CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 22 janvier 1998 *

1. Dans la présente affaire, la Commission vise à faire constater, conformément à l'article 169 du traité, que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité, de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté [1], et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services [2].

2. La directive 68/360 dispose, pour ce qui nous concerne:

« Article premier

Les États membres suppriment, dans les conditions prévues à la présente directive, les restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants desdits États et des membres de leur famille auxquels s'applique le règlement (CEE) n° 1612/68.

...

Article 4

1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1er qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

... »

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 257, p. 13.

2 — JO L 172, p. 14.

3. La directive 73/148 dispose, pour ce qui nous concerne:

« Article premier

1. Les États membres suppriment, dans les conditions prévues par la présente directive, les restrictions au déplacement et au séjour:

a) des ressortissants d'un État membre qui sont établis ou veulent s'établir dans un autre État membre afin d'y exercer une activité non salariée ou veulent y effectuer une prestation de services;

...

Article 4

1. Chaque État membre reconnaît un droit de séjour permanent aux ressortissants des autres États membres qui s'établissent sur son territoire en vue d'y exercer une activité non salariée lorsque les restrictions afférentes à cette activité ont été supprimées en vertu du traité.

Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre des Communautés européennes'. Ce document a une durée de validité de cinq ans au moins à dater de sa délivrance; il est automatiquement renouvelable.

Les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs ainsi que les absences motivées par l'accomplissement d'obligations militaires n'affectent pas la validité de la carte de séjour.

La carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée aux ressortissants visés à l'article 1er, paragraphe 1, sous a), du seul fait qu'ils n'exercent plus d'activité en raison d'une incapacité temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident.

Les ressortissants d'un État membre qui ne sont pas visés au premier alinéa, mais sont admis à exercer une activité sur le territoire d'un autre État membre en vertu de la législation de cet État, obtiennent un titre de séjour d'une durée au moins égale à celle de l'autorisation accordée pour l'exercice de l'activité.

Toutefois, les ressortissants visés au premier alinéa et auxquels, par suite d'un changement d'activité, les dispositions de l'alinéa pré-

cédent s'appliquent conservent leur carte de séjour jusqu'à l'expiration de la validité de celle-ci.

... »

4. La Commission indique que, concernant les sanctions infligées en cas d'infraction à l'obligation d'être en possession d'une pièce d'identité valable, la législation allemande traite les ressortissants des autres États membres autrement que les ressortissants allemands. D'une part, il suffit d'une négligence (Fahrlässigkeit) du ressortissant étranger pour que l'infraction soit constituée [3], alors que, pour le ressortissant allemand, il faut qu'il y ait intention délictueuse (Vorsatz) ou légèreté (Leichtfertigkeit) [4]. D'autre part, s'agissant d'un étranger, l'infraction peut être sanctionnée d'une amende d'un maximum de 5 000 DM [5], alors que, s'agissant d'un ressortissant allemand, l'amende encourue s'élève, en règle générale, à 1 000 DM au maximum [6].

5. En juillet 1990, la Commission a adressé au gouvernement allemand une lettre lui indiquant que les dispositions précitées n'étaient compatibles ni avec l'obligation d'égalité de traitement et les articles 48, 52 et 59 du traité ni avec les directives 68/360 et 73/148 et elle lui a donné la possibilité de présenter ses observations concernant les infractions alléguées.

6. Le gouvernement allemand a répondu en janvier et en mars 1991. Il a reconnu l'existence d'une discrimination entre les ressortissants allemands et les ressortissants d'autres États membres et il s'est déclaré prêt à procéder aux modifications nécessaires lors de la transposition des directives relatives au droit de séjour des personnes ne travaillant pas [7], prévue pour le 30 juin 1992 au plus tard. En février 1992, le gouvernement a informé la Commission qu'il lui soumettrait un projet de loi en ce sens fin février ou début mars, avant de le transmettre aux organes législatifs. Il présumait que la loi serait adoptée dans le courant de l'année en question. Le gouvernement a également indiqué que le ministère fédéral de l'Intérieur avait écrit en mars 1991 et en janvier 1994 aux ministres et sénateurs des Affaires intérieures des différents Länder, les invitant à veiller à ce que les infractions commises par des ressortissants d'autres États membres et relatives à l'obligation d'être en possession d'une pièce d'identité valable ne soient sanctionnées que si l'acte a été commis par légèreté.

3 — Article 12a, paragraphe 2, de la Gesetz über die Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (loi sur l'entrée et le séjour de ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne) du 22 juillet 1969, dans la version telle que modifiée en dernier lieu par la EWR-Ausführungsgesetz (loi relative à l'application de l'accord sur l'Espace économique européen) du 27 avril 1993.

