

**Cauza C-38/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

27 ianuarie 2020

**Instanța de trimitere:**

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

20 decembrie 2019

**Recurent:**

ZP

**Intimată:**

Delegación del Gobierno en Melilla

**Obiectul procedurii principale**

Procedura principală are ca obiect să se stabilească dacă este legală decizia adoptată de Delegación del Gobierno en Melilla (Reprezentanța guvernului în Melilla), prin care s-a impus domnului ZP o sancțiune pecuniară și obligația de a demola o serie de construcții și care se întemeiază pe o reglementare spaniolă care limitează accesul la proprietate al străinilor în anumite zone din motive de apărare națională.

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Cererea de decizie preliminară are ca obiect compatibilitatea cu articolele 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE și 65 TFUE a unei reglementări spaniole care limitează accesul la proprietate al străinilor în anumite zone din motive de apărare națională. Temeiul juridic este articolul 267 TFUE.

## Întrebările preliminare

1) Trebuie să se considere că articolele 18, 49, 63 și 65 TFUE se opun unor dispoziții naționale precum articolele 18, 4 și 29 din Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională și articolul 37 din Decretul regal nr. 689/1978 din 10 februarie 1978 de aprobare a Regulamentului privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională, care pune în aplicare Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională, în măsura în care impun străinilor restricții grave privind exercitarea dreptului de proprietate, inclusiv obligația de a obține o autorizație militară pentru exercitarea deplină a acestui drept, a cărei încălcare conduce la aplicarea unei sancțiuni administrative de la care resortisanții spanioli sunt exceptați în orice situație, în cazul în care aceste restricții sunt impuse străinilor din state terțe atunci când participă, împreună cu cetățenii Uniunii Europene, la realizarea activităților care fac obiectul restricției?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară, trebuie să se considere că articolele 18, 49, 63 și 65 TFUE se opun unor dispoziții naționale precum articolele 18, 4 și 29 din Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională și articolul 37 din Decretul regal nr. 689/1978 din 10 februarie 1978 de aprobare a Regulamentului privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională, care pune în aplicare Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională, în măsura în care impun străinilor restricții grave privind exercitarea dreptului de proprietate, inclusiv obligația de a obține o autorizație militară pentru exercitarea deplină a acestui drept, a cărei încălcare conduce la aplicarea unei sancțiuni administrative de la care resortisanții spanioli sunt exceptați în orice situație, în cazul în care aceste restricții sunt justificate de motive imperative de interes general referitoare la apărarea națională, luându-se în considerare *exclusiv* importanța intereselor publice, din perspectiva apărării naționale, pe care o are protecția enclavelor de o importanță strategică specială?

## Jurisprudența și dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolele 18 TFUE, 49 TFUE, 63 TFUE și 65 TFUE.

Hotărârea Curții din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, EU:C:1993:125).

Hotărârea Curții din 24 noiembrie 1998, Bickel și Franz (C-274/96, EU:C:1998:563). Punctele 15 și 16.

Hotărârea Curții din 4 iulie 2000, Haim (C-424/97, EU:C:2000:357).

Hotărârea din 13 iulie 2000, Albore (C-423/98, EU:C:2000:401, denumită în continuare „Hotărârea Albore”). Punctul 22.

Hotărârea din 1 februarie 2001, Mac Quen (C-108/96, EU:C:2001:67).

Hotărârea Curții din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, denumită în continuare „Hotărârea Grzelczyk”). Punctul 31.

Hotărârea Curții din 11 iulie 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432).

Hotărârea Curții din 11 martie 2003, Dory (C-186/01, EU:C:2003:146). Punctul 31.

Hotărârea Curții din 26 ianuarie 2006, Comisia/Regatul Spaniei (C-514/03, EU:C:2006:63).

Hotărârea Curții din 10 martie 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141).

Hotărârea Curții din 4 iunie 2009, Vatsouras și Koupatantze (C-22/08 și C-23/08, EU:C:2009:344, denumită în continuare „Hotărârea Vatsouras și Koupatantze”).

Hotărârea Curții din 1 iunie 2010, Blanco Pérez și Chao Gómez (C-507/07 și C-571/07, EU:C:2010:300).

### **Jurisprudența și dispozițiile de drept național invocate**

Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional [Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională] (BOE nr. 63 din 14 martie 1975, p. 5275). Articolele 2, 3, 4, 6, 9, 11, 18 și 29.

Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional [Decretul regal nr. 689/1978 din 10 februarie 1978 de aprobare a Regulamentului privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională, care pune în aplicare Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională] (BOE nr. 89 din 14 aprilie 1978, p. 8569). Articolele 37 și 91.

