HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

23 aprilie 2015*

„Trimitere preliminară — Spațiul de libertate, securitate și justiție — Directiva 2008/115/CE — Standarde și proceduri comune în materia returnării resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală — Articolul 6 alineatul (1) și articolul 8 alineatul (1) — Reglementare națională care prevede impunerea, în caz de ședere ilegală, în funcție de circumstanțe, fie a unei amenzi, fie a îndepărtării”

În cauza C-38/14,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Spania), prin decizia din 17 decembrie 2013, primită de Curte la 27 ianuarie 2014, în procedura

**Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería**

împotriva

**Samir Zaizoune,**

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul L. Bay Larsen (raportor), președinte de cameră, doamna K. Jürimäe, domnii J. Malenovský și M. Safjan și doamna A. Prechal, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: doamna L. Carrasco Marco, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 9 decembrie 2014,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru guvernul spaniol, de A. Rubio González, în calitate de agent;

— pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de S. Pardo Quintillán și de M. Condou-Durande, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: spaniola.

## Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește în special interpretarea articolului 6 alineatul (1) și a articolului 8 alineatul (1) din 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 (JO L 348, p. 98).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri inițiate împotriva domnului Zaizoune în legătură cu șederea ilegală a acestuia pe teritoriul spaniol.

## Cadrul juridic

*Directiva 2008/115*

3 Considerentele (2) și (4) ale Directivei 2008/115 au următorul cuprins:

„(2) Consiliul European de la Bruxelles din 4 și 5 noiembrie 2004 a recomandat instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și returnare, bazată pe standarde comune, pentru ca persoanele în cauză să fie returnate într-o manieră umană și cu respectarea deplină a drepturilor lor fundamentale și a demnității lor.

[…]

(4) Este necesară stabilirea unor norme clare, transparente și echitabile care să asigure o politică de returnare eficientă, ca element necesar al unei politici bine gestionate în domeniul migrației.”

4 Articolul 1 din Directiva 2008/115, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar, precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.”

5 Articolul 3 din directiva menționată definește o serie de termeni în vederea aplicării acesteia. Astfel, la punctul 4 din articolul respectiv, „decizia de returnare” este definită ca fiind „decizia sau orice alt act de natură administrativă sau judiciară prin care șederea unui resortisant al unei țări terțe este stabilită sau declarată ca fiind ilegală și prin care se impune sau se stabilește obligația de returnare”.

6 Potrivit punctului 5 din articolul menționat, „îndepărtare” înseamnă „executarea obligației de returnare, respectiv transportul fizic în afara statului membru”.

7 Intitulat „Dispoziții mai favorabile”, articolul 4 din Directiva 2008/115 prevede la alineatele (2) și (3):

„(2) Prezenta directivă nu aduce atingere dispozițiilor mai favorabile pentru resortisantul unei țări terțe prevăzute de acquis-ul comunitar în domeniul imigrației și azilului.

(3) Prezenta directivă nu aduce atingere dreptului statelor membre de a adopta sau de a menține dispoziții mai favorabile pentru persoanele cărora li se aplică prezenta directivă, cu condiția ca acestea să fie în conformitate cu prezenta directivă.”

8 Potrivit articolului 6 din această directivă, intitulat „Decizia de returnare”:

„(1) Statele membre emit o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2)-(5).

(2) Resortisanți[lor] țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru și care posedă un permis de ședere valid sau o altă autorizație care conferă un drept de ședere, eliberate de un alt stat membru, li se cere să se întoarcă imediat pe teritoriul statului membru respectiv. În cazul nerespectării acestei cerințe de către resortisantul unei țări terțe sau în cazul în care plecarea imediată a resortisantului unei țări terțe este necesară din motive de ordine publică sau de securitate națională, se aplică alineatul (1).

(3) Statele membre pot decide să nu emită o decizie de returnare pentru un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor, dacă resortisantul în cauză al unei țări terțe este preluat de un alt stat membru în conformitate cu acordurile bilaterale sau normele existente la data intrării în vigoare a prezentei directive. În acest caz, statul membru care a preluat resortisantul respectiv al unei țări terțe pune în aplicare alineatul (1).

(4) Statele membre pot decide în orice moment să acorde un permis de ședere autonom sau orice altă autorizație care conferă un drept de ședere, din motive de compasiune, umanitare sau de altă natură, unui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor. În acest caz, nu se emite nicio decizie de returnare. În cazul în care a fost deja eliberată o decizie de returnare, aceasta este retrasă sau suspendată pe durata de valabilitate a permisului de ședere sau a unei alte autorizații care conferă un drept de ședere.

