



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

21 september 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenstoezicht, asiel en immigratie – Verordening (EU) 2016/399 – Artikel 32 – Tijdelijke herinvoering door een lidstaat van het grenstoezicht aan zijn binnengrenzen – Artikel 14 – Beslissing tot weigering van toegang – Gelijkstelling van binnengrenzen met buitengrenzen – Richtlijn 2008/115/EG – Werkingsfeer – Artikel 2, lid 2, onder a)”

In zaak C-143/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) bij beslissing van 24 februari 2022, ingekomen bij het Hof op 1 maart 2022, in de procedure

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

tegen

Ministre de l'Intérieur,

* Procestaal: Frans.

in tegenwoordigheid van:

Defenseur des droits,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 januari 2023,

gelet op de opmerkingen van:

- 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) en SOS – Hépatites Fédération, vertegenwoordigd door P. Spinosi, avocat,
- Défenseur des droits, vertegenwoordigd door C. Hédon, Défenseure des droits, M. Cauvin en A. Guitton, adviseurs, bijgestaan door I. Zribi, avocate,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères en J. Illouz als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, E. Borawska-Kędzierska en A. Siwek-Ślusarek als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, A. Katsimerou, T. Lilamand en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 14 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB 2016, L 77, blz. 1; hierna: „Schengengrenscodes”) en van richtlijn 2008/115/EG van het Europees

Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen 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) en SOS – Hépatites Fédération, enerzijds, en de ministre de l'Intérieur (minister van Binnenlandse Zaken, Frankrijk), anderzijds, betreffende de rechtmatigheid 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) (JORF van 30 december 2020, tekst nr. 41).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Schengengrenscodes

- 3 Artikel 2 van de Schengengrenscodes bepaalt:

„In deze verordening wordt verstaan onder:

1. ‚binnengrenzen‘:

- a) de gemeenschappelijke landgrenzen, daaronder begrepen rivier- en meergrenzen, van de lidstaten;
- b) de luchthavens van de lidstaten voor de interne vluchten;
- c) de zee-, rivier- en meerhavens van de lidstaten voor de regelmatige interne veerverbindingen;

2. ‚buitengrenzen‘: de landgrenzen, met inbegrip van de rivier- en meergrenzen, de zeegrenzen alsmede de lucht-, rivier-, zee- en meerhavens van de lidstaten, voor zover zij geen binnengrenzen zijn;

[...]”

- 4 Titel II van deze grenscodes, betreffende de „Buitengrenzen”, omvat de artikelen 5 tot en met 21 ervan.

- 5 Artikel 14 van deze grenscodes, met als opschrift „Weigering van toegang”, bepaalt:

„1. Indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 6, lid 1, vermelde toegangsvoorwaarden voldoet en niet tot de in artikel 6, lid 5, genoemde categorieën personen

behoort, wordt hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten geweigerd. Dit laat de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet.

2. De toegang kan alleen worden geweigerd in een met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd. De beslissing wordt genomen door een naar nationaal recht bevoegde instantie. Zij is onmiddellijk van toepassing.

De met redenen omklede beslissing waarin de precieze weigeringsgronden worden genoemd, wordt meegedeeld door middel van het standaardformulier in bijlage V, deel B, dat wordt ingevuld door de naar nationaal recht voor de weigering van toegang bevoegde autoriteit. Het ingevulde standaardformulier wordt verstrekt aan de betrokken onderdaan van een derde land, die met behulp van dit formulier de ontvangst van de beslissing tot weigering van toegang bevestigt.

Gegevens inzake onderdanen van derde landen aan wie toegang voor een kort verblijf is geweigerd, worden overeenkomstig artikel 6 bis, lid 2, van deze verordening en artikel 18 van verordening (EU) 2017/2226 [van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de lidstaten overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PB 2017, L 327, blz. 20)] in het EES geregistreerd.

3. Personen aan wie de toegang wordt geweigerd, hebben het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig het nationale recht. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over wettelijke vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met het nationale recht kunnen optreden.

Het instellen van beroep schort de beslissing tot weigering van toegang niet op.

