

Zaak C-143/22

Verzoek om prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

1 maart 2022

Verwijzende rechter:

Conseil d'État (Frankrijk)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

24 februari 2022

Verzoekende partijen:

Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE)

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

Association de recherche, de communication et d'action pour l'accès aux traitements (ARCAT)

Comité inter-mouvements auprès des évacués (CIMADE)

Fédération des associations de solidarité avec tou-te-s les immigré-e-s (FASTI)

Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI)

Ligue des droits de l'homme (LDH)

Le Paria

Syndicat des avocats de France (SAF)

SOS – Hépatites Fédération

Verwerende partij:

Ministre de l'Intérieur

CONSEIL D'ÉTAT (hoogste bestuursrechter, Frankrijk)

Afdeling
bestuursrechtspraak

[OMISSIS]

Gezien de volgende procedures:

1° Procedure nr. 450285, [OMISSIS] [procedure], [OMISSIS] waarin [de verzoekende partijen] de Conseil d'État verzoeken om:

1°) nietigverklaring van ordonnance n° 2020-1733 du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (ordonnantie nr. 2020-1733 van 16 december 2020 tot vaststelling van het wetgevende gedeelte van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht) [hierna: „CESEDA” of „wetboek”] wegens bevoegdheidsoverschrijding;

2°) [OMISSIS] [procedure]

Zij betogen dat

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– de nieuwe bepalingen van artikel L. 332-3 van het wetboek, aangezien zij in geval van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 25 van de „Schengengrenscore” voorzien in de toepassing van de regeling van weigering van toegang tijdens controles die aan een binnengrens worden verricht, in strijd zijn met de bepalingen van [artikel 2, lid 2, onder a),] van richtlijn 2008/115/EG, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in het arrest [van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220], alsook met het gezag van gewijsde van beslissing nr. 428178 van 27 november 2020 van de Conseil d'État, afdeling rechtspraak; [en dat,] de Conseil d'État, indien hij deze redenering niet zou volgen, het Hof een prejudiciële vraag over de uitlegging dient voor te leggen;

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

Bij verweerschrift, ingeschreven op 18 oktober 2021, verzoekt de Ministre de l'intérieur (minister van Binnenlandse Zaken, Frankrijk) [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag] om afwijzing van de andere conclusies uit het verzoekschrift. Hij betoogt dat de tot staving van deze conclusies aangevoerde middelen ongegrond zijn.

2° Procedure nr. 450288, [procedure], waarin [de verzoekende partijen] de Conseil d'État verzoeken om:

1°) nietigverklaring van décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (decreet nr. 2020-1734 van 16 december 2020 tot vaststelling van het regelgevende gedeelte van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht) wegens bevoegdheidsoverschrijding:

2°) [OMISSIS] [procedure]

Zij betogen dat:

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– de bepalingen van artikel R.332-1 van het wetboek, aangezien zij in geval van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 25 van de „Schengengrenscodes” voorzien in de toepassing van de regeling van weigering van toegang tijdens controles die aan een binnengrens worden verricht, in strijd zijn met de bepalingen van [artikel 2, lid 2, onder a),] van richtlijn 2008/115, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest [van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220], alsook met het gezag van gewijsde van voormelde beslissing nr. 428178 van de Conseil d'État, afdeling rechtspraak; [en dat,] de Conseil d'État, indien hij deze redenering niet zou volgen, het Hof een prejudiciële vraag over de uitlegging dient voor te leggen;

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

Bij verweerschrift, ingeschreven op 18 oktober 2021, verzoekt de Ministre de l'intérieur om afwijzing van het verzoek. Hij betoogt dat de middelen ongegrond zijn.

[OMISSIS] [procedure]

Gelet op:

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016;

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

– het arrest [van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220];

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

[OMISSIS] [procedure]

Motivering:

Toepasselijke bepalingen:

- 1 Artikel 52 van de loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie (wet van 10 september 2018 voor een gecontroleerde migratie, een effectief asielrecht en een geslaagde integratie) bepaalt het volgende: „Onder de voorwaarden van artikel 38 van de grondwet en binnen een termijn van 24 maanden na de afkondiging van deze wet, is de regering gemachtigd om bij ordonnantie: /1° het wetgevende deel van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht te herzien teneinde de indeling ervan te wijzigen, de formulering ervan te verduidelijken, en daarin bepalingen van andere wetboeken of niet in een wetboek opgenomen bepalingen op te nemen die binnen de werkingssfeer van de wet vallen en rechtstreeks relevant zijn voor de toegang en het verblijf van vreemdelingen in Frankrijk./ De nieuwe codificatie krachtens 1° wordt uitgevoerd zonder het huidige recht te wijzigen, onder voorbehoud van de wijzigingen die noodzakelijk zijn om de hiërarchie der normen en de coherentie van de formulering van de teksten te verzekeren, de rechtsstaat te harmoniseren, fouten en onvolkomenheden in de codificatie te verbeteren, en om al dan niet gecodificeerde bepalingen die achterhaald zijn of zonder voorwerp zijn geraakt, in te trekken; (...)/[OMISSIS]”

2 Op basis van deze bevoegdheid tot wetgevend optreden heeft de regering [OMISSIS] [niet-relevante passage] de ordonnance du 16 décembre 2020 portant partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile vastgesteld. Op dezelfde dag is een decreet uitgevaardigd houdende het regelgevende gedeelte van hetzelfde wetboek. De vereniging Avocats pour la défense des droits des étrangers en de andere verzoekende verenigingen verzoeken om nietigverklaring wegens bevoegdheidsoverschrijding van deze ordonnantie en dit decreet bij verzoekschriften waarin soortgelijke vragen aan de orde worden gesteld, en die derhalve moet worden gevoegd om daarover in één enkele beslissing uitspraak te doen.

3 [OMISSIS] [ontvankelijkheid]

Wat de externe wettigheid van de bestreden ordonnantie en het bestreden decreet betreft:

4 [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

Wat de interne wettigheid van de ordonnantie betreft:

[OMISSIS]

5 [OMISSIS]

6 [OMISSIS]

7 [OMISSIS]

8 [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

Met betrekking tot boek III, waarin de bepalingen betreffende de toegang van vreemdelingen tot Frankrijk zijn opgenomen:

Wat betreft de bepalingen van artikel L. 332-3 CESEDA inzake de mogelijkheid om onderdanen van derde landen de toegang aan de binnengrenzen te weigeren:

9 Ten eerste bepaalt artikel 32 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot vaststelling van een code van de Unie betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), dat wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt heringevoerd onder de voorwaarden van hoofdstuk II van titel III, de desbetreffende bepalingen van titel II van die verordening, die betrekking hebben op de buitengrenzen, „van overeenkomstige toepassing zijn”. Artikel 14 van de Schengengrenscore, dat onder titel II van die verordening valt, voorziet in de

mogelijkheid om de toegang te weigeren aan onderdanen van derde landen die niet voldoen aan alle in [artikel 6, lid 1,] vermelde voorwaarden voor toegang en niet behoren tot een van de in [artikel 6, lid 5,] van die verordening genoemde categorieën van personen. Ten tweede volgt [uit artikel 2, lid 2, onder a),] van richtlijn 2008/115/EG 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, dat de lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen „aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel [14] van de Schengengrenscode, of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht [hebben] verkregen om in die lidstaat te verblijven”.

- 10 In zijn arrest van 19 maart 2019, Arib e.a. (C-444/17), heeft het Hof geoordeeld dat: „[a]rtikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 [...], gelezen in samenhang met artikel 32 van [de Schengengrenscode], [aldus] moet [...] worden uitgelegd dat dit artikel niet van toepassing is op de situatie waarin een derdelander vlak bij een binnengrens is aangehouden en illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en dat dit zelfs geldt wanneer deze lidstaat krachtens artikel 25 van deze [code] het toezicht aan deze grens heeft heringevoerd wegens een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van deze lidstaat.”
- 11 In zijn beslissing nr. 428175 van 27 november 2020 heeft de Conseil d'État, afdeling rechtspraak, geoordeeld dat de bepalingen van artikel L. 213-3-1 CESEDA, zoals gewijzigd bij voornoemde wet van 10 september 2018, waarin was bepaald dat in geval van tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen, ten aanzien van een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van een staat die partij is bij de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst, een besluit tot weigering van toegang kan worden genomen onder de voorwaarden van artikel L. 213-2 van dat wetboek, wanneer hij het Europese grondgebied van Frankrijk is binnengekomen door een binnengrens te overschrijden zonder over de daartoe vereiste toestemming te beschikken, en hij is gecontroleerd in een gebied tussen deze grens en een lijn die op tien kilometer daar vandaan is getrokken, in strijd zijn met de bepalingen van richtlijn 2008/115, zoals uitgelegd in bovengenoemd arrest van het Hof.
- 12 De bepalingen van de bestreden ordonnantie nemen de bepalingen van de eerdere versie van artikel L. 213-3-1 CESEDA niet over en gaan dus niet voorbij aan het gezag van gewijsde van de Conseil d'État. De tweede alinea van artikel L. 332-3 CESEDA, die voortvloeit uit de bestreden ordonnantie, bepaalt evenwel dat een

