van het besluit tot inbewaringstelling of tot oplegging van huisarrest gebeurt. [...]

[...]”

13 Artikel L. 512-3 Ceseda bepaalt:

„De artikelen L. 551-1 en L. 561-2 zijn van toepassing op de vreemdeling aan wie een verplichting om het Franse grondgebied te verlaten is opgelegd, vanaf het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek die hem is toegekend of, indien geen termijn is toegekend, vanaf de kennisgeving van het besluit inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten.

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, vóór het verstrijken van een termijn van [48] uur na de kennisgeving ervan door de overheid, en evenmin voordat de bestuursrechter, indien hij is aangezocht, uitspraak heeft gedaan. De vreemdeling wordt daarvan op de hoogte gebracht aan de hand van de schriftelijke kennisgeving van het besluit inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten.”

14 Artikel L. 742-7 Ceseda luidt:

„De vreemdeling wiens verzoek om erkenning als vluchteling of om subsidiaire bescherming definitief is afgewezen en aan wie niet op een andere grond toestemming tot verblijf op het grondgebied kan worden verleend, dient het Franse grondgebied te verlaten op straffe van een verwijderingsmaatregel als bedoeld in titel I van boek V en, in voorkomend geval, van de in hoofdstuk I van titel II van boek VI bepaalde sancties.”

15 Artikel 24 van loi nr. 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration (wet nr. 2000-321 inzake de rechten van de burgers in hun betrekkingen met de overheid) van 12 april 2000 (JORF van 13 april 2000, blz. 5646), 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 loi nr. 79-587 relative à la motivation des actes administratifs et à l’amélioration des relations entre l’administration et le public (wet nr. 79-587 inzake de motivering van bestuurshandelingen en de verbetering van de betrekkingen tussen de overheid en het publiek) van 11 juli 1979, slechts genomen nadat de betrokken persoon de gelegenheid heeft gehad schriftelijke en, in voorkomend geval op zijn verzoek, mondelinge opmerkingen in te dienen. Die persoon kan zich doen bijstaan door een raadsman of zich laten vertegenwoordigen door een gevolmachtigde naar keuze. De overheidsinstantie 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:

[...]

3° op beslissingen waarvoor bij wet een bijzondere contradictoire procedure is ingesteld.”

16 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft de Conseil d’État in een „avis contentieux” van 19 oktober 2007 geoordeeld dat volgens artikel 24, lid 3, van wet nr. 2000-321 van 12 april 2000 inzake de rechten van de burgers in hun betrekkingen met de overheid, dat artikel niet van toepassing is op besluiten inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten, aangezien de wetgever, door in de Cesada in specifieke procedurele waarborgen te voorzien, heeft willen vaststellen welke regels van de administratieve en de contentieuze procedure voor het opleggen en de uitvoering van dergelijke besluiten gelden.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

17 Mukarubega, geboren op 12 maart 1986, heeft de Rwandese nationaliteit en is Frankrijk op 10 september 2009 binnengekomen op vertoon van haar paspoort met visum.

18 Zij heeft in Frankrijk een verblijfsvergunning asiel aangevraagd. Gedurende de behandeling van haar verzoek was zij in het bezit van een voorlopige verblijfsvergunning, die regelmatig is verlengd.

19 Bij besluit van 21 maart 2011 heeft de directeur-generaal van het Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA; Frans bureau voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen) het asielverzoek van betrokkene, na haar te hebben gehoord, afgewezen.

20 Mukarubega is tegen dat besluit opgekomen bij de Cour nationale du droit d'asile (CNDA; nationaal hof voor asielrecht). Tijdens de hoorzitting voor die rechterlijke instantie is Mukarubega, bijgestaan door een advocaat en een tolk, gehoord.

21 Bij beslissing van 30 augustus 2012, aan Mukarubega betekend op 10 september daaraanvolgend, heeft de CNDA dat beroep verworpen.