(5) În cazul în care un resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul unui stat membru face obiectul unei proceduri în curs de reînnoire a permisului de ședere sau a unei alte autorizații care îi conferă un drept de ședere, statul membru respectiv ia în considerare posibilitatea de a nu emite decizia de returnare până la finalizarea procedurii în curs, fără a se aduce atingere alineatului (6).

[…]”

9 Articolul 7 din directiva menționată, intitulat „Plecarea voluntară”, prevede la alineatele (1) și (4):

„(1) Decizia de returnare prevede un termen adecvat între șapte și treizeci de zile, pentru plecarea voluntară, fără a aduce atingere excepțiilor menționate la alineatele (2) și (4). […]

[…]

(4) În cazul existenței unui risc de sustragere, sau în cazul în care o cerere de permis de ședere a fost respinsă ca neîntemeiată în mod evident sau frauduloasă, sau în cazul în care persoana în cauză prezintă un risc pentru ordinea publică, siguranța publică sau securitatea națională, statele membre pot să nu acorde un termen pentru plecarea voluntară […]”

10 Articolul 8 din această directivă, intitulat „Îndepărtarea”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre iau toate măsurile necesare pentru a executa decizia de returnare dacă nu a fost acordat un termen pentru plecarea voluntară în conformitate cu articolul 7 alineatul (4) sau dacă obligația de returnare nu a fost îndeplinită în timpul perioadei pentru plecarea voluntară acordată în conformitate cu articolul 7.”

*Dreptul spaniol*

11 Articolul 28 alineatul 3 litera c) din Legea organică 4/2000 cu privire la drepturile și libertățile străinilor în Spania și la integrarea lor socială (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) din 11 ianuarie 2000 (BOE nr. 10 din 12 ianuarie 2000, p. 1139), în versiunea care rezultă din articolul unic alineatul 28 din Legea organică 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE nr. 299 din 12 decembrie 2009), în vigoare de la 13 decembrie 2009 (denumită în continuare „Legea străinilor"), prevede:

„Ieșirea [de pe teritoriul spaniol] este obligatorie în situațiile următoare:

[…]

c) în cazul respingerii pe cale administrativă a cererilor formulate de străin pentru a rămâne pe teritoriul spaniol sau în lipsa autorizației de a se afla în Spania."

12 În temeiul articolului 51 alineatul 2 din Legea străinilor, încălcările prevăzute de prezenta lege sunt clasate în funcție de gravitatea lor în încălcări „minore", „grave" și „foarte grave".

13 Articolul 53 alineatul 1 litera a) din Legea străinilor definește ca încălcare „gravă" „[f]aptul de a se afla în situație de ședere ilegală pe teritoriul spaniol întrucât prelungirea șederii sau permisul de ședere nu a fost obținut sau a expirat de mai mult de trei luni fără ca persoana în cauză să fi solicitat reînnoirea sa în termenul prevăzut în reglementare".

14 În temeiul articolului 55 alineatul 1 litera b) din Legea străinilor, sancțiunea aplicabilă în caz de încălcare gravă este amenda între 501 și 10 000 de euro.

15 Alineatul 3 al aceluiași articol prevede că, la stabilirea sancțiunii, autoritatea competentă trebuie să aplice criteriile de proporționalitate, ținând seama de gradul de vinovăție, de prejudiciul produs, de riscul care decurge din încălcare, precum și de importanța acesteia.

16 Potrivit articolului 57 din Legea străinilor:

„1. În cazul în care autorii încălcării sunt străini, iar comportamentul în cauză poate fi calificat drept «foarte grav» sau «grav», în sensul articolului 53 alineatul 1 literele a), b), c), d) și f) din prezenta lege organică, amenda poate fi înlocuită, având în vedere principiul proporționalității, cu îndepărtarea de pe teritoriul spaniol, la finalul procedurii administrative corespunzătoare și prin intermediul unei decizii motivate prin care se evaluează faptele constitutive ale încălcării.

[…]

3. Sancțiunea îndepărtării și cea a amenzii nu pot în niciun caz să fie aplicate cumulativ.

[…]"

17 Articolul 24 din Decretul regal 557/2011 din 20 aprilie 2011 de aprobare a regulamentului Legii organice 4/2000 cu privire la drepturile și libertățile străinilor în Spania și la integrarea lor socială, după reformarea sa prin Legea organică 2/2009, prevede:

„1. În lipsa autorizației de ședere în Spania, în special întrucât condițiile de intrare sau de ședere nu sunt îndeplinite sau au încetat să mai fie îndeplinite, ori în cazul respingerii pe cale administrativă a cererilor de prelungire a șederii, a autorizațiilor de ședere sau a oricărui alt document necesar pentru ca străinul să poată rămâne pe teritoriul spaniol, […] decizia administrativă emisă în acest scop trebuie să informeze persoana interesată cu privire la caracterul obligatoriu al părăsirii de către

aceasta a teritoriului, fără a aduce atingere posibilității ca acest avertisment să fie înscris în pașaport sau într-un document similar sau chiar într-un document distinct în cazul în care persoana interesată se află în Spania cu un document de identitate care nu permite aplicarea mențiunii respective […]”

**Litigiul principal și întrebarea preliminară**

18 Domnul Zaizoune, resortisant marocan, a fost interpelat la 15 iulie 2011 pe teritoriul spaniol de forțele de ordine.

19 Întrucât nu a putut prezenta documentele sale de identitate cu această ocazie, persoana interesată a fost arestată, iar împotriva ei a fost inițiată o procedură de îndepărtare de pe teritoriul spaniol.

20 Această procedură s-a finalizat, la 19 octombrie 2011, cu adoptarea unei decizii a Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa (reprezentant al guvernului în regiunea Gipuzkoa) de îndepărtare de pe teritoriul spaniol, însoțită de o interdicție de intrare pe o durată de cinci ani.

21 Această decizie este întemeiată pe șederea ilegală a domnului Zaizoune în Spania, în sensul articolului 53 alineatul 1 litera a) din Legea străinilor, la care se adaugă antecedentele sale judiciare în acest stat.

22 Persoana interesată a formulat o acțiune împotriva acestei decizii la Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Donostia-San Sebastián (instanța de contencios administrativ din San Sebastián), care a anulat decizia menționată înlocuind îndepărtarea cu o amendă.

23 Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa a declarat apel împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere. Aceasta din urmă subliniază că dispozițiile naționale în cauză sunt interpretate de instanța supremă națională în sensul că sancțiunea principală pentru șederea ilegală a resortisanților țărilor terțe este amenda, în lipsa existenței unor factori agravanți suplimentari care să justifice înlocuirea amenzii cu îndepărtarea de pe teritoriul național.

24 În aceste condiții, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„În lumina principiilor cooperării loiale și efectului util al directivelor, articolul 4 [alineatele (2) și (3)], precum și articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări precum reglementarea națională contestată în litigiul principal și jurisprudența care o interpretează prin care se permite sancționarea ședерii ilegale a unui străin [pe teritoriul național] exclusiv cu o sancțiune financiară care, în plus, este incompatibilă cu sancțiunea îndepărtării?”

**Cu privire la întrebarea preliminară**

25 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. Astfel, misiunea Curții este de a interpreta toate dispozițiile de drept al Uniunii care sunt necesare instanțelor naționale pentru a statua în cauzele cu care sunt sesizate, chiar dacă respectivele dispoziții nu sunt expres indicate în întrebările adresate de aceste instanțe (Hotărârea eco cosmetics și Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 și C-120/13, EU:C:2014:2144, punctul 32, precum și jurisprudența citată).

26 În consecință, chiar dacă, pe plan formal, întrebările adresate se referă în principal la interpretarea articolului 4 alineatele (2) și (3), precum și a articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2008/115, o astfel de împrejurare nu împiedică Curtea să furnizeze toate elementele de interpretare a dreptului Uniunii

care pot fi utile pentru judecarea cauzei principale. În această privință, revine Curții sarcina de a extrage din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională și mai ales din motivarea deciziei de trimitere elementele acestui drept care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea eco cosmetics și Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 și C-120/13, EU:C:2014:2144, punctul 33, precum și jurisprudența citată).

27 În speță, trebuie arătat că, astfel cum a fost confirmat de guvernul spaniol în observațiile prezentate în ședință, noțiunea „îndepărtare”, cuprinsă în decizia de trimitere, acoperă, în același timp, o decizie de returnare și executarea acesteia. În consecință, interpretarea articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115, privind executarea deciziei de returnare, este de asemenea relevantă în cadrul cauzei principale.

28 În aceste condiții, pentru a răspunde în mod util instanței de trimitere, este necesară reformularea întrebării adresate ca vizând, în esență, să se stabilească dacă Directiva 2008/115, 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.

29 Din decizia de trimitere reiese că șederea ilegală a unor resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriul spaniol poate să fie sancționată, în temeiul reglementării naționale în discuție în litigiul principal, astfel cum a fost interpretată de instanța supremă națională, exclusiv cu o amendă, care este incompatibilă cu îndepărtarea de pe teritoriul național, această din urmă măsură nefiind adoptată decât în prezența unor factori agravanți suplimentari.