besluit tot weigering van toegang kan worden genomen „tijdens controles aan een binnengrens” in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen.

- 13 Gelet op de bewoordingen van de in punt 9 bedoelde bepalingen en op de overwegingen van bovengenoemd arrest van het Hof is de vraag of, in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, onder de voorwaarden van titel III, hoofdstuk II, van verordening (EU) 2016/399, aan een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst en die zich bij een aangewezen vaste of mobiele grensdoorlaatpost meldt zonder in het bezit te zijn van documenten waaruit blijkt dat hij gerechtigd is Frankrijk in te reizen of er te verblijven, bij controles aan die grens de toegang kan worden geweigerd op grond van artikel 14 van die verordening, zonder dat richtlijn 2008/115/EG van toepassing is, beslissend voor de oplossing van het door de Conseil d'État te beslechten geding en levert deze vraag een ernstige moeilijkheid voor de uitlegging van het recht van de Europese Unie op. Bijgevolg dient de zaak krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te worden verwezen naar het Hof en dient, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan, de behandeling van de conclusies van verzoekschrift nr. 450285 die zijn gericht tegen artikel L. 332-3 CESEDA, zoals gewijzigd bij de bestreden ordonnantie, te worden geschorst.

[OMISSIS]

14 [OMISSIS]

15 [OMISSIS]

16 [OMISSIS]

17 [OMISSIS]

18 [OMISSIS]

19 [OMISSIS]

20 [OMISSIS]

21 [OMISSIS]

22 [OMISSIS]

23 [OMISSIS]

24 [OMISSIS]

25 [OMISSIS]

26 [OMISSIS]

27 [OMISSIS]

28 [OMISSIS]

29 [OMISSIS]

30 [OMISSIS]

31 [OMISSIS]

32 [OMISSIS]

33 [OMISSIS]

34 [OMISSIS]

35 [OMISSIS]

36 [OMISSIS]

37 [OMISSIS]

38 [OMISSIS]

39 [OMISSIS]

40 [OMISSIS]

41 [OMISSIS]

42 [OMISSIS]

43 [OMISSIS]

44 [OMISSIS]

45 [OMISSIS]

46 [OMISSIS]

47 [OMISSIS]

48 [OMISSIS]

49 [OMISSIS]

50 [OMISSIS]

51 [OMISSIS]

52 [OMISSIS]

53 [OMISSIS]

54 [OMISSIS]

55 [OMISSIS]

56 [OMISSIS]

57 [OMISSIS]

58 [OMISSIS]

59 [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

Over de gevolgen die uit het voorgaande moeten worden getrokken:

60 [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

61 Voorts dient de behandeling van de in verzoekschrift nr. 450285 geformuleerde vorderingen tot nietigverklaring, voor zover zij betrekking hebben op de tweede alinea van artikel L. 332-3 CESEDA, zoals gewijzigd bij de bestreden ordonnantie, te worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan over de in punt 13 vermelde prejudiciële vraag.

[OMISSIS]

62 [OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

BESLISSING:

Artikel 1: De behandeling van de conclusies van verzoekschrift nr. 450285 die zijn gericht tegen artikel L. 332-3 CESEDA, wordt geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan over de volgende vraag:

Kan, in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, onder de voorwaarden van titel III, hoofdstuk II, van verordening (EU) 2016/399, aan een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende Overeenkomst, bij controles aan die grens de toegang worden geweigerd op grond van artikel 14 van die verordening, zonder dat richtlijn 2008/115/EG van toepassing is?

[OMISSIS] [niet relevant voor de prejudiciële vraag]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [procedure]

WERKDOCUMENT