

Cauza C-568/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

25 iulie 2019

Instanța de trimitere:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha (Spania)

Data deciziei de trimitere:

11 iulie 2019

Recurentă:

MO

Pârâtă:

Subdelegación del Gobierno en Toledo

Obiectul procedurii principale

Îndepărtarea de pe teritoriul spaniol a unui resortisant al unei țări terțe.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Stabilirea aspectului dacă este compatibilă cu jurisprudența Curții referitoare la limitele efectului direct al directivelor interpretarea Hotărârii Curții din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune), în sensul că administrația și instanțele spaniole pot aplica direct, în detrimentul unui resortisant al unei țări terțe, Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală.

Stabilirea aspectului dacă neadaptarea reglementării spaniole la directiva menționată nu trebuie soluționată prin aplicarea directă a acesteia în detrimentul resortisantului respectiv, ci printr-o reformă juridică sau prin căile prevăzute de dreptul Uniunii pentru a impune statului transpunerea corespunzătoare a directivelor.

Temeiul juridic este articolul 267 TFUE.

Întrebarea preliminară

Este compatibilă cu jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene referitoare la limitele efectului direct al directivelor, interpretarea Hotărârii Curții din 23 aprilie 2015 (cauza C-38/14, Zaizoune) în sensul că administrația și instanțele spaniole pot aplica în mod direct Directiva 2008/115/CE în detrimentul resortisantului statului terț, cu omiterea și neaplicarea unor norme interne mai favorabile în ceea ce privește sancțiunile, cu agravarea răspunderii sale în materie de sancțiuni și cu posibila omitere a principiului legalității în materie penală, iar soluționarea problemei neadaptării reglementării spaniole la directivă nu trebuie realizată pe această cale, ci prin intermediul unei reforme legale sau al căilor prevăzute de dreptul [Uniunii] pentru a impune unui stat transpunerea corespunzătoare a directivelor?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

- a. Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (1), coroborate cu articolul 4 alineatele (2) și (3).
- b. Hotărârea din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune). Punctul 41 și dispozitivul.
- c. Hotărârea din 5 aprilie 1979 (148/78, Ratti).
- d. Hotărârea din 26 februarie din 1986 (152/84, Marshall).
- e. Hotărârea din 8 octombrie 1987 (80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV).
- f. Hotărârea din 14 iulie 1994 (C-91/92, Faccini).
- g. Hotărârea din 26 septembrie 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro).
- h. Hotărârea din 11 iunie 1987 (14/86, Pretore di Saló).
- i. Hotărârea din 8 noiembrie 2016 (C-554/2014, Atanas Ognyanov).
- j. Hotărârea din 5 decembrie 2017 (C-42/17, M.A.S y M.B).
- k. Hotărârea din 9 decembrie 2003 (C-129/00, Comisia/Republica italiană).

