



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 octobre 2020*

« 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 – Article 6, paragraphe 1, et article 8, paragraphe 1 – Séjour irrégulier – Réglementation nationale prévoyant d'imposer, selon les circonstances, soit une amende, soit l'éloignement – Conséquences de l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) – Législation nationale plus favorable pour l'intéressé – Effet direct des directives – Limites »

Dans l'affaire C-568/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Cour supérieure de justice de Castille-La Manche, Espagne), par décision du 11 juillet 2019, parvenue à la Cour le 25 juillet 2019, dans la procédure

MO

contre

Subdelegación del Gobierno en Toledo,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^{me} C. Toader, faisant fonction de président de chambre, MM. M. Safjan (rapporteur) et N. Jääskinen, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour le gouvernement espagnol, par M. L. Aguilera Ruiz, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} C. Cattabriga et I. Galindo Martín, 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 sur l'interprétation 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 2008, L 348, p. 98).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MO à la Subdelegación del Gobierno en Toledo (sous-délégation du gouvernement dans la province de Tolède, Espagne) au sujet du séjour irrégulier de celui-ci sur le territoire espagnol.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 L'article 1^{er} 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. »
- 4 L'article 3 de cette directive dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

 - 4) "décision de retour" : 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 ;
 - 5) "éloignement" : l'exécution de l'obligation de retour, à savoir le transfert physique hors de l'État membre ;

[...] »
- 5 L'article 4 de ladite directive, intitulé « Dispositions plus favorables », énonce, 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'avèreraient 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. »
- 6 Aux termes de l'article 6 de la même 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 États 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.

[...] »

7 L'article 7 de la directive 2008/115, 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 [...] »

8 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

9 L'article 53, paragraphe 1, sous a), de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (loi organique 4/2000 sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne et sur leur intégration sociale), du 11 janvier 2000 (BOE n° 10, du 12 janvier 2000, p. 1139), telle que modifiée par la Ley Orgánica 2/2009 (loi organique 2/2009), du 11 décembre 2009 (BOE n° 299, du 12 décembre 2009, p. 104986) (ci-après la « loi sur les étrangers »), définit

comme étant une 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 ».

10 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.

11 Aux termes de l'article 57 de cette loi :

« 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.

[...] »

12 L'article 63 de ladite loi, relatif à la « procédure prioritaire », prévoit, à son paragraphe 7 :

« L'exécution de l'ordre d'éloignement dans les cas de figure prévus au présent article s'effectue immédiatement. »

13 L'article 63 bis, paragraphe 2, de la même loi dispose :

« La décision d'adoption de la mesure d'éloignement prononcée au terme de la procédure ordinaire inclut un délai de départ volontaire pendant lequel l'intéressé doit quitter le territoire national. La durée de ce délai varie entre sept et trente jours et commence à courir à compter de la notification de la décision susmentionnée. Le délai de départ volontaire fixé par l'ordre d'éloignement peut être prorogé pendant une période d'une durée raisonnable au regard des circonstances du cas d'espèce, telles que la durée du séjour, l'existence d'enfants scolarisés à charge ou l'existence d'autres liens familiaux et sociaux. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

14 Le 14 janvier 2017, la Comisaría de Talavera de la Reina (commissariat de police de Talavera de la Reina, Espagne) a décidé d'engager une procédure prioritaire d'éloignement à l'encontre de MO, ressortissant colombien, en raison d'une violation alléguée de l'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi sur les étrangers.

15 Dans le cadre de cette procédure, MO a déclaré être entré en Espagne au cours de l'année 2009, à l'âge de 17 ans, en vertu d'un visa assorti d'un titre de séjour délivré en vue d'un regroupement familial avec sa mère. Il a présenté un passeport valide jusqu'au 24 décembre 2018, une carte de séjour valide jusqu'à l'année 2013 ainsi qu'une attestation d'enregistrement auprès de la commune de Talavera de la Reina, cet enregistrement ayant été effectué au cours de l'année 2015. MO a affirmé avoir souvent travaillé pendant son séjour en Espagne et a présenté plusieurs contrats de travail ainsi qu'un relevé de carrière et une attestation bancaire. Il a déclaré ne pas avoir d'antécédents pénaux et disposer d'un

domicile fixe à Talavera de la Reina. MO a également produit d'autres documents, notamment une carte de la bibliothèque municipale, une carte d'assurance maladie ainsi que des certificats attestant de cours suivis et de formations accomplies.