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Domnul ZP, resortisant al unui stat care nu este membru al Uniunii Europene, este titularul a 50 % dintr-o parcelă. Restul de 50 % se află în proprietatea domnului TG, resortisant al Țărilor de Jos.
- 2 La 25 februarie 2016, Delegación del Gobierno en Melilla (Reprezentanța guvernului în Melilla) a adoptat o decizie prin care s-a impus domnului ZP o sancțiune în valoare de 10 000 de euro și obligația de a demola construcțiile ilegale de pe parcela menționată anterior, ridicate cu încălcarea legislației în domeniul zonelor de interes pentru apărarea națională, ca urmare a faptului că a construit pe un spațiu calificat drept zonă cu acces restricționat la proprietate

pentru străini, fără să obțină în prealabil autorizația militară obligatorie. Prin decizia menționată, domnul TG este declarat solidar responsabil pentru plata sancțiunii aplicate, în calitate de co-proprietar al terenurilor și de co-promotor al lucrărilor.

- 3 Decizia Delegación del Gobierno de Melilla [Reprezentanței guvernului în Melilla] din 25 februarie 2016 a fost atacată cu o contestație de domnul ZP, care a fost respinsă prin decizia delegației menționate din 22 aprilie 2016.
- 4 Domnul ZP a formulat acțiune în contenciosul administrativ împotriva deciziei Delegación del Gobierno de Melilla [Reprezentanța guvernului în Melilla] din 22 aprilie 2016 la Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 3 de Melilla [Tribunalul de Contencios Administrativ nr. 3 din Melilla]. Tribunalul respectiv a respins acțiunea și a menținut deciziile administrative atacate.
- 5 Împotriva hotărârii pronunțate de Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n. 3 de Melilla [Tribunalul de Contencios Administrativ nr. 3 din Melilla], domnul ZP a declarat apel la instanța de trimitere.

#### **Principalele argumente ale părților din procedura principală**

- 6 Domnul ZP și-a întemeiat apelul pe: 1) o eroare de apreciere a probei care dovedește, în opinia sa, că ridicarea construcțiilor de pe parcela situată în zona de interes pentru apărarea națională a avut loc la o dată anterioară achiziționării terenurilor, și 2) încălcarea principiului proporționalității ca urmare a faptului că, în opinia sa, nu s-au verificat în mod corespunzător împrejurările din speță care dovedesc lipsa intenției contravenientului, solicitând pentru aceasta reducerea amenzii și anularea ordinului de demolare.
- 7 Abogacía del Estado [reprezentantul juridic al statului] s-a opus apelului considerând că proba a fost corect apreciată.
- 8 Instanța de trimitere a solicitat părților să își exprime poziția cu privire la oportunitatea sesizării Curții de Justiție a Uniunii Europene cu o cerere de decizie preliminară, având în vedere că decizia atacată nu numai că îi aplică o sancțiune domnului ZP, ci îl declară de asemenea solidar responsabil pentru plata respectivei amenzi pe domnul TG, resortisant al Țărilor de Jos, în calitate de co-proprietar al terenurilor și de co-promotor al lucrărilor. Instanța de trimitere consideră că această împrejurare ar putea constitui o încălcare a principiului nediscriminării resortisanților statelor membre în ceea ce privește libertatea fundamentală de stabilire și libera circulație a capitalurilor.
- 9 Reprezentantul juridic al domnului ZP s-a exprimat în favoarea formulării cererii de decizie preliminară. Abogacía del Estado [reprezentantul statului] nu a fost de acord cu formularea cererii de decizie preliminară respective.

### Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară

- 10 Instanța de trimitere consideră că răspunsul la cererea de decizie preliminară privind compatibilitatea cu dreptul Uniunii a articolelor 4, 18 și 29 din Legea nr. 8/1975 din 12 martie 1975 privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională (denumită în continuare „Legea nr. 8/1975”) și a articolului 37 din Decretul regal nr. 689/1978 din 10 februarie 1978 de aprobare a Regulamentului privind zonele și instalațiile de interes pentru apărarea națională (denumit în continuare „Decretul regal nr. 689/1978”) este determinant pentru soluționarea litigiului principal având în vedere că o hotărâre prin care s-ar constata incompatibilitatea dispozițiilor naționale menționate cu libertățile fundamentale consacrate în tratatele Uniunii ar însemna imposibilitatea de a aplica reglementările respective ca o consecință a supremației dreptului Uniunii.
- 11 În ceea ce privește **prima întrebare preliminară**, instanța de trimitere subliniază că normele naționale care reglementează domeniul în discuție instituie un regim de exercitare a dreptului de proprietate mai restrictiv pentru străini decât pentru cetățenii spanioli, condiționând exercitarea deplină a dreptului de proprietate asupra terenurilor situate în zone de interes militar calificate drept „zone cu acces restricționat la proprietate pentru străini” de deținerea unei autorizații militare. În special, ridicarea construcțiilor este supusă autorizării administrative de către autoritatea militară. Neîndeplinirea acestei obligații determină impunerea unei sancțiuni pecuniare care, în prezenta cauză, este în valoare de 10 000 de euro și a obligației de demolare a construcției.
- 12 Aceste condiții, care nu sunt aplicabile cetățenilor spanioli, pot da naștere unor restricții privind exercitarea libertății de stabilire, având în vedere că clădirile în discuție în procedura principală sunt unități destinate depozitării de mărfuri. Libera circulație a capitalurilor poate fi de asemenea afectată deoarece reglementarea spaniolă poate să facă neattractive pentru străini investițiile economice constând în achiziționarea de terenuri cu această calificare militară.
- 13 Domnul ZP, resortisant al unui stat care nu este membru al Uniunii, este sancționat pentru construirea unor edificii fără autorizația militară prevăzută pentru străini, însă acesta a acționat împreună cu un resortisant al Țărilor de Jos, care este proprietarul a 50 % din terenuri și căruia i se impută 50 % din investiția destinată ridicării construcțiilor. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este posibil să se aplice acestei situații principiul nediscriminării cetățenilor Uniunii, astfel încât resortisantul unui stat terț să fie protejat în temeiul său din momentul asocierii sale cu un cetățean al Uniunii, în special, având în vedere că cetățeanul Uniunii suferă consecințele aplicării sancțiunii ca urmare a faptului că răspunde solidar pentru plata amenzii și că trebuie să suporte în orice caz consecințele negative ale demolării construcțiilor. În acest mod, s-ar da eficiență statutului de cetățean al Uniunii având în vedere că dreptul la egalitate de tratament include, ca element fundamental, cetățenia europeană (Hotărârea Grzelczyk și Hotărârea Vatsouras și Koupatantze). S-ar prezerva de asemenea

