CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 28 mei 2020[1]

Zaak C-233/19

B.
tegen
Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van Luik

[verzoek van de cour du travail de Liège (arbeidshof Luik, België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Immigratiebeleid – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 14, lid 1, onder b) – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt – Afwijzing van een aanvraag voor machtiging tot verblijf om medische redenen – Bevel om het grondgebied te verlaten – Verlening van sociale bijstand”

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt de cour du travail de Liège (arbeidshof Luik, België) het Hof om zich in het licht van richtlijn 2008/115/EG[2] uit te spreken over de voorwaarden voor het verlenen van schorsende werking aan een beroep dat is ingesteld tegen een besluit waarbij een ernstig zieke derdelander wordt gelast het grondgebied van een lidstaat te verlaten. De bijzonderheid van deze zaak is erin gelegen dat de verwijzende rechter volgens het nationale procesrecht niet bevoegd is om uitspraak te doen over de wettigheid van dat besluit. Ik geef het Hof in overweging om zich bij het beantwoorden van de gestelde vraag te beperken tot de aspecten die onder de bevoegdheid van de verwijzende rechter vallen.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2008/115

2. Artikel 3, punten 4 en 5, van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn 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).

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."

3. Artikel 5 van die richtlijn luidt:

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

[…]

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement."

4. Artikel 8, lid 3, van die richtlijn preciseert:

„De lidstaten kunnen een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast."

5. Artikel 12, lid 1, van diezelfde richtlijn is als volgt geformuleerd:

„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.

[…]"

6. Artikel 13, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„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.

2. De in lid 1 bedoelde autoriteit of instantie is bevoegd om de in artikel 12, lid 1, bedoelde besluiten in het kader van terugkeer te herzien en kan eveneens de uitvoering ervan tijdelijk opschorten, tenzij op grond van de nationale wetgeving reeds een tijdelijke opschorting van toepassing is."

7. Artikel 14, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

„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

8. Artikel 9 ter, § 1, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 1980, blz. 14584), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„De in België verblijvende vreemdeling die zijn identiteit aantoont overeenkomstig § 2 en 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, kan een machtiging tot verblijf in het Rijk aanvragen bij de minister of zijn gemachtigde.

[…]"

9. Artikel 57, lid 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (*Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976, blz. 9876) luidt:

„In afwijking van de andere bepalingen van deze wet, is de taak van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beperkt tot:

1° het verlenen van dringende medische hulp, wanneer het gaat om een vreemdeling die illegaal in het Rijk verblijft;

[…]

Een vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard en heeft gevraagd om als dusdanig te worden erkend, verblijft illegaal in het Rijk wanneer de asielaanvraag is geweigerd en aan de betrokken vreemdeling een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten is betekend.

De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening, stopgezet de dag dat de vreemdeling

daadwerkelijk het grondgebied verlaat, en ten laatste de dag van het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten.

[…]"

Feiten in het hoofdgeding, procedure bij het Hof en prejudiciële vraag

10. B., die onderdaan is van een derde land, heeft op 4 september 2015 asiel aangevraagd in België. Die aanvraag is door de bevoegde autoriteit afgewezen. Op 27 april 2016 heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (België) het beroep van B. tegen die afwijzingsbeslissing verworpen.

11. Op 26 september 2016 heeft B. een aanvraag voor machtiging tot verblijf om medische redenen [3] ingediend op grond van meerdere ernstige ziekten.

12. Die aanvraag is op 22 december 2016 ontvankelijk verklaard en B. heeft dientengevolge sociale bijstand ontvangen van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) van Luik.

13. Bij beslissingen van 28 september 2017, die op 23 oktober 2017 aan B. zijn betekend, is de door B. ingediende aanvraag voor machtiging tot verblijf afgewezen en heeft de bevoegde autoriteit haar bevolen om het grondgebied te verlaten. [4]

14. Op 28 november 2017 heeft B. tegen die beslissingen een schorsings- en annulatieberoep ingesteld bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

15. Bij twee beslissingen van 28 november 2017 heeft het OCMW de sociale bijstand van B. per 23 oktober 2017 stopgezet maar haar met ingang van 1 november 2017 niettemin dringende medische hulp toegekend.