22 Gelet op de beslissingen van het OFPRA en de CNDA, heeft de préfet de police bij besluit van 26 oktober 2012 geweigerd om Mukarubega een verblijfsvergunning asiel af te geven en een besluit genomen waarbij haar werd gelast het Franse grondgebied te verlaten, haar een termijn van dertig dagen werd toegekend voor vrijwillig vertrek en Rwanda werd vermeld als het land waarnaar Mukarubega kon worden verwijderd.

23 Mukarubega is evenwel illegaal op het Franse grondgebied gebleven.

24 Begin maart 2013 heeft zij geprobeerd om met een bedrieglijk verkregen Belgisch paspoort op een valse identiteit naar Canada te reizen. Zij is daarbij door de politie aangehouden en op 4 maart 2013 in verzekering gesteld wegens „documentfraude", strafbaar gesteld bij de artikelen 441-2 en 441-3 van de code pénal (Frans wetboek van strafrecht).

25 Tijdens die inverzekeringstelling op 4 maart, die van 12.15 uur tot 18.45 uur duurde, is Mukarubega gehoord over haar persoonlijke- en gezinssituatie, haar achtergrond, haar recht op verblijf in Frankrijk en haar eventuele terugkeer naar Rwanda.

26 Bij besluit van 5 maart 2013 heeft de préfet de la Seine-Saint-Denis, na te hebben vastgesteld dat Mukarubega illegaal op het Franse grondgebied verbleef, een besluit vastgesteld inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten en haar geen termijn voor vrijwillig vertrek toegekend omdat er een risico op onderduiken bestond. Diezelfde dag werd aan Mukarubega meegedeeld dat zij tegen dat besluit een beroep met schorsende werking kon instellen.

27 Na te hebben vastgesteld dat Mukarubega het Franse grondgebied niet onmiddellijk kon verlaten omdat er geen vervoer beschikbaar was, dat zij geen voldoende garanties bood omdat zij niet over een geldig identiteits- of reisdocument of een permanent adres beschikte, en dat er een risico bestond dat zij zich aan de haar betreffende verwijderingsmaatregel zou onttrekken, heeft de préfet de la Seine-Saint Denis bij een tweede besluit van 5 maart 2013 vastgesteld dat een maatregel van huisarrest niet mogelijk was en gelast dat zij in vreemdelingenbewaring werd gesteld in ruimten die niet onder de bevoegdheid van het gevangeniswezen vallen voor een duur van vijf dagen, zijnde de termijn die strikt noodzakelijk was voor haar vertrek.

28 Mukarubega is daarop in een centrum voor vreemdelingenbewaring geplaatst.

29 Bij verzoekschriften van 6 maart 2013 heeft Mukarubega verzocht om nietigverklaring van het besluit van 26 oktober 2012 en van de twee besluiten van 5 maart 2013. Tevens heeft zij verzocht dat haar een voorlopige verblijfsvergunning werd afgegeven en haar situatie opnieuw werd onderzocht.

30 Ter ondersteuning van haar beroepen heeft Mukarubega in de eerste plaats aangevoerd dat het besluit van 5 maart 2013 waarbij zij in vreemdelingenbewaring is gesteld, geen rechtsgrondslag heeft, aangezien het aan haar is betekend voordat het besluit van dezelfde dag inzake de verplichting het Franse grondgebied te verlaten dat de rechtsgrondslag van eerstgenoemd besluit vormt, aan haar werd betekend.

31 Mukarubega voert in de tweede plaats aan dat de besluiten van 26 oktober 2012 en van 5 maart 2013 inzake de verplichting om het grondgebied te verlaten, zijn vastgesteld in strijd met het beginsel van behoorlijk bestuur dat is verankerd in artikel 41, lid 2, sub a, van het Handvest, aangezien zij niet de gelegenheid heeft gehad om voorafgaand aan de vaststelling van die besluiten haar opmerkingen daarover te maken. Dat het tegen die besluiten ingestelde beroep tot nietigverklaring schorsende werking heeft, betekent niet dat de bevoegde instanties het beginsel van behoorlijk bestuur niet meer hoeven na te leven.

32 Het tribunal administratif de Melun heeft bij beslissing van 8 maart 2013 het besluit van 5 maart 2013 waarbij Mukarubega in vreemdelingenbewaring is gesteld, nietig verklaard wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag.

