Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

23 avril 2015 *

«Renvoi préjudiciel — Espace de liberté, de sécurité et de justice — Directive 2008/115/CE — Normes et procédures communes en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier — Articles 6, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1 — Réglementation nationale prévoyant, en cas de séjour irrégulier, d'imposer, selon les circonstances, soit une amende, soit l'éloignement»

Dans l'affaire C-38/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espagne), par décision du 17 décembre 2013, parvenue à la Cour le 27 janvier 2014, dans la procédure

Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería

contre

Samir Zaizoune,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen (rapporteur), président de chambre, M^me^ K. Jürimäe, MM. J. Malenovský, M. Safjan et M^me^ A. Prechal, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^me^ L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 décembre 2014,

considérant les observations présentées:

— pour le gouvernement espagnol, par M. A. Rubio González, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M^mes^ S. Pardo Quintillán et M. Condou-Durande, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure: l'espagnol.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte, notamment, sur l'interprétation des articles 6, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, de 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 (JO L 348, p. 98).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée contre M. Zaizoune au sujet du séjour irrégulier de celui-ci sur le territoire espagnol.

Le cadre juridique

La directive 2008/115

3 Les considérants 2 et 4 de la directive 2008/115 énoncent:

«(2) Le Conseil européen de Bruxelles des 4 et 5 novembre 2004 a recommandé la mise en place d'une politique efficace d'éloignement et de rapatriement basée sur des normes communes, afin que les personnes concernées soient rapatriées d'une façon humaine et dans le respect intégral de leurs droits fondamentaux et de leur dignité.

[...]

(4) Il est nécessaire de fixer des règles claires, transparentes et équitables afin de définir une politique de retour efficace, constituant un élément indispensable d'une politique migratoire bien gérée.»

4 L'article 1er de la directive 2008/115, intitulé «Objet», prévoit:

«La présente directive fixe les normes et procédures communes à appliquer dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, conformément aux droits fondamentaux en tant que principes généraux du droit communautaire ainsi qu'au droit international, y compris aux obligations en matière de protection des réfugiés et de droits de l'homme.»

5 L'article 3 de cette directive définit différents termes aux fins de celle-ci. Ainsi, au point 4 de cet article, la «décision de retour» est définie comme étant «une décision ou un acte de nature administrative ou judiciaire déclarant illégal le séjour d'un ressortissant d'un pays tiers et imposant ou énonçant une obligation de retour».

6 Au point 5 dudit article, l'«éloignement» est entendu comme étant «l'exécution de l'obligation de retour, à savoir le transfert physique hors de l'État membre».

7 Sous l'intitulé «Dispositions plus favorables», l'article 4 de la directive 2008/115 dispose, à ses paragraphes 2 et 3:

«2. La présente directive s'applique sans préjudice des dispositions qui relèvent de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile et qui s'avéreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers.

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.»

8 Aux termes de l'article 6 de cette directive, intitulé «Décision de retour»:

«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.

2. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre et titulaires d'un titre de séjour valable ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour délivrés par un autre État membre sont tenus de se rendre immédiatement sur le territoire de cet autre État membre. En cas de non-respect de cette obligation par le ressortissant concerné d'un pays tiers ou lorsque le départ immédiat du ressortissant d'un pays tiers est requis pour des motifs relevant de l'ordre public ou de la sécurité nationale, le paragraphe 1 s'applique.

3. Les État membres peuvent s'abstenir de prendre une décision de retour à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire si le ressortissant concerné d'un pays tiers est repris par un autre État membre en vertu d'accords ou d'arrangements bilatéraux existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive. Dans ce cas, l'État membre qui a repris le ressortissant concerné d'un pays tiers applique le paragraphe 1.

4. À tout moment, les États membres peuvent décider d'accorder un titre de séjour autonome ou une autre autorisation conférant un droit de séjour pour des motifs charitables, humanitaires ou autres à un ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire. Dans ce cas, aucune décision de retour n'est prise. Si une décision de retour a déjà été prise, elle est annulée ou suspendue pour la durée de validité du titre de séjour ou d'une autre autorisation conférant un droit de séjour.

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.

[...]»

9 L'article 7 de ladite directive, intitulé «Départ volontaire», dispose, à ses paragraphes 1 et 4:

«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. [...]

[...]

4. S'il existe un 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, les États membres peuvent s'abstenir d'accorder un délai de départ volontaire [...]»

10 L'article 8 de cette directive, intitulé «Éloignement», prévoit, à son paragraphe 1:

«Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision de retour si aucun délai n'a été accordé pour un départ volontaire conformément à l'article 7, paragraphe 4, ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée dans le délai accordé pour le départ volontaire conformément à l'article 7.»