16. Op 28 december 2017 heeft B. bij de tribunal du travail de Liège (arbeidsrechtbank Luik, België) beroep ingesteld tegen de beslissingen waarbij het OCMW haar sociale bijstand had stopgezet, en bij die rechtbank gevorderd dat die bijstand haar alsnog zou worden verleend met ingang van 23 oktober 2017.

17. De tribunal du travail de Liège heeft dat beroep bij vonnis van 15 maart 2018 verworpen voor zover het de sociale bijstand betrof.

18. Op 16 april 2018 is B. tegen dat vonnis in hoger beroep gegaan bij de verwijzende rechter.

19. Die rechter wijst erop dat het beroep, gelet op de datum waarop het bevel om het grondgebied te verlaten is betekend en na een nieuwe beslissing van het OCMW, betrekking heeft op de periode die loopt van 23 oktober 2017 tot en met 31 januari 2018, en dat B. tijdens die periode geen verblijfsvergunning had. [5]

[3] 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.

[4] Binnen dertig dagen na betekening.

[5] De verwijzende rechter preciseert tevens dat de nieuwe bijstandsaanvraag die B. op 1 februari 2018 heeft ingediend, is afgewezen bij een beslissing van het OCMW van 20 februari 2018, en dat tegen die afwijzingsbeslissing een nieuw beroep is ingesteld. Dat verklaart waarom de litigieuze periode in het hoofdgeding zich beperkt tot de periode die loopt van 23 oktober 2017 tot en met 31 januari 2018.

20. Uit zijn vaststelling dat het volgens de Belgische regelgeving inzake maatschappelijke dienstverlening onmogelijk is om aan B. sociale bijstand te verlenen op basis van het feit dat haar terugkeer om medische redenen wellicht is uitgesloten, leidt de verwijzende rechter af dat de uitkomst van het hoofdgeding afhankelijk is van de gevolgen die moeten worden verbonden aan de oplossing die het Hof in het arrest Abdida [6] heeft gekozen.

21. Die rechter meent namelijk dat hij het hoger beroep van verzoekster zal moeten toewijzen indien aan het door haar bij de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen ingestelde schorsings- en annulatieberoep schorsende werking moet worden toegekend. De verwijzende rechter geeft aan dat de Belgische wet geen schorsende werking aan dit beroep verleent, maar dat die werking daaraan zou kunnen toekomen ingevolge het arrest Abdida [7]. Volgens die rechter is het evenwel moeilijk om te bepalen onder welke voorwaarden een arbeidsrechter moet vaststellen dat aan een dergelijk beroep schorsende werking toekomt, aangezien de Belgische rechterlijke instanties uiteenlopende beslissingen hebben genomen over die vraag en hierop ten minste drie verschillende antwoorden mogelijk zijn, die ieder voor- en nadelen hebben.

22. In die omstandigheden heeft de cour du travail de Liège bij beslissing van 11 maart 2019, die op 18 maart 2019 door het Hof is ontvangen, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moeten de artikelen 5 en 13 van richtlijn [2008/115], gelezen in het licht van [artikel 19, lid 2, en van artikel 47] van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: „Handvest")], en artikel 14, lid 1, onder b), van deze richtlijn, gelezen in het licht van het arrest [Abdida [8]], 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?"

23. Partijen in het hoofdgeding, de Belgische, de Nederlandse en de Tsjechische regering, alsook de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Tsjechische regering zijn allen ook gehoord ter terechtzitting van 22 januari 2020.

6 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

8 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

Analyse

24. De onderhavige zaak moet worden bezien tegen de achtergrond van het arrest Abdida [9] en de uitlegging ervan door de Belgische rechterlijke instanties op nationaal niveau. Allereerst zal ik het Hof in overweging geven om de draagwijdte van de prejudiciële vraag te begrenzen, waarna ik die vraag zal analyseren in het licht van richtlijn 2008/115. Tot slot zal ik omwille van de volledigheid enkele korte opmerkingen maken over de voorwaarden voor het verlenen van schorsende werking aan een beroep dat is ingesteld tegen een terugkeerbesluit.