33 Met betrekking tot de besluiten van 26 oktober 2012 en van 5 maart 2013 inzake de verplichting om het Franse grondgebied te verlaten, merkt het tribunal administratif de Melun het hierna volgende op.

34 Volgens de verwijzende rechter zijn die twee besluiten „terugkeerbesluiten” in de zin van artikel 3 van richtlijn 2008/115. Krachtens artikel L. 511-1 Ceseda en artikel 6, lid 6, van die richtlijn kan de vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft aangevraagd, tegelijk met de afwijzing van zijn aanvraag worden verplicht het grondgebied te verlaten. Volgens de verwijzende rechter heeft de vreemdeling in die omstandigheden de gelegenheid gehad om in de loop van de procedure voor de overheid alle op zijn persoonlijke situatie betrekking hebbende gegevens aan te voeren. De verwijzende rechter wijst er echter op dat een verblijfsaanvraag zonder voorafgaande kennisgeving aan de betrokkene en lange tijd na de indiening ervan kan worden afgewezen, zodat de persoonlijke situatie van de vreemdeling inmiddels kan zijn gewijzigd.

35 De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat volgens artikel 7, lid 4, van die richtlijn, indien er een risico op onderduiken bestaat, de lidstaten kunnen afzien van het toekennen van een termijn voor vrijwillig vertrek en dat volgens artikel L.512-3 Ceseda „[d]e verplichting om het Franse grondgebied te verlaten [...] niet ambtshalve ten uitvoer [kan] worden gelegd vóór het verstrijken van de termijn voor vrijwillig vertrek of, indien geen termijn is toegekend, vóór het verstrijken van een termijn van [48] uur na de kennisgeving door de overheid, en evenmin voordat het tribunal administratif, indien het is aangezocht, uitspraak heeft gedaan”.

36 Uit die bepalingen volgt dat een illegaal verblijvende vreemdeling aan wie de verplichting is opgelegd om het grondgebied te verlaten, bij de bestuursrechter een beroep wegens bevoegdheidsoverschrijding kan instellen, dat de uitvoerbaarheid van de verwijderingsmaatregel schorst.

37 In die omstandigheden heeft het tribunal administratif de Melun de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het recht om in elke procedure te worden gehoord, dat deel uitmaakt van het fundamentele beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging en bovendien is verankerd in artikel 41 van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat het voor de overheid, wanneer zij voornemens is jegens een illegaal verblijvende vreemdeling een terugkeerbesluit uit te vaardigen, de verplichting

meebrengt om de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn opmerkingen te maken, ongeacht of dat terugkeerbesluit al dan niet volgt op de afwijzing van een verblijfsaanvraag, en met name indien er een risico op onderduiken bestaat?

2) Mag op grond van de schorsende werking van de contentieuze procedure bij de bestuursrechter worden afgeweken van de regel dat een illegaal verblijvende vreemdeling de mogelijkheid moet worden geboden om voorafgaand aan de voor hem bezwarende voorgenomen verwijderingsmaatregel zijn standpunt daarover kenbaar te maken?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

38 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht om in elke procedure te worden gehoord, zoals dat van toepassing is in het kader van richtlijn 2008/115 en met name artikel 6 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een nationale autoriteit een derdelander niet specifiek over een terugkeerbesluit hoort, wanneer zij, na te hebben vastgesteld – na een procedure waarin hij is gehoord – dat die derdelander illegaal op het nationale grondgebied verblijft, voornemens is een dergelijk besluit jegens hem vast te stellen, ongeacht of dat terugkeerbesluit al dan niet volgt op de afwijzing van een verblijfsaanvraag.

39 Vooraf moet in herinnering worden gebracht dat richtlijn 2008/115, volgens de bewoordingen van punt 2 van de considerans ervan, beoogt om op basis van gemeenschappelijke normen een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid te ontwikkelen, zodat mensen op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden. Zowel uit de titel als uit artikel 1 van richtlijn 2008/115 blijkt dat die richtlijn te dien einde „gemeenschappelijke normen en procedures" vaststelt die de lidstaten moeten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen (zie arresten arrêts El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punten 31 en 32; Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punt 42, en Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, punt 20).