4 — Article 5, paragraphe 1, point 1, de la Gesetz über Personalausweise (loi sur les cartes d'identité) du 19 décembre 1950, dans la version telle que modifiée en dernier lieu par la Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Personalausweise und des Paßgesetzes (loi portant modification de la loi sur les cartes d'identité et de la loi sur les passeports) du 30 juillet 1996.

5 — Article 12a, paragraphe 3, de la loi de 1969 précitée à la note 3.

6 — Dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, de la loi de 1950, précitée à la note 4, et de l'article 17, paragraphes 1 et 4, de la Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (loi sur les infractions administratives) du 24 mai 1968, dans la version telle que modifiée en dernier lieu par la Verbrechensbekämpfungsgesetz (loi sur la lutte contre la criminalité) du 28 octobre 1994.

7 — Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26); directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28), et directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants (JO L 180, p. 30).

7. Comme la modification de la loi n'était toujours pas intervenue à la mi-1995, la Commission a, au cours du mois de juillet de la même année, émis un avis motivé conformément à l'article 169 du traité et invité la République fédérale d'Allemagne à prendre les mesures nécessaires afin de se conformer à cet avis dans un délai de deux mois après sa notification.

8. La Commission n'ayant été informée d'aucune modification formelle des dispositions en question en janvier 1997, elle a introduit une procédure au titre de l'article 169.

9. La Commission admet que, selon la jurisprudence de la Cour [8], le droit communautaire n'interdit pas aux États membres de sanctionner les personnes relevant du droit communautaire qui ont omis de se procurer l'un des documents d'identité mentionnés dans la directive 68/360 ou dans la directive 73/148. Ces sanctions doivent cependant être adéquates et ne pas être disproportionnées par rapport à la nature de l'infraction. Elles ne sauraient notamment avoir une gravité telle qu'elles deviendraient une entrave à la liberté d'entrée et de séjour prévue par le traité. La Commission fait valoir que les dispositions allemandes ne respectent pas les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement et qu'elles ne satisfont pas à l'obligation de ne pas faire obstacle à la libre circulation des personnes. Elle relève enfin que les indications transmises par le ministère fédéral de l'Intérieur aux ministres et sénateurs des Affaires intérieures des Länder ne sont pas suffisantes, d'autant plus que le ministère fédéral ne fait référence qu'au degré de culpabilité requis et n'aborde pas la question de la différence au niveau du barème des amendes.

10. Dans son mémoire en défense, le gouvernement allemand indique que, dès le départ, il avait admis que le principe d'égalité n'avait pas été respecté. Il regrette que les dispositions critiquées de la loi de 1969 [9] n'aient toujours pas été modifiées et il confirme qu'une modification concernant les amendes interviendra aussi rapidement que possible et, au plus tard, dans le cadre de la réforme prochaine de la loi de 1969 [10].

11. Dans son mémoire en réplique, la Commission estime qu'il est opportun de maintenir sa requête, étant donné que sa première lettre dans la présente affaire remonte à 1990 et que la modification requise avait été annoncée au début de l'année 1992. Le gouvernement allemand n'a pas soumis de mémoire en duplique.

12. Comme le gouvernement allemand ne conteste pas sur le fond la requête de la Commission et qu'il se borne, dans son mémoire en défense, à indiquer que les mesures requises sont en cours, la requête de la Commission est fondée. Selon la

8 — Arrêts du 7 juillet 1976, Watson et Belmann (118/75, Rec. p. 1185); du 14 juillet 1977, Sagulo e.a. (8/77, Rec. p. 1495); du 3 juillet 1980, Pieck (157/79, Rec. p. 2171), et du 12 décembre 1989, Messner (C-265/88, Rec. p. 4209).

9 — Précitées à la note 3.

10 — Précitée à la note 3.

jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires [11]. Par ailleurs, la circonstance que la République fédérale d'Allemagne tente, à l'heure actuelle, de remédier à son manquement ne justifie pas celui-ci. Une action fondée sur l'article 169 du traité exige uniquement la constatation objective du manquement et non la preuve d'une quelconque inertie ou opposition de la part de l'État membre concerné [12].

Conclusion

13. Par conséquent, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

1) déclarer que, en ne prenant pas, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour transposer:

— l'article 4, paragraphe 1, de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté;

— l'article 4, paragraphe 1, de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

11 — Arrêt du 9 juin 1982, Commission/Luxembourg (58/81, Rec. p. 2175, point 4).

12 — Arrêt du 1er mars 1983, Commission/Belgique (301/81, Rec. p. 467, point 8).