Indien de beroepsprocedure tot de conclusie leidt dat de beslissing tot weigering van toegang ongegrond was, heeft de betrokken onderdaan van een derde land, onverminderd een eventuele naar nationaal recht toegekende schadeloosstelling, recht op correctie van de in het EES ingevoerde informatie of van de geannuleerde inreisstempel, of van beide, en op schrapping van andere annuleringen of toevoegingen, door de lidstaat die de toegang heeft geweigerd.

4. Ingeval een onderdaan van een derde land de toegang wordt geweigerd, zien de grenswachters erop toe dat die persoon het grondgebied van de betrokken lidstaat niet betreedt.

5. De lidstaten verzamelen statistieken over het aantal personen die de toegang wordt geweigerd, de weigeringsgronden, de nationaliteit van de personen die de toegang werd geweigerd en het soort grens (land, lucht of zee) waar de toegang werd geweigerd, en dienen deze jaarlijks in bij de Commissie (Eurostat) overeenkomstig verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad [van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers (PB 2007, L 199, blz. 23)].

6. Gedetailleerde voorschriften inzake weigering van toegang zijn opgenomen in bijlage V, deel A.”

6 Titel III van de Schengengrenscodex, betreffende de „Binnengrenzen”, omvat de artikelen 22 tot en met 35 ervan.

7 Artikel 25 van die grenscodex, met als opschrift „Algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen”, bepaalt in lid 1:

„Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren, gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging, indien deze langer is dan dertig dagen. De omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren.”

8 Artikel 32 van dezelfde grenscodex, met als opschrift „In geval van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen toe te passen bepalingen”, luidt als volgt:

„Wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt heringevoerd, zijn de desbetreffende bepalingen van titel II van overeenkomstige toepassing.”

9 Bijlage V, deel A, bij de Schengengrenscodex bepaalt het volgende:

„1. In geval van weigering van toegang moet de bevoegde grenswachter:

- a) het in deel B afgebeelde standaardformulier voor weigering van toegang invullen. De betrokken onderdaan van een derde land ondertekent het formulier en ontvangt een afschrift van het ondertekende formulier. Indien de onderdaan van een derde land weigert het formulier te ondertekenen, maakt de grenswachter daarvan melding in het vak ‚opmerkingen’ op het formulier;
- b) voor onderdanen van derde landen van wie de inreis voor een kort verblijf is geweigerd, overeenkomstig artikel 6 bis, lid 2, van deze verordening en artikel 18 van verordening (EU) 2017/2226 de gegevens inzake de weigering van toegang in het EES invoeren;
- c) naargelang van het geval, het visum annuleren of intrekken, overeenkomstig de voorwaarden van artikel 34 van verordening (EG) nr. 810/2009 [van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een communautaire visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1)];
- d) voor onderdanen van derde landen van wie de weigering van toegang niet in het EES wordt geregistreerd, in het paspoort een inreisstempel aanbrenge, die met een kruis in zwarte onuitwisbare inkt wordt doorgeshaald, en vermeldt hij aan de rechterkant de redenen voor de weigering van toegang door, eveneens in onuitwisbare inkt, de dienovereenkomstige letter(s) van het standaardformulier voor weigering van toegang als vermeld in deel B van deze bijlage aan te brengen. Bovendien neemt de grenswachter voor deze categorie personen iedere weigering van toegang in een register of in een lijst op, met vermelding van de identiteiten de nationaliteit van de betrokken onderdaan van een derde land, de referenties van het grensoverschrijdingsdocument en de reden voor en de datum van weigering van toegang.

De praktische regelingen voor het afstempelen zijn opgenomen in bijlage IV.

2. Indien een onderdaan van een derde land aan wie de toegang wordt geweigerd, door een vervoerder naar de grens is gebracht, moet de bevoegde grenswachter:

- a) de vervoerder gelasten de betrokken onderdaan van een derde land onverwijld terug te nemen en naar het derde land te brengen van waaruit hij werd vervoerd of dat het grensoverschrijdingsdocument heeft afgegeven, dan wel naar enig ander derde land waar hij zeker zal worden toegelaten, dan wel een vervoermiddel voor de terugreis te vinden overeenkomstig artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en richtlijn 2001/51/EG van de Raad [van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (PB 2001, L 187, blz. 45)];
- b) in afwachting van de terugbrenging, overeenkomstig het nationale recht en met inachtneming van de plaatselijke omstandigheden, passende maatregelen treffen om te verhinderen dat onderdanen van een derde land aan wie de toegang is geweigerd, illegaal de lidstaat binnenkomen.