Dispozițiile naționale invocate

- a.** Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Legea organică 4/2000 cu privire la drepturile și libertățile străinilor în Spania și la integrarea lor socială) din 11 ianuarie 2000, astfel cum a fost modificată prin Ley Orgánica 2/2009 (Legea organică 2/2009) din 11 decembrie 2009.
- i.** Articolul 53.1 litera a): „Reprezintă încălcări grave: a) faptul de a se afla în situație de ședere ilegală pe teritoriul spaniol întrucât prelungirea șederii sau autorizația de rezidență nu au fost obținute sau au expirat de mai mult de trei luni fără ca persoana în cauză să fi solicitat reînnoirea lor în termenul prevăzut în reglementare.”
 - ii.** Articolul 55.1 litera b): „Încălcările calificate în articolele anterioare vor fi sancționate astfel: (...) b) încălcările grave, cu amendă între 501 și 10 000 de euro.”
 - iii.** „Articolul 57.1 „În cazul în care autorii încălcării sunt străini, iar comportamentul în cauză poate fi calificat de lege drept «foarte grav» sau «grav», în sensul articolului 53.1 literele a), b), c), d) și f) din prezenta lege organică, amenda poate fi înlocuită, ținându-se seama de principiul proporționalității, cu îndepărtarea de pe teritoriul spaniol, la finalul procedurii administrative corespunzătoare și prin intermediul unei decizii motivate care evaluează faptele constitutive ale încălcării.”
 - iv.** Articolul 57.3 „Sanțiunea îndepărtării și cea a amenzii nu pot în niciun caz să fie aplicate cumulativ.”
 - v.** Articolul 63 a2: „Decizia prin care se adoptă îndepărtarea judecată potrivit procedurii ordinare include un termen de conformitate voluntară pentru ca persoana în cauză să părăsească teritoriul național. Acest termen variază între șapte și treizeci de zile și începe să curgă de la data notificării deciziei respective. Termenul de conformitate voluntară a deciziei de îndepărtare poate fi prelungit pentru o perioadă rezonabilă de timp, având în vedere împrejurările fiecărui caz în parte, cum ar fi durata șederii, întreținerea copiilor care frecventează școala sau existența altor legături familiale și sociale.”
 - vi.** Articolul 63.7 (privind procedura preferențială): „Executarea deciziei de îndepărtare în cazurile prevăzute de prezentul articol se efectuează imediat”.
- b.** Hotărârea pronunțată de Tribunal Supremo nr. 734 din 30 mai 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1813) și cele citate în aceasta, precum: Hotărârea din 12 iunie 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2523); Hotărârea din 4 decembrie 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4270); Hotărârea din 19 decembrie 2018

(ECLI:ES:TS:2018:4386), și Hotărârea din 19 decembrie 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4387).

b. Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 14 ianuarie 2017, a fost inițiată o procedură de sancționare prin îndepărtare împotriva MO, de cetățenie columbiană, pentru o posibilă încălcare a articolului 53.1 litera a) din Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Legea organică 4/2000 cu privire la drepturile și libertățile străinilor în Spania și la integrarea lor socială) din 11 ianuarie 2000 (denumită în continuare „Legea organică 4/2000”). Procedura a fost abordată cu statut „preferențial”.
- 2 MO a prezentat un memoriu în care a susținut că a intrat în Spania în anul 2009, la vârsta de 17 ani, cu viza corespunzătoare și cu un permis de reîntregire familială cu mama sa. Aceste două documente au fost furnizate în cadrul memoriului menționat anterior. De asemenea, au fost prezentate pașaportul valabil, un permis de ședere valabil până în anul 2013 și un certificat de înscriere în registrul populației din 2015 în localitatea Talavera de la Reina. Au fost anexate de asemenea o serie de documente referitoare la istoricul activității sale profesionale, precum și anumite documente justificative ale legăturilor sale și s-a arătat că acesta nu avea cazier judiciar și că deținea un domiciliu fix în localitatea respectivă. Acesta a susținut că a încercat să își regularizeze situația, însă acest lucru nu a fost posibil, și că, în temeiul Legii organice 4/2000, trebuia să i se aplice o amendă, iar nu sancțiunea de îndepărtare, având în vedere situația sa stabilă și lipsa elementelor defavorabile în privința sa.
- 3 La 3 februarie 2017, Subdelegacion del Gobierno en Toledo (subdelegatul guvernului în Toledo) a emis o decizie de îndepărtare. Aceasta făcea referire la articolul 53 alineatul 1 litera a), din Legea organică 4/2000 și la Hotărârea Curții din 23 2015 (C-38/14, Zaizoune), potrivit căreia, în opinia reprezentatului guvernului menționat, regula generală este îndepărtarea și, prin urmare, amenda nu poate fi aplicată.
- 4 MO a introdus o acțiune în contencios administrativ împotriva acestei decizii în fața Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Tribunalul de Contencios Administrativ), susținând că sancțiunea de îndepărtare este disproporționată, întrucât, conform legislației spaniole, simpla ședere ilegală, în condiția unei legături cu Spania, ar trebui să aibă drept rezultat numai aplicarea unei amenzi.
- 5 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Tribunalul de Contencios Administrativ) a respins acțiunea. Acesta a considerat că argumentele invocate de MO erau nefondate, având în vedere Hotărârea Curții din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune) referitoare la reglementarea în discuție în litigiul principal. Potrivit acestei hotărâri, „Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în

situație de ședere ilegală, în special articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (1) coroborate cu articolul 4 alineatele (2) și (3) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede impunerea, în caz de ședere ilegală a unor resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriul acestui stat, în funcție de circumstanțe, fie a unei amenzi, fie a îndepărtării, cele două măsuri excluzându-se reciproc.”