Le droit espagnol

11 L'article 28, paragraphe 3, sous c), de la loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social), du 11 janvier 2000 (BOE nº 10, du 12 janvier 2000, p. 1139), dans sa version résultant de l'article unique, paragraphe 28, de la loi organique 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE nº 299, du 12 décembre 2009), en vigueur depuis le 13 décembre 2009 (ci-après la «loi sur les étrangers»), dispose:

«La sortie [du territoire espagnol] est obligatoire dans les situations suivantes:

[...]

c) en cas de rejet administratif des demandes formulées par l'étranger pour continuer à séjourner sur le territoire espagnol, ou défaut d'autorisation pour se trouver en Espagne.»

12 En vertu de l'article 51, paragraphe 2, de la loi sur les étrangers, les infractions prévues par la présente loi sont classées en fonction de leur gravité en infractions «légères», «graves» et «très graves».

13 L'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi sur les étrangers définit comme infraction «grave» «[l]e fait de se trouver en situation irrégulière sur le territoire espagnol au motif que la prorogation du séjour ou le permis 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».

14 En vertu de l'article 55, paragraphe 1, sous b), de la loi sur les étrangers, la sanction encourue en cas d'infraction grave est une amende allant de 501 à 10 000 euros.

15 Le paragraphe 3 du même article dispose que, lors de l'infliction de la sanction, l'autorité compétente doit appliquer des critères de proportionnalité, en tenant compte du degré de culpabilité, du dommage produit, du risque découlant de l'infraction ainsi que de l'importance de celle-ci.

16 Aux termes de l'article 57 de la loi sur les étrangers:

«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.

[...]»

17 L'article 24 du décret royal 557/2011, du 20 avril 2011, portant approbation du règlement de la loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale, après sa réforme par la loi organique 2/2009, prévoit:

«1. En l'absence d'autorisation de séjour en Espagne, notamment parce que les conditions d'entrée ou de séjour ne sont pas ou ne sont plus remplies, ou en cas de rejet administratif de demandes de prorogation de séjour, d'autorisation de séjour ou de tout autre document nécessaire à la présence durable de l'étranger sur le territoire espagnol, [...] la décision administrative rendue à cet effet doit avertir l'intéressé du caractère obligatoire de sa sortie du territoire, sans préjudice de la possibilité que

cet avertissement soit également matérialisé par une mention dans le passeport ou dans un document similaire, voire dans un document séparé si l'intéressé se trouve en Espagne sous couvert d'un document d'identité qui ne permet pas d'apposer cette mention [...]»

Le litige au principal et la question préjudicielle

18 M. Zaizoune, ressortissant marocain, a été interpellé le 15 juillet 2011 sur le territoire espagnol par les forces de l'ordre.

19 N'ayant pas pu présenter ses documents d'identité à cette occasion, l'intéressé a été arrêté et une procédure d'éloignement du territoire espagnol a été engagée contre lui.

20 Cette procédure a abouti, le 19 octobre 2011, à l'adoption d'une décision de la Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa (représentant du gouvernement dans la région de Guipuzcoa) prononçant son éloignement du territoire espagnol, assorti d'une interdiction d'entrée pendant cinq ans.

21 Cette décision est fondée sur le séjour irrégulier de M. Zaizoune en Espagne, au sens de l'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi sur les étrangers, auquel s'ajoutent les antécédents judiciaires de celui-ci dans cet État.

22 L'intéressé a formé un recours contre cette décision devant le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Donostia-San Sebastián (juge de l'ordre du contentieux administratif de Saint-Sébastien) qui a annulé ladite décision en remplaçant l'éloignement par une amende.

23 La Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa a interjeté appel de ce jugement devant la juridiction de renvoi. Cette dernière fait observer que les dispositions nationales en cause sont interprétées par la juridiction suprême nationale en ce sens que la sanction principale au séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers est l'amende, à défaut de l'existence de facteurs aggravants additionnels justifiant le remplacement de l'amende par l'éloignement du territoire national.

24 Dans ces conditions, le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco a décidé de surseoir à statuer et de poser 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?»

Sur la question préjudicielle

25 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. En effet, la Cour a pour mission d'interpréter toutes les dispositions du droit de l'Union dont les juridictions nationales ont besoin afin de statuer sur les litiges qui leur sont soumis, même si ces dispositions ne sont pas indiquées expressément dans les questions qui lui sont adressées par ces juridictions (arrêt eco cosmetics et Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 et C-120/13, EU:C:2014:2144, point 32 ainsi que jurisprudence citée).

26 En conséquence, même si, sur le plan formel, les questions posées se réfèrent à l'interprétation des articles 4, paragraphes 2 et 3, ainsi que 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115, une telle circonstance ne fait pas obstacle à ce que la Cour fournisse tous les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui peuvent être utiles au jugement de l'affaire au principal. Il appartient, à cet égard, à la Cour d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de ce droit qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir, en ce sens, arrêt eco cosmetics et Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 et C-120/13, EU:C:2014:2144, point 33 ainsi que jurisprudence citée).

27 En l'occurrence, il importe de relever que, ainsi qu'il a été confirmé par le gouvernement espagnol dans ses observations présentées lors de l'audience, la notion d'«éloignement», contenue dans la décision de renvoi, couvre, à la fois, une décision de retour et son exécution. Dès lors, l'interprétation de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115, portant sur l'exécution de la décision de retour, est également pertinente dans le cadre de l'affaire au principal.