[...]

- 10 Artikel 44 van deze grenscode, met als opschrift „Intrekking”, luidt als volgt:

„Verordening (EG) nr. 562/2006 [van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1)] wordt ingetrokken.

Verwijzingen naar de ingetrokken verordening gelden als verwijzingen naar de onderhavige verordening en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage X.”

- 11 Volgens die concordantietabel komt artikel 14 van de Schengengrenscode overeen met artikel 13 van verordening nr. 562/2006.

Richtlijn 2008/115

- 12 Artikel 2, leden 1 en 2, van richtlijn 2008/115 bepaalt:

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

2. De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

- a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van [verordening nr. 562/2006], 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 heeft verkregen om in die lidstaat te verblijven;

b) die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt.”

13 Artikel 3 van deze richtlijn luidt als volgt:

„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 die zijn vastgesteld in artikel 5 van [verordening nr. 562/2006], of aan andere voorwaarden voor toegang tot, verblijf of vestiging in die lidstaat;

3) ‚terugkeer‘: het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- zijn land van herkomst, of
- een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen, of
- een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten;

[...]”

14 Artikel 4, lid 4, van die richtlijn bepaalt:

„Wat betreft onderdanen van derde landen die overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder a), buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen, wordt door de lidstaten:

a) ervoor gezorgd dat hun behandeling en beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 8, leden 4 en 5 (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 9, lid 2, onder a) (uitstel van verwijdering), artikel 14, lid 1, onder b) en d) (spoedeisende zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 16 en 17 (omstandigheden van bewaring) en

b) het beginsel van non-refoulement geëerbiedigd.”

15 Artikel 5 van richtlijn 2008/115 bepaalt:

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

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

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement.”

16 Artikel 6 van deze richtlijn bepaalt:

„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.

2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.

3. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land die, op grond van een op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn geldende bilaterale overeenkomst of regeling, door een andere lidstaat wordt teruggenomen. Door de lidstaat die de betrokken onderdaan van een derde land heeft teruggenomen, wordt in dit geval lid 1 toegepast.

[...]”

17 In artikel 7, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn is bepaald:

„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. De lidstaten kunnen in hun nationale wetgeving bepalen dat deze termijn alleen op aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land wordt toegekend. In dit geval stellen de lidstaten de betrokken onderdanen van derde landen in kennis van de mogelijkheid tot indiening van een dergelijk verzoek.”

18 Artikel 15, lid 1, van dezelfde richtlijn luidt als volgt:

„Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kunnen de lidstaten de onderdaan van een derde land jegens wie een terugkeerprocedure loopt alleen in bewaring houden om zijn terugkeer voor te bereiden en/of om de verwijderingsprocedure uit te voeren, met name indien:

- a) er risico op onderduiken bestaat, of
- b) de betrokken onderdaan van een derde land de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.

De bewaring is zo kort mogelijk en duurt niet langer dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering.”

Frans recht

- 19 Artikel L. 213-3-1 van de code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht), in de versie ervan die voortvloeit uit loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (wet nr. 2018-778 van 10 september 2018 voor een gecontroleerde migratie, een effectief asielrecht en een geslaagde integratie) (JORF van 11 september 2018, tekst nr. 1) (hierna: „oud CESEDA”), luidde als volgt:

„In geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen zoals bepaald in titel III, hoofdstuk II, van de [Schengengrenscodel], kunnen ten aanzien van een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de op 19 juni 1990 ondertekende Schengenovereenkomst, die het Europese grondgebied van Frankrijk is binnengekomen door een binnengrens te overschrijden zonder over de daartoe vereiste toestemming te beschikken, en die is gecontroleerd in een gebied tussen deze grens en een lijn die op tien kilometer daar vandaan is getrokken, de in artikel L. 213-2 genoemde beslissingen worden genomen. De nadere regels inzake dat grenstoezicht worden vastgesteld bij in de Conseil d'État overlegd decreet.”