- 16 Le 3 février 2017, le Subdelegado del Gobierno en Toledo (sous-délégué du gouvernement dans la province de Tolède, Espagne) (ci-après le « représentant du gouvernement ») a pris une décision d'éloignement à l'encontre de MO, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 1, sous a), de la loi sur les étrangers, assortie d'une interdiction de réadmission sur le territoire espagnol d'une durée de cinq ans. À cet égard, le représentant du gouvernement s'est fondé sur une jurisprudence du Tribunal Supremo (Cour suprême, Espagne) autorisant l'éloignement dans le cas où le séjour irrégulier s'accompagne d'un élément négatif dans le comportement de la personne concernée. Dans l'affaire au principal, ces éléments se rapportaient au fait que cette dernière n'avait pas justifié être entrée en Espagne en passant par un poste-frontière, n'avait pas indiqué la durée de son séjour dans cet État membre et était dépourvue de tout papier d'identité. En outre, ledit représentant a constaté que l'éloignement n'entraînerait pas, en ce qui concerne MO, de déracinement familial, celui-ci n'ayant pas démontré l'existence de liens avec des ascendants ou des descendants directs résidant légalement en Espagne.
- 17 MO a formé un recours contre la décision d'éloignement prise par le représentant du gouvernement devant le Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo (tribunal administratif au niveau provincial de Tolède, Espagne), lequel recours a été rejeté par cette juridiction.
- 18 MO a interjeté appel de la décision de ladite juridiction devant le Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Cour supérieure de justice de Castille-La Manche, Espagne).
- 19 Cette juridiction précise que l'interprétation de la réglementation nationale retenue par le Tribunal Supremo (Cour suprême), mentionnée au point 16 du présent arrêt, a été reprise par le législateur espagnol dans le cadre de la modification de cette réglementation par la loi organique 2/2009.
- 20 La juridiction de renvoi considère que c'est à tort que le représentant du gouvernement a constaté la présence d'un élément négatif dans le comportement de MO. En effet, ce dernier aurait présenté, au cours de la procédure, un passeport valide, un visa d'entrée sur le territoire espagnol ainsi que des titres de séjour jusqu'à l'année 2013. En outre, MO serait enraciné en Espagne tant sur le plan social que familial.
- 21 S'agissant du comportement de MO, cette juridiction relève que le dossier soumis à son examen ne contient aucun élément négatif venant s'ajouter au simple séjour irrégulier de l'intéressé en Espagne.
- 22 Dans cette situation, la juridiction de renvoi s'interroge sur les conséquences qu'il convient de tirer de l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), pour apprécier la situation de MO. En effet, dans cet arrêt, la Cour aurait jugé que la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation d'un État membre 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.
- 23 Dans la présente affaire, la situation de MO serait régie par la même réglementation nationale que celle qui était applicable dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt de la Cour. Par ailleurs, selon une interprétation retenue par le Tribunal Supremo (Cour suprême) avant le prononcé dudit arrêt, l'éloignement du territoire national d'un ressortissant de pays tiers séjournant illégalement en Espagne pourrait être ordonné seulement en présence de facteurs additionnels aggravants.
- 24 Après le prononcé de l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), le Tribunal Supremo (Cour suprême) aurait jugé, notamment dans un arrêt du 30 mai 2019, que les autorités administratives et judiciaires espagnoles sont habilitées à refuser d'appliquer les dispositions de la loi

sur les étrangers qui prévoient la primauté de l'infliction d'une amende et qui exigent qu'une mesure d'éloignement soit expressément motivée par la présence de facteurs aggravants. Ce faisant, le Tribunal Supremo (Cour suprême) aurait appliqué directement les dispositions de la directive 2008/115, au détriment de la personne concernée, aggravant ainsi la responsabilité pénale de celle-ci. En effet, à la suite de l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), les juridictions espagnoles auraient été tenues de procéder à une telle application directe de cette directive, même si cette application devait se faire au détriment des personnes concernées.

- 25 La juridiction de renvoi doute de la possibilité de se fonder directement, dans l'affaire au principal, sur les dispositions de la directive 2008/115, afin d'ordonner un éloignement de MO, même en l'absence de facteurs aggravants s'ajoutant au séjour irrégulier de l'intéressé sur le territoire espagnol. À cet égard, elle rappelle la jurisprudence de la Cour qui exclut la possibilité d'appliquer directement les dispositions d'une directive à l'égard d'un particulier, notamment les arrêts du 26 février 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), et du 11 juin 1987, X (14/86, EU:C:1987:275). En outre, cette juridiction fait référence à l'arrêt du 5 décembre 2017, M.A.S. et M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), qui établirait des limites à l'obligation d'interprétation conforme des directives, eu égard au principe de légalité des délits et des peines.
- 26 Dans ces conditions, le Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Cour supérieure de justice de Castille-La Manche) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« 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 [2008/115], une réforme légale ou l'une des solutions prévues par le droit [de l'Union] pour imposer à un État membre la transposition correcte des directives ? »