40 In hoofdstuk III van richtlijn 2008/115, met als opschrift „Procedurele waarborgen", zijn de vormvereisten opgenomen waaraan terugkeerbesluiten en, in voorkomend geval, besluiten betreffende het inreisverbod en verwijderingsbesluiten moeten voldoen: met name moeten zij schriftelijk worden uitgevaardigd en met redenen worden omkleed. Dit hoofdstuk bevat ook de verplichting voor de lidstaten om in doeltreffende beroepsgangen tegen deze besluiten te voorzien (zie, wat verwijderingsbesluiten betreft, arrest G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 29).

41 Vastgesteld moet echter worden dat de opstellers van richtlijn 2008/115 weliswaar een gedetailleerd kader hebben willen scheppen voor de waarborgen voor de betrokken derdelanders wat terugkeerbesluiten, besluiten inzake een inreisverbod en verwijderingsbesluiten betreft, maar dat zij niet hebben gepreciseerd of, en onder welke voorwaarden, de eerbiediging van het recht van die onderdanen om te worden gehoord moet worden gewaarborgd, en evenmin hebben gepreciseerd welke gevolgen aan schending van dat recht moeten worden verbonden (zie in die zin arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 31).

42 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt de eerbiediging van de rechten van de verdediging een fundamenteel beginsel van Unierecht waarvan het recht om in elke procedure te worden gehoord integraal deel uitmaakt (arresten Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punten 33 en 36; M., C-277/11, EU:C:2012:744, punten 81 en 82, en Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, punt 28).

43 Het recht om in elke procedure te worden gehoord is thans niet alleen verankerd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest, die garanderen dat de rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces in het kader van elke gerechtelijke procedure worden geëerbiedigd, maar ook in artikel 41 daarvan, dat het recht op behoorlijk bestuur waarborgt. Artikel 41, lid 2, van het Handvest bepaalt dat dit recht op behoorlijk bestuur met name het recht van eenieder behelst om te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen (arresten M., EU:C:2012:744, punten 82 en 83, en Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, punt 29).

44 Zoals het Hof in punt 67 van het arrest YS e.a. (C-141/12 en C-372/12, EU:C:2014:2081) in herinnering heeft gebracht, volgt uit de bewoordingen van artikel 41 van het Handvest duidelijk dat dit niet is gericht tot de lidstaten, maar uitsluitend tot de instellingen, organen en instanties van de Unie (zie in die zin arrest Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punt 28). Bijgevolg kan de aanvrager van een verblijfstitel aan artikel 41, lid 2, sub a, van het Handvest geen recht ontlenen om in elke procedure betreffende zijn aanvraag te worden gehoord.

45 Dat recht maakt echter wel integraal deel uit van de eerbiediging van de rechten van verdediging, dat een algemeen beginsel van Unierecht is.

46 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 voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie met name arrest M., EU:C:2012:744, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Volgens de rechtspraak van het Hof heeft de regel dat aan de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden gegeven om zijn opmerkingen kenbaar te maken voordat dit besluit wordt genomen, tot doel de bevoegde autoriteit in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Die regel beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken persoon, deze laatste in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten (zie in die zin arrest Sopropé, EU:C:2008:746, punt 49).

48 Het recht om te worden gehoord impliceert tevens dat de overheid met de nodige aandacht kennis neemt van de opmerkingen van de betrokkene door alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken en het besluit toereikend te motiveren (zie arresten Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, punt 14, en Sopropé, EU:C:2008:746, punt 50). De verplichting om een besluit op voldoende specifieke en concrete wijze te motiveren zodat betrokkene in staat is te begrijpen waarom zijn verzoek is geweigerd, vormt dus het uitvloeisel van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging (arrest M., EU:C:2012:744, punt 88).

