Version anonymisée

Affaire

C-409/20

Affaire C-409/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

2 septembre 2020

Juridiction de renvoi :

Juzgado Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra (Espagne)

Date de la décision de renvoi :

20 août 2020

Partie requérante :

UN

Partie défenderesse :

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra

[JUZGADO] CONTENCIOSO/[ADMINISTRATIVO] N. 1 PONTEVEDRA
(tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Pontevedra, Espagne)

[omissis] [en-tête contenant les références de la procédure et les données relatives aux parties et aux représentants]

[omissis] [mention annonçant l'envoi de l'ordonnance de renvoi]

[omissis] [adresse de la juridiction de renvoi et de la Cour]

[Or. 2] [omissis]

[omissis] [mention relative à la protection des données et à l'anonymat]

[Or. 3] [omissis] [en-tête contenant les références de la procédure et les données relatives aux parties et aux représentants]

[omissis] [en-tête précédant l'ordonnance de renvoi proprement dite]

Parties au litige : UN (partie requérante) ; SUBDELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN PONTEVEDRA (Ministerio del Interior, Gobierno de España) (sous-délégation du gouvernement à Pontevedra ; ministère de l'Intérieur, gouvernement espagnol) (partie défenderesse).

[omissis] [mention du domaine du droit et des règles en cause dans le litige ci-dessous]

ORDONNANCE ADRESSANT UNE DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE À LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) [Or. 4]

ORDONNANCE

Pontevedra, le 20 août 2020

[omissis] [composition de la juridiction de renvoi, parties, représentants et numéro d'identification de la procédure]

1.- L'OBJET DU LITIGE ET LES FAITS CONSTATÉS

1.1.- Le **présent recours a pour objet** la décision du 8 mai 2019 de la Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (Ministerio del Interior, Gobierno de España) (sous-déleguée du gouvernement à Pontevedra ; ministère de l'Intérieur, gouvernement d'Espagne) qui a infligé à UN la sanction d'éloignement du territoire espagnol, avec interdiction d'entrée sur le territoire pendant trois ans, au motif qu'elle se trouve en situation irrégulière, c'est-à-dire sans autorisation de séjour ni visa [omissis].

1.2.- Le litige soulevé dans le recours au principal [omissis] découle des **faits constatés** suivants [omissis] :

La citoyenne UN, majeure, de nationalité colombienne, est entrée légalement sur le territoire de l'Union européenne le 9 mai 2017, par l'aéroport de Madrid-Barajas, en tant que touriste, avec une attestation d'accueil de son fils (également majeur) [omissis], de nationalité espagnole, résident de la ville de Pontevedra (Espagne).

En tant que touriste, le séjour de UN était d'une durée maximale de 90 jours et celle-ci devait quitter le territoire de l'Union européenne avant l'expiration de cette période. Pourtant, elle n'est pas retournée en Colombie. Elle est restée en Espagne et s'est inscrite au registre de la population de la ville de Pontevedra en donnant comme adresse le domicile de son fils espagnol.

Après presque deux ans, le 13 février 2019, le Ministerio del Interior (ministère de l'Intérieur) a ouvert à l'encontre de UN la procédure de sanction prévue à l'article 63 *bis* de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (loi organique 4/2000, du 11 janvier 2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale ; ci-après la « loi organique 4/2000 ») au motif qu'elle ne disposait pas d'une autorisation de séjour en Espagne.

En mars 2019, UN a présenté formellement à l'oficina de extranjería (office des étrangers) de Pontevedra une demande de carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union, de regroupement familial avec son fils espagnol, conformément au [Or. 5] Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero [, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo] (décret royal n° 240/2007, du 16 février 2007, sur l'entrée, la libre circulation et la résidence en Espagne des citoyens d'États membres de l'Union européenne et d'autres États signataires de l'Accord sur l'Espace économique européen), qui transpose la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres [omissis].

Dans le même temps, elle a présenté ses observations lors de l'audience accordée dans le cadre de la procédure de sanction. Elle y a fait part de son enracinement familial en Espagne (tous ses enfants y résident légalement et l'un d'entre eux a obtenu la nationalité espagnole), du fait qu'elle n'a plus de famille ni de moyens de subsistance en Colombie et du fait qu'elle n'a pas de casier judiciaire ni d'arrestation antérieure. Enfin, elle y invoque également des motifs humanitaires et de protection de la famille ainsi que la violation du principe de proportionnalité.

L'instructeur de la procédure a alors proposé la sanction de l'éloignement du territoire espagnol. UN a obtenu une seconde audience, au cours de laquelle elle a répété ses arguments et fourni une copie de la demande d'autorisation de séjour.

Le 30 avril 2019, le directeur de l'oficina de extranjería (office des étrangers) a adopté une décision rejetant la demande de carte de séjour de UN parce qu'il a estimé que celle-ci n'avait pas démontré avoir été à la charge de son fils espagnol dans son pays d'origine et parce qu'elle ne disposait pas d'une assurance maladie privée en Espagne. UN a formé un recours hiérarchique contre cette décision.

En parallèle, le 8 mai 2019, la Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (sous-déléguée du gouvernement à Pontevedra) a rendu la décision attaquée dans le litige au principal et infligé à UN la sanction de l'éloignement du territoire espagnol avec interdiction d'entrée pendant trois ans. La motivation de la décision est très brève puisqu'elle se limite à indiquer que la requérante a commis l'infraction grave visée à l'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi organique

4/2000 (séjour irrégulier en Espagne) et qu'elle ne relève pas des cas de figure couverts par le droit d'asile.

Il est également avéré que UN a par la suite contesté le refus d'autorisation de séjour devant le Juzgado Contencioso-Administrativo n° 2 de Pontevedra (tribunal administratif au niveau provincial n° 2 de Pontevedra) par une procédure [omissis] actuellement pendante.