28 Dans ces conditions, en vue de répondre utilement à la juridiction de renvoi, il convient de reformuler la question posée comme visant, en substance, à savoir si la directive 2008/115, 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.

29 Il ressort de la décision de renvoi que le séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire espagnol peut, en application de la réglementation nationale en cause au principal, telle qu'interprétée par la juridiction suprême nationale, être 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.

30 À cet égard, il convient de rappeler que l'objectif de la directive 2008/115, tel qu'il résulte des considérants 2 et 4 de celle-ci, est de mettre en place une politique efficace d'éloignement et de rapatriement. Cette directive établit, en vertu de son article 1er, les «normes et procédures communes» à appliquer par chaque État membre au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

31 Ainsi qu'il ressort du point 35 de l'arrêt El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), l'article 6, paragraphe 1, de ladite directive prévoit tout d'abord, à titre principal, une obligation pour les États membres de prendre une décision de retour à l'encontre de tout ressortissant d'un pays tiers en séjour irrégulier sur leur territoire.

32 En effet, une fois constatée l'irrégularité du séjour, les autorités nationales compétentes doivent, en vertu de cet article et sans préjudice des exceptions visées aux paragraphes 2 à 5 du même article, adopter une décision de retour (arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 31). À cet égard, aucun élément du dossier soumis à la Cour ne laisse présumer que M. Zaizoune se trouve dans l'une des situations visées à ces paragraphes.

33 Il convient de relever en outre que, lorsqu'une décision de retour a été prise à l'encontre d'un ressortissant de pays tiers, mais que l'obligation de retour n'a pas été respectée par ce dernier, que ce soit dans le délai accordé pour le départ volontaire ou lorsqu'aucun délai n'a été accordé à cet effet, l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115 impose aux États membres, dans le but d'assurer l'efficacité des procédures de retour, de prendre toutes les mesures nécessaires pour procéder à l'éloignement de l'intéressé, à savoir, en vertu de l'article 3, point 5, de cette directive, au transfert physique de celui-ci hors dudit État membre (voir, en ce sens, arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 35).

34 Par ailleurs, il convient de rappeler que, ainsi qu'il découle tant du devoir de loyauté des États membres que des exigences d'efficacité rappelées notamment au considérant 4 de la directive 2008/115, l'obligation imposée par l'article 8 de cette directive aux États membres de procéder, dans les hypothèses énoncées au paragraphe 1 de cet article, à l'éloignement dudit ressortissant doit être remplie dans les meilleurs délais (voir arrêt Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, point 43 et jurisprudence citée).

35 Il s'ensuit qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, ne répond pas aux exigences claires imposées par les articles 6, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, de la directive 2008/115.

36 La faculté pour les États membres de déroger, en vertu de l'article 4, paragraphes 2 et 3, de la directive 2008/115, aux normes et aux procédures que cette directive établit ne saurait remettre en cause cette conclusion.

37 Ainsi, concernant les dispositions qui relèvent de l'acquis communautaire en matière d'immigration et d'asile et qui s'avéreraient plus favorables pour le ressortissant d'un pays tiers, visées par le paragraphe 2 de cet article, force est de constater qu'aucune disposition de ladite directive, ni aucune disposition d'un acte relevant de l'acquis communautaire, ne permet la mise en place d'un mécanisme qui prévoit, en cas de séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire d'un État membre, d'imposer, selon les circonstances, soit une amende, soit l'éloignement, les deux mesures étant exclusives l'une de l'autre.

38 Quant au paragraphe 3 du même article, il convient de relever que la faculté de dérogation qu'il contient est soumise à la condition que les dispositions plus favorables pour les personnes soumises au champ d'application de la directive 2008/115, adoptées ou maintenues par les États membres, soient compatibles avec cette directive. Or, compte tenu de l'objectif poursuivi par cette directive, tel que rappelé au point 30 du présent arrêt, ainsi que des obligations à la charge des États membres qui ressortent clairement des articles 6, paragraphe 1, et 8, paragraphe 1, de ladite directive, une telle compatibilité n'est pas assurée lorsqu'une réglementation nationale prévoit un mécanisme tel que visé au point précédent du présent arrêt.

39 À cet égard, il convient de rappeler que les États membres ne doivent pas appliquer une réglementation susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs poursuivis par une directive et, partant, de priver celle-ci de son effet utile (voir, en ce sens, arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 33 et jurisprudence citée).

40 Il s'ensuit qu'une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, est susceptible de faire échec à l'application des normes et des procédures communes établies par la directive 2008/115 et, le cas échéant, de retarder le retour, portant ainsi atteinte à l'effet utile de cette directive (voir, en ce sens, arrêt Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, point 39).

41 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que la directive 2008/115, 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.

Sur les dépens

42 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

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.

Signatures