- 6 MO a introdus recurs împotriva acestei hotărâri a Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (Tribunalul de Contencios Administrativ) în fața Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Curtea Supremă de Justiție din Castilla-La Mancha), instanță de trimitere, care are îndoieli cu privire la consecințele pe care Hotărârea Curții le are asupra autorităților administrative și judiciare spaniole în ceea ce privește efectul direct al directivelor. În consecință, instanța de trimitere a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții prezenta cerere de decizie preliminară.

Principalele argumente ale părților din litigiul principal

- 7 MO susține că sancțiunea îndepărtării este disproporționată, întrucât el are legături puternice cu Spania. Acesta oferă detalii și furnizează documente care atestă legăturile sale profesionale, economice, sociale și familiale. MO susține că Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a permis îndepărtarea în locul amenzii numai în cazul în care există circumstanțe adăugate la simpla ședere ilegală (cum ar fi lipsa de documente, fără a se cunoaște data și locul intrării pe teritoriul național, printre alte circumstanțe agravante), dar că nu aceasta este situația sa, întrucât deține documente și are o legătură completă cu Spania. MO solicită anularea sancțiunii îndepărtării sau, în subsidiar, înlocuirea acesteia cu o amendă.
- 8 Subdelegación del Gobierno en Toledo (representantul guvernului în Toledo) susține că MO nu posedă un permis de ședere în Spania, întrucât a expirat. Acesta subliniază că, de la pronunțarea Hotărârii Curții din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune), pentru aceste cazuri se poate aplica numai sancțiunea îndepărtării, iar nu cea a amenzii. De asemenea, reprezentantul guvernului în Toledo pune sub semnul întrebării legăturile pe care le are MO, având în vedere că nu rezultă că ar avea o în prezent nici activitate profesională, nici capacitate economică și nici legături de dependență familială.

Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară

- 9 Instanța de trimitere explică faptul că, în conformitate cu articolul 53.1 litera a) din Legea organică 4/2000, șederea ilegală este o încălcare de natură administrativă care are ca răspuns din partea statului o procedură de sancționare prevăzută cu garanțiile proprii ale dreptului penal sau represiv al statului și care are ca rezultat aplicarea de sancțiuni administrative. În versiunea sa inițială, această lege sancționa șederea ilegală doar cu o amendă. Prin reforma introdusă de Legea organică 8/2000, îndepărtarea a fost inclusă ca o alternativă la amendă, dar

fără a oferi un criteriu specific atunci când se alege un anumit tip de sancțiune. Pe de altă parte, Legea organică 4/2000 stabilește două proceduri pentru efectuarea îndepărtării: procedura ordinară (a se vedea articolul 63 a.2) și procedura preferențială (a se vedea articolul 63.7).