2.– LE LITIGE [AU PRINCIPAL]

2.1.- [omissis] [références de la procédurale nationale]

2.2.- Le 31 octobre 2019, UN a saisi la juridiction de renvoi d'un recours visant la sanction d'éloignement du [Or. 6] territoire espagnol susmentionnée [omissis] en vue d'obtenir l'annulation totale de la décision de sanction ou, à titre subsidiaire, son remplacement par une sanction pécuniaire (amende). Elle a aussi demandé une suspension préventive de l'éloignement, qui a été accordée par ordonnance du 19 décembre 2019.

2.3.- L'audience s'est tenue le 22 janvier 2020. L'administration défenderesse [subdelegación del gobierno en Pontevedra (Ministerio del Interior) (sous-délégation du gouvernement à Pontevedra, ministère de l'Intérieur) s'est opposée au recours et a demandé son rejet total. [omissis] [référence à diverses mesures procédurales nationales]

2.4.- Par ordonnance du 28 février 2020, les parties se sont vu proposer une audience sur la [omissis] *possibilité de saisir la COUR d'une DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE*. [omissis] [formulation de la question posée aux parties, très similaire à la question posée à la Cour]

Tant la requérante que l'administration de l'État ont donné leur accord par écrit à l'introduction de la demande de décision préjudicielle.

3.– LA RÈGLEMENTATION ESPAGNOLE APPLICABLE

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (loi organique 4/2000, du 11 janvier 2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale) (modifiée par les lois organiques 8/2000, 14/2003 et 2/2009)

Article 28, paragraphe 3, sous c) : « *La sortie [du territoire] est obligatoire dans les hypothèses suivantes : [...] c) refus administratif des demandes formulées par l'étranger pour continuer à séjourner sur le territoire espagnol, ou défaut d'autorisation pour se trouver en Espagne.* »

Article 53, paragraphe 1, sous a) : « *Constituent des infractions graves : a) le fait de se trouver en situation irrégulière sur le territoire espagnol au motif que la prorogation du séjour ou l'autorisation de séjour n'ont pas été obtenus ou ont expiré il y a plus de trois mois, sans que l'intéressé ait demandé leur renouvellement dans le délai prévu par la réglementation.* » [Or. 7]

Article 55, paragraphe 1, sous b) : « *Les infractions qualifiées dans les articles précédents sont sanctionnées dans les termes suivants : [...] b) les infractions graves par une amende de 501 à 10 000 euros.* »

Article 57 : « *1. Lorsque les auteurs de l'infraction sont des étrangers et que le comportement en cause peut être qualifié de "très grave" ou de "grave", au sens de l'article 53, paragraphe 1, sous a), b), c), d) et f), de la présente loi organique, il est possible de remplacer, eu égard au principe de proportionnalité, l'amende par l'éloignement du territoire espagnol, à l'issue de la procédure administrative correspondante et au moyen d'une décision motivée qui évalue les faits constitutifs de l'infraction.*

3. *Les sanctions d'éloignement et d'amende ne peuvent en aucun cas être infligées conjointement.* »

4.- LA LÉGISLATION DE L'UNION EN CAUSE

Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

Article 4, paragraphe 3 : « *La présente directive s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive* ».

Article 6, paragraphe 1 : « *Les États membres prennent une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5.* »

Article 6, paragraphe 5 : « *Si un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre fait l'objet d'une procédure en cours portant sur le renouvellement de son titre de séjour ou d'une autre autorisation lui conférant un droit de séjour, cet État membre examine s'il y a lieu de s'abstenir de prendre une décision de retour jusqu'à l'achèvement de la procédure en cours, sans préjudice du paragraphe 6.* »

Article 7, paragraphe 1 : « *La décision de retour prévoit un délai approprié allant de sept à trente jours pour le départ volontaire, sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 et 4.* »

Article 20, paragraphe 1 : « *Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 24 décembre 2010.* » [Or. 8]

5.– LES ARGUMENTS DES PARTIES

5.1.- Dans sa requête, UN soutient, entre autres, que, conformément au droit espagnol, elle aurait dû, dans le pire des cas, se voir infliger la sanction de l'amende prévue à l'article 55, paragraphe 1, sous b), de la loi organique 4/2000 au lieu de celle de l'éloignement au motif que sa situation irrégulière ne s'accompagne d'aucune circonstance aggravante, qu'elle a un enracinement important en Espagne et que sa situation peut être régularisée en raison de sa qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union (mère d'un ressortissant espagnol). Elle considère également que la législation espagnole, ainsi interprétée, est compatible avec la directive 2008/115.

5.2.- L'administration défenderesse indique que, suite à l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), il n'est plus possible, en Espagne, de sanctionner un séjour irrégulier par une amende pécuniaire. La seule sanction à prononcer doit toujours et dans tous les cas être l'éloignement, conformément à l'« effet direct » de la directive 2008/115, qui prime sur le droit espagnol (plus favorable aux étrangers).

6.– EN DROIT

6.1.- Les exigences procédurales

La présente demande de décision préjudicielle en interprétation est formulée conformément à l'article 267 TFUE. Les conditions de recevabilité prévues à l'article 94 du règlement de procédure de la Cour du 24 septembre 2012 sont remplies, puisque :

- la présente ordonnance contient tous les éléments de fait et de droit nécessaires pour donner une réponse utile à la question posée.