- 20 Het wetgevende gedeelte van het wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en betreffende het asielrecht is herschikt bij ordonnantie nr. 2020-1733. Artikel L. 332-2 van het aldus gewijzigde wetboek (hierna: „gewijzigd CESEDA”) luidt als volgt:

„De schriftelijke en met redenen omklede beslissing tot weigering van toegang wordt genomen door een ambtenaar behorend tot een bij besluit vastgestelde categorie.

De kennisgeving van de beslissing tot weigering van toegang vermeldt het recht van de vreemdeling om de persoon tot wie hij zich naar eigen aangeven had moeten wenden, zijn consulaat of de raadsman van zijn keuze in kennis te stellen dan wel te laten stellen. Zij vermeldt het recht van de vreemdeling om repatriëring onder de voorwaarden van artikel L. 333-2 te weigeren vóór het verstrijken van een termijn van één volle dag.

De beslissing en de bijbehorende kennisgeving van rechten worden hem meegedeeld in een taal die hij begrijpt.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan kwetsbare personen, in het bijzonder aan al dan niet door een volwassene vergezeld minderjarigen.”

- 21 Artikel L. 332-3 van het gewijzigde CESEDA bepaalt:

„De procedure van artikel L. 332-2 is van toepassing op de ten aanzien van de vreemdeling genomen beslissing tot weigering van toegang op grond van artikel 6 van de [Schengengrenscodel]. Zij is eveneens van toepassing tijdens controles aan een binnengrens in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen onder de voorwaarden van titel III, hoofdstuk II, van de [Schengengrenscodel].”

Hoofding en prejudiciële vraag

- 22 De in punt 2 van het onderhavige arrest genoemde verenigingen bestrijden in het kader van een bij de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) ingesteld beroep tot nietigverklaring van ordonnantie nr. 2020-1733 de geldigheid van die ordonnantie, met name op grond dat het eruit

voortvloeiende artikel L. 332-3 van het gewijzigde CESEDA in strijd is met richtlijn 2008/115 in zoverre het toestaat beslissingen tot weigering van toegang te nemen aan de binnengrenzen waar grenstoezicht is heringevoerd.