- 10 În această situație, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a stabilit o jurisprudență constantă potrivit căreia principiile proprii dreptului de sancționare impuneau ca, în cazul în care se optează pentru sancțiunea cea mai severă (îndepărtarea), aceasta trebuie justificată de un motiv negativ adăugat la simpla ședere ilegală (de exemplu, săvârșirea unor încălcări, lipsa documentelor de identificare sau utilizarea unor documente falsificate etc.), întrucât în absența acestor circumstanțe, nu ar exista niciun motiv ușor de recunoscut pentru a nu aplica cea mai frecventă sancțiune prevăzută, amenda. Pentru o perioadă, acest criteriu de selecție a sancțiunii corespunzătoare a fost, așadar, rezultatul unei interpretări jurisprudențiale.
- 11 Cu toate acestea, Legea organică 2/2009 a conferit statut de lege acestei interpretări atunci când a redactat din nou articolul 57 pentru a indica faptul că *„amenda poate fi înlocuită, ținându-se seama de principiul proporționalității, cu expulzarea de pe teritoriul spaniol, la finalul procedurii administrative corespunzătoare și prin intermediul unei decizii motivate care evaluează faptele constitutive ale încălcării.”*
- 12 Instanța de trimitere amintește că, în Hotărârea sa din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune), referitoare la reglementarea în discuție în litigiul principal, Curtea a statuat că „Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în special articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (1) coroborate cu articolul 4 alineatele (2) și (3) din aceasta, trebuie interpretată în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede impunerea, în caz de ședere ilegală a unor resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriul acestui stat, în funcție de circumstanțe, fie a unei amenzi, fie a îndepărtării, cele două măsuri excluzându-se reciproc.”
- 13 Instanța de trimitere subliniază că respectiva hotărâre a Curții, deși a fost pronunțată atunci când modificarea legală din 2009 menționată la punctul 11 era deja în vigoare, a fost emisă ca și când situația ar fi fost încă cea descrisă la punctul 10, și anume, ca și cum totul ar fi fost o simplă interpretare jurisprudențială (astfel a fost sesizată Curtea cu întrebarea preliminară). Instanța de trimitere subliniază că este imperativ să se țină seama de faptul că cerința privind existența unui motiv suplimentar pentru a impune îndepărtarea, care a făcut inițial obiectul unei interpretări, a devenit Legea organică 2/2009 și rămâne o cerință legală obligatorie, clară și neechivocă.
- 14 Instanța de trimitere arată că Tribunal Supremo (Curtea Supremă) și multe instanțe ierarhic inferioare au interpretat Hotărârea Curții din 23 aprilie 2015 (C-

- 38/14, Zaizoune) în sensul că aceasta împuternicește autoritățile administrative și judiciare spaniole să înlăture aplicarea dispozițiilor Legii organice 4/2000 referitoare la prevalența amenzi și la necesitatea unei motivări exprese a îndepărtării.
- 15 Potrivit instanței de trimitere, acest lucru implică aplicarea directă, în detrimentul persoanei în cauză și cu agravarea răspunderii sale penale, a Directivei 2008/115/CE și, în consecință, îndepărtarea (fără o perioadă de conformitate voluntară în cazul procedurii preferențiale) a oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală. Cu alte cuvinte, directivei i se atribuie un „efect vertical invers sau descendent” (al statului față de particular), care este foarte diferit de „efectul vertical direct sau ascendent” (al particularului față de stat) pe care Curtea l-a declarat întemeiat în cazul în care o directivă nu a fost transpusă.
 - 16 Instanța de trimitere susține că decizia Tribunal Supremo (Curtea Supremă) și a altor instanțe ierarhic inferioare nu implică, în opinia sa, o interpretare a dreptului spaniol conformă cu directivă (ceea ce ar fi fost probabil posibil înainte de modificarea Legii organice 4/2000 prin Legea organică 2/2009), ci doar o simplă neaplicare a normelor interne, aceasta în materie punitivă și în detrimentul contravenientului. Aceasta susține că instanței naționale îi revine obligația de a interpreta dreptul intern în conformitate cu dreptul Uniunii (în acest sens, Hotărârea din 8 noiembrie 2016, C-554/2014 și multe altele), însă aceasta se încadrează în limitele impuse de însăși jurisprudența Curții.
 - 17 Potrivit instanței de trimitere, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) consideră că Curtea a soluționat deja problema „efectului vertical invers sau descendent”, autorizându-l, în Hotărârea sa din 23 aprilie 2015 (C-38/14, Zaizoune). Astfel cum a fost interpretată de Tribunal Supremo (Curtea Supremă), această hotărâre conține nu numai o declarație de incompatibilitate a dreptului spaniol cu dreptul Uniunii, ci și o obligație adresată autorităților judiciare spaniole de a aplica directiva în mod direct în detrimentul particularului. Instanța de trimitere consideră că, într-adevăr, un anumit punct din hotărâre, cum ar fi punctul 39, poate să semene o anumită îndoială în această privință. Or, în opinia sa, această hotărâre nu ar putea fi nicidecum susceptibilă să dea naștere unei asemenea consecințe, întrucât, într-o astfel de situație, Curtea ar contrazice o bogată jurisprudență anterioară.
 - 18 În ceea ce privește imposibilitatea statului de a aplica în mod direct o directivă în detrimentul particularului, cu omiterea legislației interne (efect vertical invers sau descendent), instanța de trimitere reamintește în primul rând că, în Hotărârea din 26 februarie 1986 (C-152/84, Marshall), s-a concluzionat (punctul 46) că o directivă nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații în sarcina unui particular și, prin urmare, nu poate fi invocată ca atare împotriva sa. În același sens, aceasta face trimitere la Hotărârea din 11 iunie 1987 (C-14/86, Pretore di Saló).
 - 19 La rândul său, Hotărârea din 8 octombrie 1987 (C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV) a stabilit că, deși instanța unui stat membru este obligată, atunci când aplică