Begrenzing van de draagwijdte van de prejudiciële vraag

25. Teneinde de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven waarmee hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten, acht ik het nodig om de door hem gestelde vraag te herformuleren.

26. Ik zal kort de feiten en belangen van de onderhavige zaak in herinnering brengen.

27. B., die onderdaan is van een derde land, is geconfronteerd met een afwijzing van haar aanvraag voor machtiging tot verblijf en heeft tegelijkertijd een bevel ontvangen om het grondgebied te verlaten. Tegen die beslissingen heeft B. een schorsings- en annulatieberoep ingesteld bij de bevoegde *bestuursrechter*. Parallel daaraan heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de sociale bijstandsuitkering van B. stopgezet en haar dringende medische hulp toegekend. Tegen die beslissingen is B. in beroep gegaan bij de bevoegde *arbeidsrechter*.

28. Het is thans de *arbeidsrechter* in tweede aanleg die zich tot het Hof richt. Die rechter, die moet vaststellen of B. recht heeft op sociale bijstand, verzoekt het Hof te verduidelijken onder welke voorwaarden schorsende werking moet worden verleend aan het beroep dat B. heeft ingesteld tegen het besluit waarbij zij wordt gelast om het Belgische grondgebied te verlaten.

29. Ik zie met de beste wil van de wereld niet in hoe het antwoord van het Hof op deze prejudiciële vraag de verwijzende rechter als leidraad zou kunnen dienen bij het oplossen van de specifieke kwestie die aan hem voorligt. Aangezien noch de wettigheid van het terugkeerbesluit, noch de eventuele schorsende werking van een procedure tegen een dergelijk besluit onder de bevoegdheid van de verwijzende rechter valt, is het mijns inziens overbodig om op die schorsende werking in te gaan. De verwijzende rechter is enkel geholpen met een antwoord op de vraag of B. recht heeft op de betrokken sociale bijstand.

30. In dat verband staat het dus niet aan het Hof om te oordelen over de Belgische procesregels die van toepassing zijn op beroepen tegen terugkeerbesluiten en is het Hof zeker niet bevoegd om de discussie te beslechten die op nationaal niveau lijkt te woeden over de wijze waarop de desbetreffende nationale rechtsregels moeten worden uitgelegd. [10]

[9] Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

[10] Zie in die zin arresten van 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, punt 35), en 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 34). Zie ook mijn conclusie in de zaak JZ (Vrijheidsstraf bij schending van een inreisverbod) (C-806/18, EU:C:2020:307, punt 36).

31. Het zou uiteraard anders zijn indien zou worden geoordeeld dat de rechterlijke organisatie van het Koninkrijk België *als zodanig*, met haar verdeling van bevoegdheden tussen bestuursrechters (inzake de wettigheid van verblijf) en arbeidsrechters (inzake arbeid en sociale zekerheid), niet verenigbaar is met richtlijn 2008/115. Mijns inziens zijn er geen aanwijzingen dat dat het geval zou zijn. Integendeel, die verdeling lijkt juist perfect overeen te stemmen met een klassieke rechterlijke organisatie op nationaal niveau.

32. Tot slot is die vaststelling naar mijn mening niet in tegenspraak met de lessen van het arrest Abdida.[11] Ik breng in herinnering dat het Hof in die zaak, die eveneens de Belgische wetgeving betrof en waarvan de feiten grotendeels overeenkomen met die van de onderhavige zaak, de vragen van een arbeidsrechter heeft beantwoord die zowel betrekking hadden op de schorsende werking van een administratief beroep als op socialezekerheidskwesties. Maar anders dan in de zaak in het hoofdgeding het geval is, stel ik vast dat het antwoord van het Hof over schorsende werking in de zaak die heeft geleid tot het arrest Abdida[12] heeft kunnen bijdragen aan het oplossen van de situatie van de betrokkene. Dat lijkt in de onderhavige zaak niet het geval te zijn. In casu staat dankzij het arrest Abdida[13] immers reeds vast dat B. moet beschikken over een beroep met schorsende werking om op te komen tegen het bevel om het grondgebied te verlaten.