[omissis] [répétition des deux paragraphes suivants]

Comme cela a été exposé, la solution du litige au principal repose précisément sur l'application d'une règle de l'Union [à savoir les articles 4, paragraphe 6, 6 et 7 de la directive 2008/115, dont l'interprétation soulève des doutes sérieux et raisonnables puisqu'elle est en conflit avec la règle nationale applicable à la requérante s'agissant de la sanction d'éloignement contestée – article 55, paragraphe 1, sous b), de la loi organique 4/2000].

En plus d'avoir une incidence directe sur la solution du litige au principal, le présent renvoi préjudiciel est pertinent et d'une grande utilité pratique car il concerne un grand nombre de situations similaires impliquant des étrangers résidant en Espagne et de nombreuses procédures judiciaires qui soulèvent la même question juridique. [Or. 9]

L'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) a fait apparaître de nouvelles inconnues et doutes pertinents pour l'interprétation du droit de l'Union en conflit avec le droit espagnol que la Cour n'a pas encore dissipés, comme la juridiction de renvoi l'expliquera ci-dessous. La réponse de la Cour renforcera considérablement la sécurité juridique en la matière. C'est pourquoi toutes les parties au principal, y compris l'administration de l'État espagnole, se sont montrés d'accord avec l'introduction du présent renvoi préjudiciel.

6.2.- La situation jusqu'à l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260)

En Espagne, la loi organique 4/2000 a qualifié d'infraction grave « *le fait de se trouver en situation irrégulière sur le territoire espagnol parce que [...] l'autorisation de séjour ou des documents analogues, lorsqu'ils sont exigibles, n'ont pas été obtenus [...]* » [article 53, paragraphe 1, sous a)]. Cette infraction grave est passible d'une amende [article 55, paragraphe 1, sous b)] ou d'un éloignement du territoire espagnol motivé conformément au principe de proportionnalité (article 57, paragraphe 1). Cette loi interdit l'imposition conjointe (dans une seule décision) des sanctions de l'amende et de l'éloignement forcé (article 57, paragraphe 3). Mais pas l'imposition successive de ces sanctions (d'abord l'amende, puis l'éloignement). À l'éloignement s'est ajoutée la peine accessoire d'interdiction d'entrée sur le territoire espagnol pendant une période déterminée (article 58, paragraphe 1).

Il ressort clairement de cette réglementation que la mesure d'éloignement est une sanction, une manifestation de l'exercice du « droit de punir » de l'État, et qu'elle est donc soumise aux règles et principes du droit administratif espagnol en matière de sanctions (qui ressemblent ou coïncident, sous de nombreux aspects, à ceux qui lient la juridiction pénale).

Il en ressort aussi clairement que la règle fait primer l'imposition d'une amende pécuniaire [qui est nécessairement suivie de l'obligation de départ volontaire du territoire dans un délai déterminé, selon l'article 28, paragraphe 3, sous c), de la loi organique 4/2000] sur l'éloignement avec interdiction d'entrée. L'objectif n'est pas de « tolérer » une situation illégale en échange du paiement d'une amende, mais de permettre à l'étranger en situation irrégulière ne présentant pas de circonstance aggravante de régulariser sa situation en demandant et en obtenant une autorisation de séjour s'il en remplit les conditions. Ou, dans le cas contraire, de retourner volontairement dans son pays d'origine, mais sans interdiction

d'entrée dans l'Union, ce qui lui permet d'obtenir là-bas les visas ou autorisations nécessaires pour pouvoir, le cas échéant, revenir légalement en Espagne.

En tout état de cause, la sanction de l'amende ne dispense pas l'étranger de l'obligation de quitter l'Espagne imposée à l'article 28, paragraphe 3, sous c) de la loi organique 4/2000 s'il n'obtient pas le visa ou l'autorisation de séjour requis. Si l'étranger ne régularise pas sa situation dans un délai raisonnable, une nouvelle procédure de sanction peut être engagée à son encontre, qui se conclura par l'éloignement forcé. **[Or. 10]**

Le Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) (chambre administrative) a progressivement défini, au cas par cas, les « circonstances aggravantes » qui pourraient justifier l'imposition directe d'une mesure d'éloignement obligatoire au lieu d'une amende, telles que :

- le non-respect d'un ordre de quitter le territoire national obligatoire préalable, sans avoir essayé de légaliser sa situation en Espagne (arrêt du 22 février 2007) ;
- être sans papiers, et donc ne pas pouvoir démontrer son identité et sa filiation [arrêts du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 23 octobre 2007, rec. 1624/2004 ; et du 5 juillet 2007, rec. 1060.2004] ;
- avoir été arrêté pour participation à une infraction, pour laquelle des poursuites pénales ont été engagées devant un Juzgado de Instrucción (juge d'instruction, Espagne) [arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 19 décembre 2006] ;
- absence de domicile et d'enracinement familial et être sans papiers (arrêt du 28 février 2007) ;
- avoir déjà fait l'objet d'une interdiction d'entrée [arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 4 octobre 2007, rec. 2244/2004] ;
- invoquer une fausse nationalité [arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 8 novembre 2007 rec. 2448/2004), etc.

Dans son arrêt 260/2007 du 20 décembre 2007, le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle, Espagne) a constaté la constitutionnalité de cette réglementation lorsqu'il a conclu, en résumé, que le choix entre l'amende ou l'éloignement n'est pas discrétionnaire, mais réglementé, et s'explique par l'application de notions juridiques indéterminées conformément aux paramètres objectifs établis dans la loi organique 4/2000 elle-même.

Le Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) a contrôlé ce régime de sanctions dans le cadre de plusieurs recours pour violation des droits et libertés fondamentaux (« recurso de amparo ») ultérieurs introduits par des étrangers à qui la sanction de l'éloignement avait été infligée. Il a validé la disposition légale qui prévoit que l'amende prime sur l'éloignement et a insisté sur

la nécessité de justifier la sanction de l'éloignement au vu des circonstances spécifiques de l'affaire (arrêts 140/2009 du 15 juin 2009 ; 145/2011 du 26 septembre 2011 et 169/2012 du 1^{er} octobre 2012).