- 23 De verwijzende rechter geeft aan dat het Hof in zijn arrest van 19 maart 2019, *Arib e.a.* (C-444/17, EU:C:2019:220), namelijk heeft geoordeeld dat artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115, gelezen in samenhang met artikel 32 van de Schengengrenscodex, 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 die grenscodex het toezicht aan deze grens heeft heringevoerd wegens een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van deze lidstaat.
- 24 De Conseil d'État onderstreept dat hij in zijn beslissing nr. 428175 van 27 november 2020 heeft geoordeeld dat de bepalingen van artikel L. 213-3-1 van het oude CESEDA – waarin was bepaald dat in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, ten aanzien van een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „Schengenovereenkomst”), een beslissing tot weigering van toegang kon worden genomen onder de voorwaarden van artikel L. 213-2 van het oude CESEDA, wanneer hij het Europese grondgebied van Frankrijk was binnengekomen door een binnengrens te overschrijden zonder over de daartoe vereiste toestemming te beschikken, en hij was gecontroleerd in een gebied tussen deze grens en een lijn die op tien kilometer daarvandaan was getrokken – in strijd waren met de bepalingen van richtlijn 2008/115, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof.
- 25 Volgens de Conseil d'État neemt artikel L. 332-3 van het gewijzigde CESEDA weliswaar niet de bepalingen van artikel L. 213-3-1 van het oude CESEDA over, maar bepaalt artikel L. 332-3 van het gewijzigde CESEDA nog steeds dat er een beslissing tot weigering van toegang kan worden genomen tijdens controles aan een binnengrens in geval van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen onder de voorwaarden van titel III, hoofdstuk II, van de Schengengrenscodex.
- 26 Deze rechter is dan ook van mening dat moet worden nagegaan of in een dergelijk geval aan een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de Schengenovereenkomst en zich bij een aangewezen grensdoorlaatpost meldt zonder in het bezit te zijn van documenten waaruit blijkt dat hij gerechtigd is Frankrijk in te reizen of er te verblijven, de toegang kan worden geweigerd op grond van artikel 14 van de Schengengrenscodex, zonder dat richtlijn 2008/115 van toepassing is.
- 27 Daarom heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing 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 [de Schengengrenscodex], aan een vreemdeling die rechtstreeks afkomstig is van het grondgebied van een staat die partij is bij de [Schengenovereenkomst], bij controles aan die grens de toegang worden geweigerd op grond van artikel 14 van die [grenscodex], zonder dat [richtlijn 2008/115] van toepassing is?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 28 Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de Schengengrenscodex en richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat die het grenstoezicht aan zijn binnengrenzen tijdelijk heeft heringevoerd, op grond van artikel 14 van die grenscodex de toegang kan weigeren aan een vreemdeling die zich meldt bij een aangewezen grensdoorlaatpost waar dat toezicht wordt verricht, zonder dat die lidstaat voornoemde richtlijn in acht moet nemen.
- 29 Een lidstaat mag op grond van artikel 25 van de Schengengrenscodex bij wijze van uitzondering en onder bepaalde voorwaarden tijdelijk aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van deze lidstaat. Volgens artikel 32 van deze grenscodex zijn, in geval van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, de desbetreffende bepalingen van titel II van die grenscodex, die handelt over de buitengrenzen, van overeenkomstige toepassing.
- 30 Aldus is artikel 14 van de Schengengrenscodex van toepassing, dat bepaalt dat indien een onderdaan van een derde land niet aan alle in artikel 6, lid 1, van deze grenscodex vermelde toegangsvoorwaarden voldoet en niet tot de in artikel 6, lid 5, van dezelfde grenscodex genoemde categorieën personen behoort, hem de toegang tot het grondgebied van de lidstaten wordt geweigerd.
- 31 Er dient evenwel aan te worden herinnerd dat een onderdaan van een derde land die na illegale binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat verblijft zonder dat hij voldoet aan de voorwaarden voor toegang, verblijf of vestiging, daardoor illegaal op dat grondgebied verblijft in de zin van richtlijn 2008/115. Deze derdelander valt dus op grond van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 – en onder voorbehoud van artikel 2, lid 2, van deze richtlijn – binnen de werkingssfeer van die richtlijn, zonder dat zijn aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaat een bepaalde minimumduur moet overschrijden of dat hij het voornemen moet hebben om op dat grondgebied te blijven. Hij moet dus in beginsel met het oog op zijn verwijdering worden onderworpen aan de gemeenschappelijke normen en procedures waarin die richtlijn voorziet, zolang zijn verblijf niet – in voorkomend geval – is geregulariseerd (zie in die zin arrest van 19 maart 2019, *Arib e.a.*, C-444/17, EU:C:2019:220, punten 37 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Dat geldt ook wanneer de onderdaan van een derde land is aangehouden aan een grensdoorlaatpost, voor zover die grensdoorlaatpost zich op het grondgebied van voornoemde lidstaat bevindt. Dienaangaande zij er immers op gewezen dat een persoon al op het grondgebied van een lidstaat kan zijn binnengekomen voordat hij een grensdoorlaatpost heeft overschreden [zie naar analogie arrest van 5 februari 2020, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Aanmonstering van zeelieden in de haven van Rotterdam)*, C-341/18, EU:C:2020:76, punt 45].
- 33 Voorts dient bij wijze van voorbeeld nog te worden gepreciseerd dat wanneer controles worden verricht aan boord van een trein tussen het ogenblik waarop de trein vertrekt uit het laatste station op het grondgebied van een lidstaat die een gemeenschappelijk binnengrens heeft met een lidstaat die het grenstoezicht aan zijn binnengrenzen tijdelijk heeft heringevoerd, en het ogenblik waarop die trein aankomt in het eerste station op het grondgebied van deze laatste lidstaat, de aan boord van die trein verrichte controle behoudens een andersluidende overeenkomst tussen die twee lidstaten moet worden geacht te zijn verricht aan een grensdoorlaatpost op het grondgebied van de lidstaat die dat grenstoezicht heeft heringevoerd.