33. Ik stel dan ook voor om de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter als volgt op te vatten: verzetten de bepalingen van richtlijn 2008/115, en in het bijzonder de artikelen 5 en 13 en artikel 14, lid 1, onder b), ervan, zich tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan een ernstig zieke derdelander die beroep heeft ingesteld tegen een jegens hem vastgesteld terugkeerbesluit, een bijstandsuitkering ontvangt die zich beperkt tot dringende medische hulp?

34. De vraag is dus, anders gezegd, welke sociale rechten de Belgische instanties aan B. konden verlenen, of niet hoefden te verlenen. Teneinde die vraag te beantwoorden, moet worden nagegaan welke sociale rechten B. kan ontlenen aan de bepalingen van richtlijn 2008/115.

Vereisten die voortvloeien uit richtlijn 2008/115

35. Zoals verwoord in artikel 1 van richtlijn 2008/115 zijn in die richtlijn de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die de lidstaten overeenkomstig de grondrechten en het internationale recht moeten toepassen bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders. Uit overweging 4 blijkt dat die richtlijn tot doel heeft om duidelijke, transparante en billijke regels vast te stellen teneinde in het kader van een gedegen migratiebeleid een doeltreffend terugkeerbeleid te kunnen voeren. Daartoe is met die richtlijn een volledig systeem ingesteld teneinde te verzekeren dat een illegaal verblijvende derdelander het grondgebied van de Unie verlaat.[14] Wanneer i) een derdelander binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/115 valt, dat wil zeggen wanneer hij illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft[15], ii) deze lidstaat niet heeft besloten die richtlijn buiten toepassing te laten op één van de daarin limitatief genoemde gronden[16] en iii) de derdelander niet de rechten van vrij verkeer

[11] Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

[12] Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

[13] Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

[14] Zie ook mijn conclusie in de zaak JZ (Vrijheidsstraf bij schending van een inreisverbod) (C-806/18, EU:C:2020:307, punt 26).

[15] Zie artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115.

[16] Zie artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115.

geniet [17] als omschreven in artikel 2, lid 5, van verordening (EU) 2016/399 [18], moet hij worden teruggezonden. Dit geldt uiteraard onverminderd de in artikel 6, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2008/115 vermelde uitzonderingen.

36. De terugkeerprocedure bestaat uit meerdere stappen, die zijn neergelegd in hoofdstuk II van richtlijn 2008/115. Eerst vaardigt de lidstaat een terugkeerbesluit uit tegen de illegaal verblijvende derdelander. [19] Dat besluit voorziet doorgaans in een passende termijn voor vrijwillig vertrek van de betrokkene [20], maar er zijn uitzonderingen op deze regel [21], waaronder die in verband met het risico op onderduiken door de betrokkene. Indien er geen termijn voor vrijwillig vertrek is toegekend overeenkomstig richtlijn 2008/115 of indien de betrokkene niet binnen de toegestane termijn voor vrijwillig vertrek aan de terugkeerverplichting heeft voldaan, nemen de lidstaten vervolgens de nodige maatregelen om het terugkeerbesluit uit te voeren. [22] Dat wil zeggen dat de betrokkene fysiek buiten het grondgebied van de lidstaat wordt gebracht. [23] Die tenuitvoerlegging wordt „verwijdering" genoemd.

37. Er moet worden benadrukt dat de lidstaten overeenkomstig richtlijn 2008/115 [24] een afzonderlijk administratief of rechterlijk besluit of administratieve handeling *kunnen* aannemen waarbij de verwijdering wordt gelast (en hiertoe dus niet verplicht zijn).

38. Het spreekt voor zich dat de lidstaten in het kader van de terugkeerprocedure verplicht zijn om de grondrechten van de betrokken derdelander te waarborgen. [25] Dat blijkt in algemene zin uit artikel 1 van richtlijn 2008/115 [26] en in het bijzonder uit een hele reeks bepalingen van die richtlijn.