La possibilité de choisir entre l'amende et l'éloignement a été également confirmée, dans un premier temps, par la **Cour** dans plusieurs renvois préjudiciels introduits par la chambre administrative du Tribunal Superior de Justicia de Murcia (Cour supérieure de justice de Murcie) (arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera, **C-261/08 et C-348/08**, EU:C:2009:648).

La Cour a résolu ces questions dans **l'arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera, C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648**). Premièrement, elle a conclu que la législation de l'Union « *privilégie le départ volontaire du ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'État membre concerné* ». Deuxièmement, elle a conclu que le droit espagnol est compatible avec le droit de l'Union qui impose l'éloignement des étrangers en situation irrégulière car, en Espagne, « *la décision infligeant l'amende n'est pas un titre qui permet à un ressortissant d'un pays tiers en situation irrégulière de rester légalement sur le territoire espagnol, que, indépendamment du fait que cette amende soit ou non payée, cette décision est notifiée à l'intéressé avec l'avertissement de quitter le territoire dans un délai de [Or. 11] quinze jours, et que, à défaut d'obtempérer, il peut être poursuivi sur le fondement de l'article 53, sous a), de la loi sur les étrangers et risque d'être expulsé avec effet immédiat.* »

Le 16 décembre 2008, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive 2008/115 [omissis] (la directive « retour »), dont le délai de transposition expirait le 24 décembre 2010.

Au cours de cette période, le gouvernement espagnol a adopté la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000[, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social] (loi organique 2/2009 du 11 décembre 2009, portant réforme de la loi organique 4/2000, du 11 janvier 2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale ; ci-après la « loi organique 2/2009 »). Dans son exposé des motifs, plusieurs objectifs ont été indiqués, dont celui d'adapter la législation espagnole à certaines directives [de l'Union], la directive 2008/115 étant expressément citée, « *dans le but de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière* ». Le gouvernement espagnol en a aussi profité pour intégrer dans la loi organique 4/2000 l'exigence jurisprudentielle de motivation spéciale pour les sanctions d'éloignement. C'est ainsi qu'a été introduite, en son article 57, paragraphe 1, la précision selon laquelle cette décision devait respecter le principe de proportionnalité, et être motivée par une appréciation des faits constitutifs de l'infraction.

Cette réforme juridique a confirmé la doctrine jurisprudentielle du Tribunal Supremo (Cour suprême) décrite ci-dessus.

Par la suite, le gouvernement espagnol a adopté le décret royal 557/2011 du 20 avril 2011, qui est un nouveau règlement pour le développement de la loi organique 4/2000. Le préambule de celui-ci souligne l'objectif d'optimiser les principes de la politique migratoire reconnus dans la loi organique 2/2009 précitée, y compris « *la lutte contre l'immigration illégale* ». Par ailleurs, l'article 222, paragraphe 3, de ce règlement dispose que, « *Pour déterminer la sanction à imposer, [...] seront également prises en compte [...] la situation personnelle et familiale du contrevenant.* »

Suite à cette évolution légale et jurisprudentielle du système administratif espagnol en réaction au simple séjour irrégulier de citoyens étrangers, la situation **au début de l'année 2015** était la suivante :

- La jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême) relative à la primauté de l'amende et à l'obligation de motiver les décisions d'éloignement par l'existence de circonstances aggravantes conformément au principe de proportionnalité avait déjà été reprise non seulement par le législateur lui-même (lors de la réforme en 2009), mais aussi par la majorité des Tribunales Superiores de Justicia (Cours supérieures de justice) (juridiction du contentieux administratif) des communautés autonomes, et était appliquée sans problème [omissis] **[Or. 12]** [omissis] [références aux arrêts des Tribunales Superiores de Justicia (Cours supérieures de justice) des communautés autonomes dans lesquels cette jurisprudence a été appliquée]

Il n'a aucunement été considéré que l'annulation de l'éloignement et son remplacement par la sanction de l'amende impliquait une « régularisation » déguisée de l'étranger. Après [le paiement de] l'amende, l'immigré continuait d'être obligé de demander et d'obtenir une autorisation de séjour s'il en remplissait les conditions, ou de retourner dans son pays d'origine dans le cas contraire. C'est pourquoi le fait d'avoir reçu une amende (et de méconnaître l'obligation de départ volontaire qu'elle comporte) était considéré comme une circonstance aggravante. Ainsi, cette sanction d'amende a toujours été considérée comme compatible avec une sanction d'éloignement ultérieure. Si l'étranger en situation irrégulière à qui l'amende est infligée ne régularise pas sa situation dans un délai raisonnable, il est soumis à une nouvelle procédure de sanction qui se conclut par son éloignement ([omissis] [référence à des exemples de jurisprudence nationale])

- Les statistiques sur l'immigration irrégulière publiées par le Ministerio del Interior (ministère de l'intérieur) et par l'Instituto Nacional de Estadística (institut national de la statistique) montraient que les objectifs de la directive 2008/115 étaient largement atteints en Espagne, avec une diminution progressive du nombre d'étrangers en situation irrégulière sur son territoire. Le régime de sanctions prévu dans la loi organique 4/2000 (droit national) respectait sans problème l'« effet utile » de la directive.

6.3.- L'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260)

L'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) a répondu à la question préjudicielle posée par la chambre administrative du Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque) dans le cadre d'une procédure sommaire engagée par le citoyen marocain Samir Zaizoune contre une sanction d'éloignement, avec interdiction d'entrée de cinq ans, prononcée par la Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa (sous-délégation du gouvernement de Gipuzkoa).