Sur la question préjudicielle

- 27 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens que, lorsqu'une réglementation nationale prévoit, en cas de séjour irrégulier d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre, d'imposer soit une amende, soit l'éloignement, cette dernière mesure pouvant être adoptée seulement en présence de circonstances aggravantes concernant ce ressortissant, qui s'ajoutent au séjour irrégulier de celui-ci, l'autorité nationale compétente peut se fonder directement sur les dispositions de cette directive pour adopter une décision de retour et exécuter cette décision, même en l'absence de telles circonstances aggravantes.
- 28 À titre liminaire, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, cette réglementation nationale, applicable à compter de l'adoption de la loi organique 2/2009, qui a modifié la loi organique 4/2000, a confirmé la solution adoptée par le Tribunal Supremo (Cour suprême), mentionnée au point 23 du présent arrêt.
- 29 Ladite réglementation nationale était concernée dans l'arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Ainsi qu'il ressort des points 31 et 32 de cet arrêt, l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/115 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. 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.

- 30 La Cour a jugé que la réglementation espagnole concernée, qui prévoit, en cas de séjour irrégulier de ressortissants de pays tiers sur le territoire espagnol, d'imposer, selon les circonstances, soit une amende, soit l'éloignement, les deux mesures étant exclusives l'une de l'autre, 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 du 23 avril 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, point 40).
- 31 Dès lors, la Cour a dit pour droit que la directive 2008/115, notamment son article 6, paragraphe 1, et son article 8, paragraphe 1, lus en combinaison avec son article 4, paragraphes 2 et 3, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une telle réglementation (arrêt du 23 avril 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, point 41).
- 32 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, après le prononcé de cet arrêt de la Cour, le Tribunal Supremo (Cour suprême) a jugé que les autorités administratives et judiciaires espagnoles sont habilitées à refuser d'appliquer cette réglementation nationale non conforme à la directive 2008/115 et à se fonder directement sur celle-ci pour imposer une mesure d'éloignement en cas de séjour irrégulier sur le territoire espagnol, même en l'absence d'autres facteurs aggravants.
- 33 À cet égard, il convient de rappeler que, en appliquant le droit interne, et dans les limites établies par les principes généraux du droit, les juridictions nationales sont tenues de l'interpréter dans toute la mesure du possible à la lumière du texte et de la finalité de la directive en cause pour atteindre le résultat visé par celle-ci (arrêt du 19 mars 2020, Sánchez Ruiz e.a., C-103/18 et C-429/18, EU:C:2020:219, point 121).
- 34 En l'occurrence, la juridiction de renvoi à laquelle il appartient de déterminer si elle est en mesure de procéder à une interprétation conforme au droit de l'Union de la réglementation nationale en cause au principal semble exclure cette possibilité. Elle considère que, dans cette situation, se pose la question de savoir si une application directe de cette directive peut être faite au détriment de la personne concernée.
- 35 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, une directive ne peut, par elle-même, créer des obligations pour un particulier, une disposition d'une directive ne pouvant pas être invoquée en tant que telle par un État membre à l'encontre d'une telle personne (voir, en ce sens, arrêts du 26 février 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, point 48, et du 12 décembre 2013, Portgás, C-425/12, EU:C:2013:829, point 22).
- 36 Partant, dans la mesure où la réglementation nationale applicable à MO dans l'affaire au principal prévoit que l'éloignement, au sens de cette réglementation, d'un ressortissant de pays tiers séjournant sur le territoire espagnol peut être ordonné seulement en présence de circonstances aggravantes concernant ce ressortissant, qui s'ajoutent au séjour irrégulier de celui-ci, et que cette réglementation ne peut faire l'objet d'une interprétation conforme à la directive 2008/115, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, cet État membre ne peut se fonder sur cette directive pour adopter, à l'égard de MO, une décision de retour, au sens de ladite directive, et exécuter cette décision, même en l'absence desdites circonstances aggravantes.
- 37 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que la directive 2008/115 doit être interprétée en ce sens que, lorsqu'une réglementation nationale prévoit, en cas de séjour irrégulier d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre, d'imposer soit une amende, soit l'éloignement, cette dernière mesure pouvant être adoptée seulement en présence de circonstances aggravantes concernant ce ressortissant, qui s'ajoutent au

séjour irrégulier de celui-ci, l'autorité nationale compétente ne peut se fonder directement sur les dispositions de cette directive pour adopter une décision de retour et exécuter cette décision, même en l'absence de telles circonstances aggravantes.

Sur les dépens

- 38 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 (sixième 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, doit être interprétée en ce sens que, lorsqu'une réglementation nationale prévoit, en cas de séjour irrégulier d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre, d'imposer soit une amende, soit l'éloignement, cette dernière mesure pouvant être adoptée seulement en présence de circonstances aggravantes concernant ce ressortissant, qui s'ajoutent au séjour irrégulier de celui-ci, l'autorité nationale compétente ne peut se fonder directement sur les dispositions de cette directive pour adopter une décision de retour et exécuter cette décision, même en l'absence de telles circonstances aggravantes.

Signatures