49 Volgens de rechtspraak van het Hof moet het recht om te worden gehoord, worden geëerbiedigd, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijke formaliteit (zie arresten Sopropé, EU:C:2008:746, punt 38; M., EU:C:2012:744, punt 86, en G. en R., EU:C:2013:533, punt 32).

50 De verplichting tot eerbiediging van de rechten van de verdediging van de adressaten van besluiten die hun belangen aanmerkelijk raken, rust op de administratieve overheden van de lidstaten wanneer zij maatregelen nemen die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen (arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 35).

51 Wanneer – zoals in het hoofdgeding – noch de voorwaarden waaronder de eerbiediging van de rechten van de verdediging van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen moet worden gewaarborgd, noch de gevolgen van schending van die rechten door het Unierecht zijn vastgesteld, zijn die voorwaarden en gevolgen een aangelegenheid van het nationale recht, mits de in dat verband vastgestelde maatregelen dezelfde draagwijdte hebben als die voor particulieren in vergelijkbare nationaalrechtelijke situaties (gelijkwaardigheidsbeginsel) en de uitoefening van de door de rechtsorde

van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt (doeltreffendheidsbeginsel) (zie in die zin met name arresten Sopropé, EU:C:2008:746, punt 38; Iaia e.a., C-452/09, EU:C:2011:323, punt 16, en G. en R., EU:C:2013:533, punt 35).

52 Die vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid geven uitdrukking aan de algemene verplichting van lidstaten om de eerbiediging van de rechten van verdediging te waarborgen, die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, met name voor de vaststelling van de procedurevoorschriften (zie in die zin arrest Alassini e.a., C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punt 49).

53 Niettemin blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de grondrechten, zoals de eerbiediging van de rechten van verdediging, geen absolute gelding hebben, maar beperkingen kunnen bevatten, mits deze werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die met de betrokken maatregel worden nagestreefd, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, geen onevenredige en onduldbare ingreep impliceren waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arresten Alassini e.a., C-317/08-C-320/08, EU:C:2010:146, punt 63; G. en R., EU:C:2013:533, punt 33, en Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punt 84).

54 Of sprake is van schending van de rechten van de verdediging moet voorts worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van elk geval (zie in die zin arrest Solvay/Commissie, C-110/10 P, EU:C:2011:687, punt 63), met name de aard van de betrokken handeling, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arresten Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en G. en R., EU:C:2013:533, punt 34).

55 Het is dus in de algehele context van de rechtspraak van het Hof over de rechten van de verdediging en het stelsel van richtlijn 2008/115 dat de lidstaten de voorwaarden moeten vaststellen waaronder het recht om te worden gehoord van illegaal verblijvende derdelanders moet worden gewaarborgd en dat zij de gevolgen uit schending van dit recht moeten trekken (zie in die zin arrest G. en R., EU:C:2013:533, punt 37).

56 In het hoofdgeding voorziet noch richtlijn 2008/115, noch de toepasselijke nationale wettelijke regeling in een specifieke procedure om te waarborgen dat illegaal verblijvende derdelanders voorafgaand aan de vaststelling van een terugkeerbesluit worden gehoord.

57 Wat de regeling van richtlijn 2008/115 betreft, die op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde terugkeerbesluiten van toepassing is, moet er evenwel op worden gewezen dat, zodra is vastgesteld dat het verblijf illegaal is, de bevoegde nationale autoriteiten krachtens artikel 6, lid 1, van die richtlijn, en onverminderd de in artikel 6, leden 2 tot en met 5, voorziene uitzonderingen, een terugkeerbesluit moeten uitvaardigen (zie in die zin arresten El Dridi, EU:C:2011:268, punt 35, en Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punt 31).

58 Voorts kunnen de lidstaten krachtens artikel 6, lid 6, van richtlijn 2008/115 een besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit nemen. Daarenboven wordt in de definitie van het in artikel 3, punt 4, van die richtlijn opgenomen begrip „terugkeerbesluit” aan het illegaal verklaren van het verblijf een terugkeerverplichting verbonden.