39. Bovendien moeten de bepalingen van richtlijn 2008/115, zoals het Hof reeds heeft verduidelijkt, worden uitgelegd met volledige eerbiediging van de grondrechten en de waardigheid van de betrokkenen, zoals in overweging 2 ervan in herinnering wordt gebracht. [27]

17 Zie artikel 2, lid 3, van richtlijn 2008/115.

18 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1).

19 Zie artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115. Dezelfde bepaling preciseert dat dit onverminderd de in de leden 2-5 van dit artikel vermelde uitzonderingen geldt.

20 Zie artikel 7, lid 1, van richtlijn 2008/115.

21 Zie artikel 7, lid 4, van richtlijn 2008/115.

22 Zie artikel 8, lid 1, van richtlijn 2008/115.

23 Zie artikel 3, punt 5, van richtlijn 2008/115.

24 Zie artikel 8, lid 3, van richtlijn 2008/115.

25 De eerbiediging van de grondrechten is in de rechtsleer, mijns inziens terecht, aangemerkt als „belangrijkste beginsel voor de uitlegging van de richtlijn"; zie Lutz, F., „Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals", in Hailbronner, K., en Thym, D. (red.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2e druk, 2016, C.H. Beck, Hart, Nomos, Munich, Oxford, Baden-Baden, artikel 1, punt 19, blz. 667 en 668.

26 Volgens dit artikel zijn in deze richtlijn de gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de terugkeer van illegaal op hun grondgebied verblijvende derdelanders, overeenkomstig de grondrechten die de algemene beginselen van het Unierecht en het internationaal recht vormen, met inbegrip van de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen.

27 Zie arrest van 18 december 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 42).

40. Stellig dienen de lidstaten dus de grondrechten van de betrokkenen te eerbiedigen, maar dat geschiedt steeds in kader van de terugkeerprocedure. Die grondrechten kunnen van materiële aard zijn, zoals de inaanmerkingneming van de gezondheidstoestand [28] van de betrokkene, of van procedurele aard, zoals de vorm van het terugkeerbesluit [29] of de mogelijkheid om een rechtsmiddel aan te wenden [30].

41. Voor wat betreft de gezondheidstoestand [31] van de betrokkene, blijkt ondubbelzinnig uit het arrest Abdida [32] dat „artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2008/115 aldus [moet] worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling die niet bepaalt dat in de mate van het mogelijke wordt voorzien in de elementaire levensbehoeften van een derdelander die aan een ernstige ziekte lijdt teneinde te verzekeren dat dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte daadwerkelijk worden verstrekt tijdens de periode waarin de betrokken lidstaat verplicht is de verwijdering van die derdelander uit te stellen omdat deze beroep heeft ingesteld tegen een jegens hem uitgevaardigd terugkeerbesluit”. [33] Het Hof heeft in dat arrest tevens benadrukt dat de lidstaat tot een dergelijke voorziening verplicht was „wanneer [de betrokkene] zelf niet over de middelen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien”. [34]

42. Ik maak uit die in het arrest Abdida [35] verrichte vaststellingen op dat de betrokken elementaire steun *uitsluitend* wordt gerechtvaardigd door de behoeftigheid van de begunstigde.

43. Het betreft hier een feitelijk onderzoek dat door de verwijzende rechter moet worden verricht in zijn hoedanigheid van arbeidsrechter.

44. Voor het overige moet de voorziening in de elementaire levensbehoeften van derdelanders volgens de nationale wetgeving worden geregeld, zoals overweging 12 van richtlijn 2008/115 benadrukt. [36]

45. In dat verband moet worden gepreciseerd dat nergens uit richtlijn 2008/115 blijkt dat de betrokken derdelander evenveel sociale bijstand moet ontvangen als andere personen, zoals legaal verblijvende derdelanders of Unieburgers. Het staat aan de afzonderlijke lidstaten om de hoogte van de bijstand vast te stellen, mits daarmee daadwerkelijk dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte kunnen worden verstrekt.