30 În această privință, trebuie amintit că obiectivul Directivei 2008/115, astfel cum rezultă din considerentele (2) și (4) ale acesteia, constă în instituirea unei politici eficiente de îndepărtare și de returnare. Respectiva directivă stabilește, în temeiul articolului 1 din aceasta, „standarde și proceduri comune” care trebuie aplicate de fiecare stat membru pentru returnarea resortisanților unor țări terțe aflați în situație de ședere ilegală.

31 După cum reiese din cuprinsul punctului 35 din Hotărârea El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată prevede mai întâi, în principal, obligația statelor membre de a emite o decizie de returnare împotriva oricărui resortisant al unei țări terțe aflat în situație de ședere ilegală pe teritoriul lor.

32 Astfel, odată ce a fost constatată ilegalitatea șederii, autoritățile naționale competente trebuie, în temeiul acestui articol și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute la alineatele (2)-(5) ale aceluiași articol, să adopte o decizie de returnare (Hotărârea Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 31). În această privință, niciun element din dosarul prezentat Curții nu permite să se prezume că domnul Zaizoune se găsește în una dintre situațiile prevăzute la aceste alineate.

33 Trebuie arătat, în plus, că, în cazul în care o decizie de returnare a fost adoptată împotriva unui resortisant al unei țări terțe, însă obligația de returnare nu a fost respectată de acesta, indiferent dacă acest lucru s-a întâmplat în termenul acordat pentru plecare voluntară sau dacă nu a fost acordat un termen în acest scop, articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115 impune statelor membre, în scopul asigurării eficienței procedurilor de returnare, să adopte toate măsurile necesare pentru îndepărtarea persoanei interesate, și anume, în temeiul articolului 3 punctul 5 din directiva menționată, transportul fizic al acesteia în afara statului membru menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 35).

34 Pe de altă parte, trebuie amintit că, astfel cum rezultă atât din obligația de loialitate a statelor membre, cât și din cerințele de eficacitate amintite, printre altele, în considerentul (4) al Directivei 2008/115, obligația impusă la articolul 8 din această directivă statelor membre de a efectua, în ipotezele prevăzute la alineatul (1) al acestui articol, îndepărtarea resortisantului amintit trebuie îndeplinită în cel mai scurt termen (a se vedea Hotărârea Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punctul 43 și jurisprudența citată).

35 Reiese că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal nu îndeplinește cerințele clare impuse la articolul 6 alineatul (1) și la articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2008/115.

36 Posibilitatea statelor membre de a deroga, în temeiul articolului 4 alineatele (2) și (3) din Directiva 2008/115, de la standardele și de la procedurile pe care le stabilește directiva menționată nu poate repune în discuție această concluzie.

37 Astfel, în ceea ce privește dispozițiile care fac parte din acquis-ul comunitar în domeniul imigrației și al azilului și care s-ar dovedi mai favorabile pentru resortisantul unei țări terțe, prevăzute la alineatul (2) al acestui articol, trebuie să se constate că nicio dispoziție din directiva menționată și nicio dispoziție dintr-un act care face parte din acquis-ul comunitar nu permit instituirea unui mecanism care prevede impunerea, în caz de ședere ilegală a unor resortisanți ai unor țări terțe pe teritoriul unui stat membru, în funcție de circumstanțe, fie a unei amenzi, fie a îndepărtării, cele două măsuri excluzându-se reciproc.

38 În ceea ce privește alineatul (3) al aceluiași articol, trebuie arătat că posibilitatea de derogare pe care o prevede este supusă condiției ca dispozițiile mai favorabile pentru persoanele care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/115, adoptate sau menținute de statele membre, să fie compatibile cu această directivă. Or, ținând seama de obiectivul urmărit de directiva menționată, astfel cum s-a amintit la punctul 30 din prezenta hotărâre, precum și de obligațiile aflate în sarcina statelor membre care rezultă cu claritate din articolul 6 alineatul (1) și din articolul 8 alineatul (1) din directiva menționată, o asemenea compatibilitate nu este asigurată în cazul în care o reglementare națională prevede un mecanism precum cel menționat la punctul anterior din prezenta hotărâre.

39 În această privință, trebuie amintit că statele membre nu trebuie să aplice o reglementare care poate pune în pericol realizarea obiectivelor urmărite printr-o directivă și, prin urmare, să o lipsească pe aceasta de efectul său util (a se vedea în acest sens Hotărârea Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 33 și jurisprudența citată).

40 Rezultă că o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal poate să împiedice aplicarea standardelor și a procedurilor comune stabilite de Directiva 2008/115 și, eventual, să întârzie returnarea, aducând astfel atingere efectului util al acestei directive (a se vedea în acest sens Hotărârea Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, punctul 39).

41 Având în vedere toate considerațiile precedente, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că Directiva 2008/115, 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.

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

42 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară:

**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.**

Semnături