59 Onverminderd de in artikel 6, leden 2 tot en met 5, van genoemde richtlijn voorziene uitzonderingen, is de vaststelling van een terugkeerbesluit dus het noodzakelijke gevolg van de vaststelling dat de betrokkene geen rechtmatig verblijf heeft.

60 Aangezien volgens richtlijn 2008/115 de vaststelling van een terugkeerbesluit nauw samenhangt met de vaststelling dat het verblijf illegaal is, kan het recht om te worden gehoord dus niet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde nationale instantie, wanneer zij voornemens is om tegelijkertijd een besluit houdende vaststelling dat het verblijf illegaal is en een terugkeerbesluit vast te stellen, de betrokkene

noodzakelijkerwijze moet horen om hem in staat te stellen specifiek over laatstgenoemd besluit zijn standpunt kenbaar te maken, aangezien hij naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar heeft kunnen maken over de onrechtmatigheid van zijn verblijf en over de redenen die overeenkomstig het nationale recht kunnen rechtvaardigen dat die instantie afziet van de vaststelling van een terugkeerbesluit.

61 Wat de na te leven bestuurlijke procedure betreft, dienen de lidstaten volgens punt 6 van de considerans van richtlijn 2008/115 er echter voor te zorgen dat het beëindigen van illegaal verblijf van derdelanders volgens een billijke en transparante procedure geschiedt (arrest Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 40).

62 Bijgevolg brengt de in artikel 6, lid 1, van die richtlijn opgenomen verplichting om jegens derdelanders die illegaal op hun grondgebied verblijven een terugkeerbesluit uit te vaardigen na een billijke en transparante procedure, mee dat de lidstaten in het kader van hun procesautonomie ten eerste in hun nationale recht uitdrukkelijk moeten bepalen dat in geval van illegaal verblijf een verplichting om het grondgebied te verlaten wordt opgelegd en, ten tweede, moeten waarborgen dat de betrokkene naar behoren wordt gehoord in het kader van de procedure betreffende zijn verblijfsaanvraag dan wel, in voorkomend geval, over de onrechtmatigheid van zijn verblijf.

63 Wat in de eerste plaats het vereiste betreft in het nationale recht te bepalen dat in geval van illegaal verblijf een verplichting om het grondgebied te verlaten wordt opgelegd, moet worden opgemerkt dat artikel L. 511-1, I, punt 3, Ceseda uitdrukkelijk bepaalt dat de bevoegde Franse overheidsinstantie een vreemdeling die geen onderdaan is van een lidstaat van de Unie, van een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, of van de Zwitserse Bondsstaat, en die geen familielid van een dergelijke onderdaan is, kan verplichten het Franse grondgebied te verlaten, wanneer aan de vreemdeling de afgifte of de verlenging van een verblijfstitel is geweigerd of de hem verstrekte verblijfstitel is ingetrokken.

64 Voorts volgt uit de stukken waarover het Hof beschikt dat artikel L. 742-7 Ceseda bepaalt dat de vreemdeling wiens verzoek om erkenning als vluchteling of om subsidiaire bescherming definitief is afgewezen en aan wie niet op een andere grond toestemming tot verblijf op het grondgebied kan worden verleend, het Franse grondgebied dient te verlaten op straffe van een verwijderingsmaatregel.

65 Bijgevolg is in het nationale recht uitdrukkelijk voorzien in de verplichting om in geval van illegaal verblijf het grondgebied te verlaten.

66 Wat betreft in de tweede plaats de eerbiediging van het recht om in het kader van de vaststelling van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde terugkeerbesluiten te worden gehoord over de verblijfsaanvraag, en, in voorkomend geval, over de onrechtmatigheid van het verblijf, moet worden vastgesteld dat de Franse autoriteiten met het eerste in het hoofdgeding aan de orde zijnde terugkeerbesluit, te weten dat van 26 oktober 2012 – dat is vastgesteld minder dan twee maanden na de betekening aan Mukarubega van de afwijzing van haar asielverzoek door de CNDA, waarbij de beslissing van het OFPRA werd bevestigd – Mukarubega's aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel hebben afgewezen en haar tezelfdertijd hebben gelast het Franse grondgebied te verlaten.