46. Zoals de Commissie terecht benadrukt, heeft de omstandigheid dat het verblijf van B. volgens het Belgische recht legaal dan wel illegaal is, vanuit het Unierecht bezien dus geen gevolgen voor het recht dat B. op grond van richtlijn 2008/115 heeft om - naast dringende medische hulp - financiële bijstand te ontvangen om in haar elementaire levensbehoeften te voorzien.

28 Zie artikel 5, onder c), van richtlijn 2008/115.

29 Zie artikel 12 van richtlijn 2008/115.

30 Zie artikel 13 van richtlijn 2008/115.

31 Een persoon die aan een ziekte lijdt, is als zodanig geen kwetsbare persoon in de zin van artikel 3, punt 9, van richtlijn 2008/115, dat „kwetsbare personen” omschrijft als minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, bejaarden, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan.

32 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 Zie arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 62 en dictum).

34 Zie arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 59).

35 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

36 Zie ook arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 54).

47. In dezelfde lijn merk ik op dat het volgens die richtlijn niet noodzakelijk is om een verblijf als een „legaal verblijf" aan te merken om te kunnen beoordelen of de weigering van sociale bijstand rechtmatig is.

48. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat wordt voldaan aan de vereisten van richtlijn 2008/115 voor zover de verstrekking van dringende medische zorg en de essentiële behandeling van ziekte, daaronder begrepen de elementaire levensbehoeften, wordt verzekerd aan een illegaal verblijvende derdelander die zelf niet over de middelen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien.

Situatie van B.

49. Op basis van deze overwegingen kunnen de volgende gevolgtrekkingen worden gemaakt voor de onderhavige zaak.

50. In de eerste plaats valt de situatie van verzoekster in het hoofdgeding onder richtlijn 2008/115: jegens haar is een terugkeerbesluit uitgevaardigd, waartegen zij beroep heeft ingesteld. Indien in dat kader blijkt dat zij niet over de middelen beschikt om in haar onderhoud te voorzien, is het Koninkrijk België op grond van artikel 14, lid 1, onder b), van richtlijn 2008/115 verplicht om haar sociale bijstand te verlenen waarmee zij in haar elementaire levensbehoeften kan voorzien.

51. In de tweede plaats staat die vaststelling los van de voorwaarden waaronder schorsende werking moet worden verleend aan een procedure bij de bestuursrechter. Richtlijn 2008/115 verlangt niet dat de verwijzende rechter nagaat of het verblijf van de betrokkene legaal is.

52. Derhalve stel ik voor om op de onderhavige prejudiciële vraag te antwoorden dat de bepalingen van richtlijn 2008/115, en in het bijzonder de artikelen 5 en 13 en artikel 14, lid 1, onder b), ervan, zich verzetten tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan de sociale bijstand die wordt uitgekeerd aan een ernstig zieke derdelander die beroep heeft ingesteld tegen een jegens hem vastgesteld terugkeerbesluit, zich beperkt tot dringende medische hulp, indien die bijstand niet voorziet in de elementaire levensbehoeften van die derdelander maar hem daardoor enkel wordt verzekerd dat daadwerkelijk dringende medische zorg en de essentiële behandeling van zijn ziekte kunnen worden verstrekt, en hij daarnaast niet zelf over de middelen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien.

Schorsende werking

53. Tot slot wil ik omwille van de volledigheid nog de volgende opmerkingen maken over de schorsende werking van een bestuursrechtelijke procedure.

54. Ik benadruk dat deze overwegingen uitsluitend betrekking hebben op een situatie zoals die in het hoofdgeding, waarin de tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit voor de betrokkene, die aan een ziekte lijdt, een ernstig risico inhoudt dat haar gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert.

55. Het terugkeerbesluit dat in artikel 6 van richtlijn 2008/115 is vastgesteld, vormt de reglementaire hoeksteen van deze richtlijn. Bovendien zijn de verplichtingen die krachtens de artikelen 6 en volgende van die richtlijn op de lidstaten rusten, doorlopend en permanent van aard en gelden zij ononderbroken, in die zin dat zij automatisch ontstaan zodra de in deze

artikelen neergelegde voorwaarden zijn vervuld.[37] Zoals ik hierboven heb aangegeven, begint de terugkeerprocedure in eigenlijke zin zodra het terugkeerbesluit is vastgesteld.