legislația sa națională, să o interpreteze în lumina textului și a finalității directivei, o directivă nu poate avea ca efect, prin ea însăși și independent de o lege internă adoptată de un stat membru pentru aplicarea sa, să stabilească sau să agraveze răspunderea penală a persoanelor care îi încalcă prevederile. Obligația de interpretare conformă, astfel cum este menționată la punctul 13, „este limitată de principiile generale de drept din cadrul dreptului comunitar, în special principiul securității juridice și cel al neretroactivității. În acest sens, și în Hotărârea sa din 11 iunie 1987 (cauza 14/86, Pretore di Saló/X, Rec., 1987, p. 2545), Curtea a statuat că o directivă nu poate avea ca efect, prin ea însăși și independent de o lege internă adoptată de un stat membru pentru aplicarea sa, să stabilească sau să agraveze răspunderea penală a persoanelor care îi încalcă prevederile.”

- 20 Instanța de trimitere face referire și la Hotărârea din 26 septembrie 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro), care prevede că „dreptul comunitar nu conține un mecanism care să permită instanței naționale să elimine dispozițiile interne contrare unei dispoziții a unei directive care nu a fost transpusă în dreptul național, atunci când această din urmă dispoziție nu poate fi invocată în fața instanței naționale” și după ce a amintit obligația care le revine instanțelor naționale de a interpreta dreptul național în lumina legislației Uniunii, aceasta arată, la punctul 42, că, „totuși, această obligație a instanței naționale de a ține seama de conținutul directivei atunci când interpretează normele relevante din dreptul său național își află limitele atunci când o astfel de interpretare are ca rezultat faptul că se stabilește în sarcina unui particular o obligație prevăzută de o directivă netranspusă sau, cu atât mai mult, atunci când stabilește sau agravează, pe baza directivei și în absența unei legi adoptate pentru aplicarea sa, răspunderea penală a persoanelor care îi încalcă prevederile (a se vedea Hotărârea Kolpinghuis Nijmegen, citată mai sus, punctele 13 și 14).”
- 21 În sfârșit, Hotărârea din 5 decembrie 2017 (Cauza C-42/17) insistă asupra faptului că obligația de interpretare conformă poate avea limite, printre care principiul legalității infracțiunilor și pedepselor. În opinia instanței de trimitere, acest principiu al legalității în domeniul sancțiunilor este pus în discuție atunci când instanțele nu aplică o normă represivă mai favorabilă (cea care prevede amenda și care doar motivat permite îndepărtarea) aplicând în mod direct directiva, în detrimentul particularului.
- 22 Având în vedere cele de mai sus, instanța de trimitere a decis să adreseze Curții prezenta întrebare preliminară, solicitând judecarea ei potrivit procedurii accelerate, în conformitate cu articolul 105 din Regulamentul de procedură.