La mesure d'éloignement prise en 2011 était fondée sur le fait qu'en plus d'être en situation irrégulière en Espagne (sans visa ni autorisation de séjour), M. Zaizoune avait commis une infraction (pour laquelle il avait été condamné en 2005 à une peine d'emprisonnement de deux ans et six mois pour trafic de drogue). De plus, il était sans papiers au moment de son arrestation et les autorités ne savaient ni quand ni par où il était entré en Espagne.

Selon la législation espagnole actuellement en vigueur, la sanction d'éloignement aurait pu être confirmée (sans amende préalable), car il y avait des circonstances aggravantes. [Or. 13]

Le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque) a cependant posé à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Au regard des principes de coopération loyale et de l'effet utile des directives, les articles 4, [paragraphes 2 et 3], ainsi que 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation, à l'instar du droit national contesté dans le litige au principal et de la jurisprudence qui l'interprète, qui permet de sanctionner la situation irrégulière d'un étranger [sur le territoire national] exclusivement par une sanction économique, laquelle, en outre, est incompatible avec la sanction d'éloignement ? »

L'avocat général n'a pas présenté de conclusions. Dans l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), la Cour a finalement jugé que :

« La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, notamment ses articles 6, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, lus en combinaison avec l'article 4, paragraphes 2 et 3, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui prévoit, en cas de séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire de cet État, d'imposer, selon les circonstances, soit une amende, soit l'éloignement, les deux mesures étant exclusives l'une de l'autre. »

La Cour s'est limitée à indiquer que la législation espagnole qui (selon le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco [Cour supérieure de justice du Pays basque]) permet que « *le séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire espagnol [soit] sanctionné exclusivement par une amende, laquelle est incompatible avec l'éloignement du territoire national, cette dernière mesure n'étant prise qu'en présence de facteurs aggravants additionnels* », est incompatible avec l'« effet utile » de la directive « retour », et même avec « *l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile et qui s'avèreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers* ». En effet, selon cette directive, « *une fois constatée l'irrégularité du séjour, les autorités nationales compétentes doivent, en vertu de cet article [article 6, paragraphe 1] et sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5 du même article, adopter une décision de retour* ».

En définitive, la Cour a jugé dans cet arrêt que la directive « retour » ne saurait être conciliée avec le mécanisme espagnol de réaction face au séjour irrégulier d'étrangers provenant de pays tiers qui, selon l'interprétation donnée par le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque) à l'origine de la question préjudicielle, permet de leur infliger « *une sanction exclusivement économique [...], sanction qui n'est pas liée de manière spécifique à l'obligation de retour et qui, en outre, est incompatible avec la sanction de l'éloignement.* » [Or. 14]

6.4.- Les questions non résolues par l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) qui soulèvent des doutes sérieux concernant l'application de la directive 2008/115 en Espagne.

6.4.1.- Interprétation de la loi espagnole conformément à la directive 2008/115. La sanction d'amende prévue dans la loi organique 4/2000 en cas de séjour irrégulier en Espagne est compatible avec la directive précitée

Comme l'a indiqué la Cour dans l'arrêt du 18 septembre 2014, Vueling Airlines (C-487/12, EU:C:2014:2232) :

« *dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'interprétation des dispositions nationales ni de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction de renvoi est correcte (voir notamment, arrêts Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, point 24 ; Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85, point 19 ; Angelidaki e.a., C-378/07 à C-380/07, EU:C:2009:250, point 48, ainsi que Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, point 59). Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner la demande de décision préjudicielle en partant de la prémisse, qui est celle de la juridiction de renvoi, [...] ».*

Le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque) a posé la question préjudicielle objet de l'affaire C-38/14 (Zaizoune) en donnant une interprétation particulière de la loi espagnole applicable (différente

de celle figurant au point 6.2 de la présente ordonnance) afin d'« orienter » la réponse de la Cour en ne lui donnant pas d'autre option que celle qu'elle a finalement adoptée dans l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Il s'agit également d'une affaire dans laquelle, selon la législation espagnole, la situation de l'étranger présentait déjà des circonstances aggravantes qui auraient justifié la confirmation de la sanction d'éloignement au lieu de l'amende pécuniaire, sans qu'il soit nécessaire de poser la question préjudicielle à la Cour.

Le système établi en droit espagnol est en réalité différent, comme la Cour a elle-même pu le constater dans son précédent arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648), dont la lecture est plus que recommandée. En droit espagnol, l'amende implique l'obligation pour l'étranger en situation irrégulière de quitter l'Espagne et la possibilité d'une sanction d'éloignement si celui-ci ne régularise pas sa situation et ne respecte pas cette obligation de retour.

En réalité, la sanction de l'amende pécuniaire prévue par le droit espagnol correspond à une mise en demeure de quitter volontairement le pays dans un délai déterminé (comme il est expressément indiqué dans l'amende elle-même). Au terme de ce délai et si l'étranger n'a pas volontairement quitté le territoire et demandé la régularisation de sa situation, la mesure d'éloignement (obligatoire) sera prise. Dans le système espagnol, l'amende ne saurait, à elle seule, ni régulariser la situation de l'étranger ni empêcher l'éloignement ultérieur de celui-ci.

Si le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque) avait fourni à la Cour une interprétation du droit espagnol plus conforme à la réalité, dans un cas tel que le litige au principal [**Or. 15**] (immigrée ayant un enracinement en Espagne et qui ne présente aucune circonstance aggravante), il est très probable que la solution eu été distincte. La Cour aurait probablement conclu à la conformité du droit espagnol avec la directive « retour », comme elle l'avait fait dans son précédent arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648).