56. Hieruit volgt mijns inziens dat een systeem van bestuursrechtelijke voorzieningen dat geen schorsende werking zou toekennen aan een beroep tegen een terugkeerbesluit, maar enkel aan een beroep tegen een verwijderingsbesluit, niet in overeenstemming zou zijn met het arrest Abdida.[38] Ik herinner er dienaangaande aan dat het Hof in dat arrest voor recht heeft verklaard dat „de artikelen 5 en 13 van richtlijn 2008/115, gelezen in het licht van [artikel 19, lid 2, en artikel 47] van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale wettelijke regeling die niet voorziet in een beroep met schorsende werking tegen een *terugkeerbesluit* waarvan *de uitvoering* voor de betrokken derdelander een ernstig risico inhoudt dat zijn gezondheidstoestand op ernstige en onomkeerbare wijze verslechtert".[39] Anders dan de Belgische regering in haar opmerkingen heeft gesuggereerd, kan uit de ter zake duidelijke bewoordingen van dit fragment van het arrest Abdida[40] geenszins worden afgeleid dat het Hof daarin uitsluitend naar een verwijderingsbesluit verwijst.

57. Voor wat de voorwaarden voor schorsende werking betreft, breng ik in herinnering dat het Hof in het arrest Gnandi[41] voor recht heeft verklaard dat „[h]et beroep tegen een terugkeerbesluit in de zin van artikel 6 van richtlijn 2008/115 […] echter wel *van rechtswege schorsende werking* [moet] hebben om aan de derdelander de verzekering te geven dat aan de vereisten van het beginsel van non-refoulement en artikel 47 van het Handvest wordt voldaan, wanneer dat besluit voor die onderdaan een ernstig risico inhoudt dat hij wordt onderworpen aan behandelingen die in strijd zijn met artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 33 van het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951[42], zoals aangevuld door het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat op zijn beurt in werking is getreden op 4 oktober 1967], of artikel 19, lid 2, van het Handvest".[43]

58. Een situatie zoals die in het hoofdgeding moet op dezelfde wijze worden behandeld.

59. Om misbruik te voorkomen, moet een lidstaat er hoe dan ook in kunnen voorzien dat een rechter prima facie, in het kader van een marginale toetsing, nagaat of de in een bestuursrechtelijk beroep aangevoerde argumenten gegrond zijn. De beoordeling ervan zelf dient evenwel pas achteraf plaats te vinden teneinde niet te beletten dat de schorsende werking effecten sorteert.

37 Zie mijn conclusie in de zaak JZ (Vrijheidsstraf bij schending van een inreisverbod) (C-806/18, EU:C:2020:307, punt 26).

38 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

39 Zie arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453, punt 53 en dictum). Cursivering van mij.

40 Arrest van 18 december 2014 (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 Arrest van 19 juni 2018 (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954).

43 Zie arrest van 19 juni 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punt 56). Cursivering van mij.

Conclusie

60. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van de cour du travail de Liège (België) te beantwoorden als volgt:

„De bepalingen 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 in het bijzonder de artikelen 5 en 13 en artikel 14, lid 1, onder b), ervan, verzetten zich tegen de regeling van een lidstaat op grond waarvan de sociale bijstand die wordt uitgekeerd aan een ernstig zieke derdelander die beroep heeft ingesteld tegen een jegens hem vastgesteld terugkeerbesluit, zich beperkt tot dringende medische hulp, indien die bijstand niet voorziet in de elementaire levensbehoeften van die derdelander maar hem daardoor enkel wordt verzekerd dat daadwerkelijk dringende medische zorg en de essentiële behandeling van zijn ziekte kunnen worden verstrekt, en hij daarnaast niet zelf over de middelen beschikt om in zijn eigen onderhoud te voorzien.”