67 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat het eerste terugkeerbesluit is uitgevaardigd na de afronding van de procedure betreffende Mukarubega's verblijfsaanvraag asiel, in het kader waarvan zij alle gronden voor haar asielverzoek uitvoerig heeft kunnen uiteenzetten, en nadat zij alle rechtsmiddelen had uitgeput die volgens het nationale recht tegen die afwijzing kunnen worden aangewend.

68 Mukarubega heeft overigens niet betwist dat zij zowel door het OFPRA als door de CNDA naar behoren en daadwerkelijk over haar asielverzoek was gehoord in zodanige omstandigheden dat zij alle gronden voor haar verzoek had kunnen uiteenzetten. Mukarubega verwijt de bevoegde nationale

autoriteiten met name dat zij haar niet hebben gehoord over de wijzigingen die zich tussen de datum van indiening van haar asielverzoek en de datum van vaststelling van het eerste terugkeerbesluit – een periode van 33 maanden – in haar persoonlijke situatie hebben voorgedaan.

69 Dat argument faalt, want Mukarubega is een nog tweede keer over haar asielverzoek gehoord, namelijk op 17 juli 2012 door de CNDA, dat wil zeggen zes weken vóór de afwijzing van haar asielverzoek door die instantie en iets meer dan drie maanden vóór het eerste terugkeerbesluit.

70 Mukarubega heeft dus naar behoren en daadwerkelijk haar opmerkingen over de onrechtmatigheid van haar verblijf kunnen maken. De verplichting om voorafgaand aan de vaststelling van het terugkeerbesluit haar daarover specifiek te horen, zou dus de administratieve procedure nodeloos rekken zonder dat dit tot een verbetering van de rechtsbescherming van de betrokkene leidt.

71 In dat verband moet, zoals de advocaat-generaal in punt 72 van zijn conclusie heeft uiteengezet, worden opgemerkt dat het recht om voorafgaand aan de vaststelling van een terugkeerbesluit te worden gehoord, niet mag worden gebruikt om de administratieve procedure eindeloos te heropenen teneinde het evenwicht te bewaren tussen het fundamentele recht van de betrokkene om voorafgaand aan de vaststelling van een voor hem bezwarend besluit te worden gehoord, en de verplichting van de lidstaten om illegale immigratie te bestrijden.

72 In dergelijke omstandigheden is het eerste terugkeerbesluit, dat jegens Mukarubega is vastgesteld na de procedure die is uitgemond in de afwijzing van haar verzoek tot erkenning van de vluchtelingenstatus en daarmee in de vaststelling dat haar verblijf illegaal is, dus het logische en noodzakelijke gevolg van die procedure in de zin van artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 en is het vastgesteld in overeenstemming met het recht om te worden gehoord.

73 Wat de vaststelling van het tweede terugkeerbesluit betreft, dat op 5 maart 2013 tegen Mukarubega is vastgesteld, volgt uit de stukken waarover het Hof beschikt dat Mukarubega voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit, krachtens artikel 62-2 van de code de procédure pénale (Frans wetboek voor strafvordering) in verzekering is gesteld wegens „documentfraude”.

74 Mukarubega is op 4 maart 2013 gehoord, van 15.30 uur tot 16.20 uur. Blijkens het verslag van het gehoor is Mukarubega met name gehoord over haar verblijfsrecht in Frankrijk. Haar is gevraagd of zij bereid zou zijn naar haar land van herkomst terug te keren en of zij in Frankrijk wilde blijven.

75 Zoals de advocaat-generaal in punt 90 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is Mukarubega tijdens het gehoor, hoewel dat hoofdzakelijk heeft plaatsgevonden in de vorm van vragen en antwoorden, gevraagd om een en ander aan te vullen met alle andere opmerkingen die zij relevant achtte.

76 Uit genoemd verslag blijkt duidelijk dat Mukarubega wist dat zij geen rechtmatig verblijf in Frankrijk had, ondanks de talrijke stappen die zij daartoe had ondernomen, en dat zij ook van de consequenties van haar illegaal verblijf op de hoogte was. Mukarubega heeft verklaard dat zij wegens het feit dat haar verblijf illegaal was en zij in Frankrijk niet mocht werken of blijven, een vals Belgisch paspoort had bemachtigd om naar Canada te gaan.