La juridiction de renvoi considère que la directive 2008/115 est totalement compatible avec le système de réaction aux étrangers en situation irrégulière en Espagne régi par la loi organique 4/2000 (modifiée par la loi organique 2/2009) et par le règlement qui la développe (décret royal 557/2011, du 20 avril 2011), tel qu'interprété par la jurisprudence du Tribunal Constitucional (Cour constitutionnelle) et du Tribunal Supremo (Cour Suprême) avant 2016. En effet :

- a) dans le cas des immigrants interceptés au moment de leur entrée (ou juste après) sur le territoire espagnol, l'administration de l'État procède à leur expulsion immédiate au moyen de la procédure sommaire prévue aux articles 15, paragraphe 3 (refus d'entrée) et 23 (refoulement) du règlement sur les étrangers (décret royal 557/2011) ;

- b) concernant les autres immigrés, ils doivent d'abord, en général, être enjoins par la décision administrative correspondante de quitter le territoire espagnol dans un délai compris entre 7 et 30 jours (article 7 de la directive 2008/115). Ils ont deux options au cours de cette période : demander la régularisation de leur situation s'ils en remplissent les conditions (permis de séjour temporaire au titre de circonstances exceptionnelles : articles 123 et suivants du décret royal 557/2011) ou quitter l'Espagne volontairement, sans interdiction d'entrée [article 11, paragraphe 1, sous b), de la directive] (de sorte qu'ils pourront, dans leur pays d'origine demander les autorisations correspondantes pour revenir légalement dans l'Union s'ils en remplissent les conditions). Cette disposition de la directive est parfaitement compatible avec le système espagnol qui prévoit en premier lieu une amende pécuniaire pour le simple séjour illégal, si l'obligation de départ volontaire du territoire s'ajoute à cette sanction de l'amende (ce que font déjà les sous-délégations du gouvernement en Espagne). Ainsi, les décisions de refus d'octroi des cartes de séjour incluent déjà cette obligation de départ (article 24 du décret royal 557/2011). Si l'obligation de départ volontaire n'est pas respectée ou si l'immigré ne régularise pas sa situation dans le délai imparti, il y a lieu d'ouvrir la procédure d'éloignement obligatoire, avec interdiction d'entrée. La sanction d'une amende n'est pas incompatible avec la décision d'éloignement, la première (avec obligation de départ) précédant la seconde. L'amende et l'éloignement forcé ne sont pas imposés simultanément, mais successivement.
- c) dans le cas particulier des immigrés présentant des circonstances aggravantes (selon l'article 7, paragraphe 4, de la directive : « *risque de fuite, ou si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale* »), il y a lieu d'adopter directement une décision d'éloignement (forcé, obligatoire) sans amende préalable ni avertissement de départ volontaire. Les articles 55 et 57 de la loi organique 4/2000, tels que modifiés par la loi organique 2/2009 et interprétés par le Tribunal [Or. 16] Constitucional (Cour constitutionnelle) et le Tribunal Supremo (Cour suprême) dans de nombreux arrêts, contiennent des dispositions similaires. L'ordre juridique espagnol impose une autre obligation importante à ces étrangers : l'interdiction de retour sur le territoire espagnol pendant une période déterminée après leur éloignement, même s'ils finissent par remplir les conditions nécessaires pour obtenir une autorisation de séjour.
- d) en tout état de cause, pour choisir entre une décision d'amende assortie d'une obligation de départ volontaire (sans interdiction d'entrée) ou une sanction d'éloignement (avec interdiction d'entrée), il faudra mettre en balance des facteurs de type humanitaire, et notamment ceux relatif à l'enracinement de l'immigré en Espagne et aux possibilités de celui-ci de régulariser sa situation (article 6, paragraphe 4, article 7, paragraphe 2 et article 14 de la directive et article 55 de la loi organique 4/2000).

Contrairement au « règlement » (*obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre*), la directive européenne « *lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* » [article 288 TFUE (ancien article 249 TCE)]. La directive 2008/115 le reconnaît en son article 4, paragraphe 3, lorsqu'elle dispose que « [l]a présente directive s'applique sans préjudice du droit des États membres d'adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables pour les personnes auxquelles la présente directive s'applique, à condition que ces dispositions soient compatibles avec la présente directive ». Après son entrée en vigueur, le gouvernement espagnol a adopté la loi organique 2/2009 portant réforme de la loi organique 4/2000. Dans son exposé des motifs, il est expliqué qu'elle a pour objectif, entre autres, d'adapter la législation espagnole à certaines directives [de l'Union], la directive 2008/115 étant expressément citée, « *dans le but de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière* ».

Il ne fait aucun doute que la réglementation de la réaction à l'immigration irrégulière prévue par la législation espagnole, après cette modification, interprétée comme indiqué dans les points a) à d) ci-dessus, répond parfaitement à l'« effet utile » de la directive et s'adapte à ses buts et objectifs.

[omissis] [répétition de la citation de l'arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera, C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648, qui figure au point 6.2, paragraphe 9] [Or. 17]

Dans [omissis] le litige au principal [ayant donné lieu à l'arrêt du 22 octobre 2009, Zurita García et Choque Cabrera (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648)], c'est une législation de l'Union antérieure à la directive 2008/115, mais très similaire, qui avait été appliquée. Cette directive maintient le même principe que la législation de l'Union précédente, qui donne la priorité au « départ volontaire » de l'étranger en situation irrégulière plutôt qu'à l'éloignement obligatoire (article 7).