De derdelander die aan boord van die trein is gecontroleerd zal na die controle immers noodzakelijkerwijs op het grondgebied van die laatste lidstaat verblijven in de zin van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115.

- 34 Daarbij moet evenwel ook worden vastgesteld dat artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115 de lidstaten de mogelijkheid biedt om uitzonderlijk en onder bepaalde voorwaarden deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.
- 35 Ten eerste kunnen de lidstaten aldus volgens artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 in twee specifieke situaties besluiten om, onder voorbehoud van de voorschriften van artikel 4, lid 4, ervan, deze richtlijn niet toe te passen, namelijk op derdelanders aan wie de toegang aan een buitengrens van een lidstaat is geweigerd overeenkomstig artikel 14 van de Schengengrenscodex, of op derdelanders die zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet-reguliere wijze overschrijden van een dergelijke buitengrens en die vervolgens geen vergunning of recht hebben verkregen om in die lidstaat te verblijven.
- 36 Volgens de rechtspraak van het Hof hebben die twee situaties evenwel uitsluitend betrekking op de overschrijding van een buitengrens van een lidstaat, zoals gedefinieerd in artikel 2 van de Schengengrenscodex, en dus niet op de overschrijding van een gemeenschappelijke grens tussen lidstaten die deel uitmaken van de Schengenzone, zelfs wanneer het toezicht aan deze grens krachtens artikel 25 van deze grenscodex is heringevoerd wegens een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van deze lidstaat (zie in die zin arrest van 19 maart 2019, *Arib e.a.*, C-444/17, EU:C:2019:220, punten 45 en 67).
- 37 Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt hieruit dat een lidstaat die het grenstoezicht heeft heringevoerd aan zijn binnengrenzen, niet op grond artikel 2, lid 2, onder a), van richtlijn 2008/115 kan afwijken van de gemeenschappelijke normen en procedures waarin deze richtlijn voorziet teneinde een onderdaan van derde land die zonder een geldige verblijfsvergunning is onderschept aan een van de grensdoorlaatposten op het grondgebied van deze lidstaat waar dat grenstoezicht wordt verricht, te verwijderen.
- 38 Ten tweede biedt artikel 2, lid 2, onder b), van richtlijn 2008/115 de lidstaten de mogelijkheid om deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen die verplicht zijn tot terugkeer als strafrechtelijke sanctie of als gevolg van een strafrechtelijke sanctie overeenkomstig de nationale wetgeving, of jegens wie een uitleveringsprocedure loopt. Dat is evenwel niet de situatie die wordt bedoeld in de bepaling die aan de orde is in het hoofdgeding.
- 39 Uit al het voorgaande volgt dat een lidstaat die het grenstoezicht heeft heringevoerd aan zijn binnengrenzen, artikel 14 van de Schengengrenscodex en bijlage V, deel A, punt 1, bij die grenscodex mutatis mutandis mag toepassen op een onderdaan van een derde land die zonder een geldige verblijfsvergunning is onderschept aan een aangewezen grensdoorlaatpost waar dat grenstoezicht wordt verricht.
- 40 Wanneer die grensdoorlaatpost zich op het grondgebied van de betrokken lidstaat bevindt, moet deze lidstaat er evenwel tegelijkertijd voor zorgen dat de gevolgen van een dergelijke toepassing naar analogie van de in het vorige punt aangehaalde bepalingen er niet toe leiden dat inbreuk wordt gemaakt op de gemeenschappelijke normen en procedures waarin richtlijn 2008/115 voorziet. De omstandigheid dat deze op die lidstaat rustende verplichting in grote mate kan

afdoen aan de doeltreffendheid van een eventuele beslissing tot weigering van toegang aan een onderdaan van een derde land die zich bij een van zijn buitengrenzen meldt, laat die vaststelling onverlet.