77 In haar schriftelijke opmerkingen stelt de Franse regering dat Mukarubega in het kader van de inverzekeringstelling „door de politie met name over haar verblijfsrechtelijke positie is gehoord”, dat „zij heeft verklaard te hebben getracht het Franse grondgebied te verlaten om met een frauduleus in België verkregen paspoort naar Canada te reizen”, dat „zij niet heeft toegelicht waarom haar aanwezigheid op het Franse grondgebied een eventueel verblijfsrecht in Frankrijk kon rechtvaardigen” en dat „zij meer in het bijzonder geen blijk heeft gegeven van enig voornemen een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen”.

78 De Franse regering voegt daaraan toe dat Mukarubega in het kader van de inverzekeringstelling die aan het tweede terugkeerbesluit voorafging, niet heeft getracht aan te voeren dat haar verblijf in Frankrijk op grond van haar uitzonderlijke situatie kon worden geregulariseerd.

79 Hieruit volgt dat Mukarubega zich heeft kunnen uitlaten over andere kwesties dan „het loutere feit van illegaal verblijf" in de zin van punt 6 van de considerans van richtlijn 2008/115.

80 Gelet op de wijze waarop het gehoor van Mukarubega is verlopen en aangezien de volgens de Franse wetgeving en rechtspraak geldende waarborgen zijn geëerbiedigd, rechtvaardigt het feit dat het gehoor 50 minuten heeft geduurd, op zich niet de slotsom dat het ontoereikend is geweest.

81 Aangezien het tweede terugkeerbesluit is vastgesteld kort nadat Mukarubega over de onrechtmatigheid van haar verblijf is gehoord en zij naar behoren en daadwerkelijk haar opmerkingen daarover kenbaar heeft kunnen maken, volgt uit de overwegingen in punt 70 van het onderhavige arrest dat de nationale autoriteiten bij de vaststelling van het tweede terugkeerbesluit het recht om te worden gehoord, hebben geëerbiedigd.

82 Op de eerste vraag moet dus worden geantwoord dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding het recht om in elke procedure te worden gehoord, zoals dat van toepassing is in het kader van richtlijn 2008/115 en met name artikel 6 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat een nationale autoriteit een derdelander niet specifiek over een terugkeerbesluit hoort, wanneer zij, na te hebben vastgesteld – na een procedure waarin zijn recht om te worden gehoord volledig is geëerbiedigd – dat zijn verblijf op het nationale grondgebied illegaal is, voornemens is een dergelijk besluit jegens hem vast te stellen, ongeacht of dat terugkeerbesluit al dan niet volgt op de afwijzing van een verblijfsaanvraag.

Tweede vraag

83 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het feit dat een illegaal verblijvende derdelander volgens het nationale recht bij een nationale rechterlijke instantie een contentieuze procedure met schorsende werking aanhangig kan maken, de nationale overheidsinstanties ontslaat van de verplichting om hem voorafgaand aan de vaststelling van een voor hem bezwarend besluit, in casu een terugkeerbesluit, te horen.

84 Die vraag is gesteld voor het geval dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, het recht om te worden gehoord, niet zou zijn geëerbiedigd. Gezien het antwoord op de eerste vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

85 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

In omstandigheden als die van het hoofdgeding moet het recht om in elke procedure te worden gehoord, zoals dat van toepassing is in het kader 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, en met name artikel 6 ervan, aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet

dat een nationale autoriteit een derdelander niet specifiek over een terugkeerbesluit hoort, wanneer zij, na te hebben vastgesteld – na een procedure waarin zijn recht om te worden gehoord volledig is geëerbiedigd – dat die derdelander illegaal op het nationale grondgebied verblijft, voornemens is een dergelijk besluit jegens hem vast te stellen, ongeacht of dat terugkeerbesluit al dan niet volgt op de afwijzing van een verblijfsaanvraag.

ondertekeningen