Les Juzgados Contencioso-Administrativos (tribunaux administratifs au niveau provincial) espagnols ont examiné de nombreux cas dans lesquels, après une première sanction d'amende (avec un délai de départ volontaire), une deuxième sanction d'éloignement a été imposée à l'étranger, cette décision d'éloignement précédée de l'amende pécuniaire étant ensuite jugée conforme au droit espagnol dans des arrêts définitifs. [omissis] [exemples de jugements nationaux se prononçant en ce sens]

Il n'est donc pas vrai que, en Espagne, « *la sanction pécuniaire est incompatible avec la décision d'éloignement* ». Au contraire, selon la législation espagnole, en règle générale, l'amende accompagnée de l'obligation de départ volontaire du pays est compatible avec la décision d'éloignement ultérieure si le [départ ne se produit pas pendant le] délai accordé ou si la demande de régularisation est rejetée. En d'autres termes, en Espagne, une même décision ne peut imposer la sanction de l'amende et la sanction de l'éloignement forcé/obligatoire (article 57, paragraphe 3, de la loi organique 4/2000) ; cette sanction peut cependant être

imposée dans des décisions successives dans le temps. Ceci est parfaitement conforme aux articles 7 et 8 de la directive 2008/115.

Après une comparaison approfondie du libellé de la directive « retour » avec la législation espagnole actuelle, interprétée selon les modalités ici décrites (loi organique 4/2000 et décret royal 557/2011), il est facile de conclure, sans aucun doute, que le système espagnol actuel (avec l'imposition d'une sanction pécuniaire incluse) est parfaitement compatible avec les buts et objectifs de la directive et qu'il préserve, comme il a été dit, « son effet utile ».

Le litige au principal en est un exemple. UN a commis l'infraction grave visée à l'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi organique 4/2000 en restant illégalement en Espagne après son séjour légal de 90 jours. Elle ne présente cependant aucune circonstance aggravante (aucune amende antérieure ne lui a été imposée, elle n'a aucun antécédent pénal, elle a des papiers, elle est entrée en Espagne légalement, etc.), elle a un enracinement familial en Espagne (ses deux enfants résident légalement en Espagne et l'un d'entre eux a la nationalité espagnole) et il lui était possible, du moins hypothétiquement, de régulariser sa situation en obtenant une autorisation de séjour au titre du regroupement familial. Dans de telles conditions, l'application de la règle espagnole aurait entraîné l'imposition en premier lieu de la sanction de l'amende pécuniaire à UN, accompagnée de l'indication d'un délai de retour volontaire dans son pays d'origine ou pour obtenir la régularisation de sa situation. Si, après cette période, elle n'avait pas régularisé sa situation ou quitté volontairement l'Espagne, elle aurait pu se voir infliger la sanction de l'éloignement, avec interdiction d'entrée pendant plusieurs années. L'application en ces termes de la règle espagnole (telle qu'elle a été comprise par l'ensemble des tribunaux espagnols jusqu'à l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260) est parfaitement compatible avec la **[Or. 18]** directive « retour ». Elle remplit son effet utile. Son résultat est proportionné et efficace, adapté à la situation particulière de l'Espagne.

Comme indiqué plus haut, l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) concerne une situation factuelle différente (étranger en situation irrégulière avec circonstances aggravantes) et une interprétation déformée du droit espagnol. Dans l'ordonnance de renvoi, la Cour a été amenée à comprendre que, conformément à la loi organique 4/2000, un étranger en situation irrégulière ne peut plus être expulsé d'Espagne si une amende lui a été imposée, et est donc dispensé de l'obligation de régulariser sa situation ou de retourner dans son pays d'origine, alors que ce n'est pas le cas.

Depuis l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), l'administration de l'État et la majorité des tribunaux espagnols n'appliquent pas le régime des sanctions espagnol au détriment des particuliers, ce qui ne leur laisse d'autre choix que d'imposer la sanction de l'éloignement (avec interdiction d'entrée) en premier lieu, même dans les cas où l'étranger pourrait régulariser sa situation, ce qui génère un préjudice disproportionné et des situations injustes qui pourraient être évitées en appliquant la loi organique 4/2000 sans nuire à l'effet

utile de la directive « retour ». En outre, compte tenu du précédent établi par l'arrêt du 22 octobre 2009, *Zurita García et Choque Cabrera* (C-261/08 et C-348/08, EU:C:2009:648), la juridiction de renvoi juge nécessaire un nouvel arrêt de la Cour base pour clarifier ces questions.

6.4.2.- L'effet direct vertical inverse de la directive

Par ailleurs, indépendamment de ce qui précède, l'arrêt du 23 avril 2015, *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260) est resté muet sur les conséquences de la prétendue incompatibilité entre la loi espagnole (plus favorable au citoyen) et la directive [de l'Union] (plus dommageable). Dans le contexte du litige soumis à Cour, cet arrêt ne reconnaît à aucun moment à la directive « retour » un effet direct permettant, sans plus, de laisser inappliqué le régime de sanctions espagnol au détriment de l'individu.

Selon la jurisprudence constante de la Cour et l'avis de la doctrine spécialisée, il n'y a pas lieu d'attribuer un « effet direct » à une directive dans des « relations verticales inverses », comme celles examinées ici [par exemple, *BARNARD, C., PEERS, S., European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 150 ; arrêts du 11 juin 1987, X (14/86, EU:C:1987:275) ; du 12 décembre 1996, X (C-74/95 et C-129/95, EU:C:1996:491) ; du 3 mai 2005, *Berlusconi e.a.* (C-387/02, C-391/02 et C-403/02, EU:C:2005:270)]. L'effet direct vertical des directives ne peut être invoqué, en sens unique, que par les particuliers contre l'État, et non par les États qui ont manqué à leur obligation de transposition, ou ont mal transposé, une directive, au détriment des particuliers. C'est un principe de base du droit de l'Union. D'autant plus dans un cas comme celui-ci, où la règle nationale à ignorer est de nature juridique punitive, semblable au droit pénal.