deplina eficiență a libertăților fundamentale afectate, evitându-se restrângerea lor pe baza unor criterii discriminatorii pe motiv de cetățenie.

- 14 În caz contrar, s-ar putea concluziona că motivele imperative de interes public legate de apărarea națională permit ca un resortisant al unui stat terț să fie supus în mod separat unui regim restrictiv în ceea ce privește zonele de interes pentru apărarea națională și sancțiunilor rezultate ca urmare a încălcării regimului respectiv, cetățeanul Uniunii fiind nevoit să suporte consecințele negative care decurg din decizia de a se asocia cu un străin, resortisant al unui stat terț.
- 15 Dacă se consideră că participarea unui cetățean al Uniunii implică aplicarea principiului nediscriminării în ceea ce privește activitatea în ansamblul său și toți participanții la aceasta, legislația spaniolă pe care se întemeiază sancțiunea aplicată ar putea fi pusă sub semnul întrebării, ceea ce ar conduce la anularea deciziei administrative atacate și la admiterea apelului declarat.
- 16 În ceea ce privește **a doua întrebare preliminară**, instanța de trimitere subliniază că, având în vedere cele enunțate în Hotărârea Albore, o restricționare a libertăților fundamentale consacrate în tratate, aplicată în mod discriminatoriu resortisanților altor state membre ar atrage după sine o încălcare a dreptului Uniunii, cu excepția cazului în care motivul diferenței de tratament are o justificare specială, astfel încât să rezulte că „un tratament nediscriminatoriu al resortisanților tuturor statelor membre ar presupune ca interesele militare ale statului membru afectat să fie supuse unor riscuri reale, concrete și grave, care nu ar putea fi evitate prin proceduri mai puțin restrictive”.
- 17 Prin urmare, a doua întrebare adresată de instanța de trimitere este, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, dacă o măsură precum cea prevăzută la articolul 18 litera c) din Legea nr. 8/1975 și la articolul 37 din Decretul regal nr. 689/1978, prin care doar străinilor li se impune obligația de a obține o autorizație militară pentru a beneficia de dreptul de a construi aferent dreptului de proprietate, poate fi considerată justificată numai de motive legate de apărarea națională deosebit de grave precum cele din prezenta cauză în care parcela în litigiu se află într-o zonă de interes militar din orașul autonom Melilla, datorită importanței sale strategice de enclavă istorică aflată sub suveranitate spaniolă, situată în nordul Africii și înconjurată complet de Regatul Maroc, motive expres prevăzute în norma națională aplicabilă care face referire la particularitatea acestor enclave și la importanța lor pentru apărarea națională sau dacă această evaluare trebuie să fie însoțită în mod obligatoriu de o analiză specifică a necesității de a extinde aplicarea măsurilor de protecție a securității externe a statului la cetățenii statelor membre ale Uniunii.
- 18 În cazul în care se consideră că importanța specială a motivelor referitoare la apărarea națională, justificate în mod corespunzător nu este suficientă încât să fie atins standardul privind caracterul adecvat și proporțional care permite impunerea unor măsuri restrictive privind libertățile fundamentale, inclusiv cu caracter discriminatoriu, lipsa analizei privind semnificația riscului concret pe care îl

prezintă cetățenii Uniunii pentru aceste obiective poate implica neaplicarea în cauză a normelor naționale în discuție, determinând anularea obligatorie a deciziei administrative în cauză în procedura principală.

- 19 În sfârșit, instanța de trimitere consideră că statutul de cetățean european (articolul 20 TFUE), coroborat cu extinderea principiului încrederii reciproce rezultând din instituirea spațiului Schengen, la ale cărui frontiere externe comune se face referire în litigiul principal dată fiind apropierea de ele a terenului în discuție, necesită o interpretare care să clarifice îndoielile sale cu privire la validitatea normelor generale care discriminează cetățenii Uniunii, care sunt întemeiate pe motive imperative de interes public și care sunt încă în vigoare în dispozițiile naționale cu rang de lege.

DOCUMENT DE LUCRU