- 41 Er zij met betrekking tot de relevante bepalingen van deze richtlijn met name aan herinnerd dat uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2008/115 volgt dat er, zodra vaststaat dat een derdelander illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, een terugkeerbesluit tegen hem moet worden uitgevaardigd, onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 van dat artikel neergelegde uitzonderingen en met strikte inachtneming van de in artikel 5 van deze richtlijn gestelde vereisten. In dat besluit dient te worden vermeld naar welk van de in artikel 3, punt 3, van die richtlijn bedoelde derde landen hij moet worden verwijderd [arrest van 22 november 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Verwijdering – Medicinale cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, punt 53].
- 42 Bovendien moet de derdelander tegen wie een dergelijk terugkeerbesluit wordt genomen, krachtens artikel 7 van richtlijn 2008/115 in beginsel nog de mogelijkheid worden geboden om het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen een bepaalde termijn vrijwillig te verlaten. Gedwongen verwijdering wordt overeenkomstig artikel 8 van die richtlijn slechts als uiterste middel toegepast en onder voorbehoud van artikel 9 ervan, dat de lidstaten ertoe verplicht de verwijdering in de daarin genoemde gevallen uit te stellen [arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 252].
- 43 Voorts volgt uit artikel 15 van richtlijn 2008/115 dat een illegaal verblijvende derdelander slechts in bepaalde welomschreven gevallen in bewaring mag worden gehouden. Zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, verzet dit artikel zich er evenwel niet tegen dat een lidstaat die derdelander in afwachting van zijn verwijdering in bewaring stelt wanneer deze laatste een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, mits die maatregel van bewaring voldoet aan de in de artikelen 15 tot en met 18 van die richtlijn genoemde voorwaarden (zie in die zin arrest van 2 juli 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, punten 41-48).
- 44 Overigens ontnemt richtlijn 2008/115 de lidstaten niet de mogelijkheid om gevangenisstraf te stellen op andere strafbare feiten dan die welke uitsluitend verband houden met illegale binnenkomst, ook in situaties waarin de in deze richtlijn vastgelegde terugkeerprocedure nog niet geheel is doorlopen. Deze richtlijn staat dus evenmin in de weg aan de arrestatie of inverzekeringstelling van een illegaal verblijvende derdelander wanneer dergelijke maatregelen worden vastgesteld op grond dat deze derdelander ervan wordt verdacht een ander strafbaar feit te hebben begaan dan louter zijn illegale binnenkomst op het nationale grondgebied, en met name een strafbaar feit dat een gevaar kan vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de betrokken lidstaat (arrest van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, EU:C:2019:220, punt 66).
- 45 Hieruit volgt dat, anders dan de Franse regering betoogt, de toepassing, in een geval als dat waarover het in het verzoek om een prejudiciële beslissing gaat, van de gemeenschappelijke normen en procedures die in richtlijn 2008/115 zijn vastgesteld, niet van dien aard is dat de handhaving van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid in de zin van artikel 72 VWEU daardoor onmogelijk wordt.

- 46 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat de Schengengrenscode en richtlijn 2008/115 aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat die het grenstoezicht tijdelijk heeft heringevoerd aan zijn binnengrenzen, op grond van een toepassing naar analogie van artikel 14 van die grenscode de toegang kan weigeren aan een vreemdeling die zich bij een op het grondgebied van die lidstaat gelegen aangewezen grensdoorlaatpost meldt waar dat toezicht wordt verricht, mits op die derdelander met betrekking tot zijn verwijdering de in deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke normen en procedures worden toegepast.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) en 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

moeten aldus worden uitgelegd dat

een lidstaat die het grenstoezicht tijdelijk heeft heringevoerd aan zijn binnengrenzen, op grond van een toepassing naar analogie van artikel 14 van die grenscode de toegang kan weigeren aan een vreemdeling die zich bij een op het grondgebied van die lidstaat gelegen aangewezen grensdoorlaatpost meldt waar dat toezicht wordt verricht, mits op die derdelander met betrekking tot zijn verwijdering de in deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke normen en procedures worden toegepast.

ondertekeningen