Même en admettant que le régime de sanction de la loi organique 4/2000 serait incompatible avec la directive 2008/115, la seule option [Or. 19] qu'auraient les institutions de l'Union pour obtenir en pratique leur non-application ou suppression serait de forcer l'État espagnol, par des mises en demeure et astreintes, à modifier sa législation. Mais tant que cette modification juridique n'aura pas lieu, l'administration publique ainsi que les juges et tribunaux espagnols restent tenus d'appliquer la loi organique 4/2000 dans ses termes stricts.

À la lumière de ce raisonnement, on ne peut pas affirmer que l'application à la requérante de la loi espagnole (qui prévoit l'imposition d'une amende pécuniaire avant l'éloignement forcé) est plus préjudiciable pour la personne concernée que celle de la directive « retour ». Il ne fait aucun doute que l'application de la règle espagnole (avec une amende préalable) est plus avantageuse pour l'intéressée. Le litige au principal l'illustre parfaitement : la requérante a commis une infraction administrative et doit être punie pour celle-ci. En même temps, il se trouve qu'elle ne présente pas de circonstance aggravante et que sa situation pourrait être « légalisée ». La sanction de l'amende aurait été une réponse proportionnée à l'infraction commise, puisque la requérante aurait disposé en même temps d'une

petite marge de manœuvre pour finir de présenter son dossier administratif de régularisation (pour lequel la procédure judiciaire est pendante). Et si elle n'avait finalement pas été régularisée, l'administration de l'État aurait pu alors ouvrir un nouveau dossier de sanction qui se serait terminé par une décision d'éloignement forcé, obligatoire et direct. Ce régime, qui est celui qui a été appliqué ces dernières années en Espagne jusqu'à l'arrêt du 23 avril 2015, *Zaizoune* (C-38/14, EU:C:2015:260), est plus avantageux pour l'intéressée que l'application directe de la directive « retour » interprétée en ce sens qu'elle n'offre que la possibilité d'un éloignement forcé et obligatoire.

Il n'en reste pas moins que, dans la pratique, de nombreux tribunaux espagnols n'appliquent pas le droit espagnol au détriment du particulier, sur le fondement de l'effet direct de la directive, ce qui ne laisse d'autre choix que l'éloignement (sans amende préalable). En est un exemple l'arrêt du Tribunal Supremo (Cour suprême) du 24 octobre 2019 (recueil 1808/2018).

Pour résoudre ce litige, le Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Cour supérieure de justice de Castille-la Manche) a, par ordonnances des 11 et 25 juillet 2019, introduit deux renvois préjudiciels (affaires C- 568/19 et C-731/19) :

*« L'interprétation de l'arrêt du 23 avril 2015, *Zaizoune* (C 38/14, EU:C:2015:260), en ce sens que l'administration et les juridictions espagnoles peuvent appliquer directement la directive 2008/115 au détriment du ressortissant d'un pays tiers, en omettant et en n'appliquant pas des dispositions nationales plus favorables en matière de sanctions, en aggravant la responsabilité sanctionnatrice dudit ressortissant et en omettant éventuellement le principe de légalité en matière pénale, est-elle compatible avec la jurisprudence de la Cour relative aux limites de l'effet direct des directives et la solution à l'incompatibilité de la réglementation espagnole avec la directive doit-elle être, au lieu de l'application directe de la directive, une réforme légale ou l'une des solutions prévues en droit [de l'Union] pour imposer à un État la transposition correcte des directives ? »*

Ces renvois préjudiciels n'ayant pas, à ce jour, été déclarés recevables et compte tenu de la possibilité qu'ils soient rejetés pour des raisons [Or. 20] de forme sans que la Cour ne se prononce sur le fond, la juridiction de renvoi pose la présente question préjudicielle, au vu de son incidence directe sur la résolution du litige au principal.

7.- LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES POSÉES À LA COUR

7.1.- La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, *relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* (article 4, paragraphe 3, article 6, paragraphes 1 et 5 et article 7, paragraphe 1) doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une

réglementation nationale [article 53, paragraphe 1, sous a), article 55, paragraphe 1, sous b), article 57 et article 28, paragraphe 3, sous c), de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (loi organique 4/2000, du 11 janvier 2000, sur les droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale)] qui sanctionne le séjour irrégulier d'étrangers ne présentant pas de circonstances aggravantes, en premier lieu, par une amende accompagnée d'une obligation de retour volontaire au pays d'origine puis, en second lieu, par un éloignement, si l'étranger ne régularise pas sa situation et ne retourne pas volontairement dans son pays ?

7.2.- L'interprétation de l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C 38/14, EU:C:2015:260), en ce sens que l'administration et les juridictions espagnoles peuvent appliquer directement la directive 2008/115/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier] au détriment d'un particulier, en omettant les dispositions nationales en vigueur plus favorables en matière de sanctions, en aggravant la responsabilité sanctionnatrice dudit particulier et en omettant éventuellement le principe de légalité en matière pénale, est-elle compatible avec la jurisprudence de la Cour relative aux limites de l'effet direct des directives ? Ou bien les dispositions de droit national plus favorables au particulier doivent-elles continuer à être appliquées tant qu'elles ne seront pas modifiées ou abrogées par la réforme législative pertinente ?

Eu égard à ce qui a été exposé,

LA JURIDICTION DE RENVOI DECIDE :

Conformément à l'article 267 TFUE, poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 2008/115/CE qui figurent au point7 ci-dessus. **[Or. 21]**

[omissis] [formules procédurales finales] **[Or. 22]**