préciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers.

2. Un État membre ne saurait exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 2, et de l'annexe de la directive n° 68/360, ni frapper de sanctions le défaut d'une telle autorisation.
3. L'autorité de la chose jugée d'une condamnation antérieure, prononcée sur base de dispositions nationales non conformes aux exigences du droit communautaire, ne saurait justifier une aggravation des pénalités applicables en cas de violation de prescriptions prises par un État membre pour assurer, sur son territoire, l'application de la directive n° 68/360.
4. Il appartient aux autorités nationales de chaque État membre d'appliquer, s'il y a lieu, des sanctions pénales à l'omission, par une personne relevant des prescriptions du droit communautaire, de se munir d'un des titres d'identité visés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 68/360, étant entendu cependant que les pénalités appliquées ne sauraient dépasser la mesure de ce qui apparaît proportionné à la nature de l'infraction commise.

Dans l'affaire 8-77

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Amtsgericht (tribunal cantonal) de Reutlingen (république fédérale d'Allemagne) et tendant à obtenir, dans les procédures pénales pendantes devant cette juridiction contre

CONCETTA SAGULO, GENNARO BRENCA et ADDELMADJID BAKHOUCHE, demeurant à Reutlingen,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 7 et 48 du traité CEE, concernant respectivement l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité et la libre circulation des travailleurs, ainsi que de l'article 4 de la directive du Conseil n° 68/360, 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,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

M^me^ Concetta Sagulo-Avolio, relieuse, de nationalité italienne, a fait l'objet, le 21 novembre 1975, sur réquisitions du Ministère public en date du 12 novembre, d'une ordonnance pénale par laquelle l'Amtsgericht (tribunal cantonal) de Reutlingen l'a, en application de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 2, de l'Ausländergesetz (loi sur les étrangers) du 28 avril 1965 (Bundesgesetzblatt 1965 I, n° 19, p. 353), condamnée à une amende de 100 DM pour avoir séjourné en république fédérale d'Allemagne, du 24 février au 4 septembre 1975, sans être en possession d'un passeport ni d'une autorisation de séjour.

M^me^ Sagulo a, le 28 novembre 1975, formé opposition contre cette ordonnance auprès de l'Amtsgericht de Reutlingen.

M. Gennaro Brenca, ouvrier, de nationalité italienne, a fait l'objet, de la part de l'Amtsgericht de Reutlingen, le 25 novembre 1976, d'une ordonnance pénale le condamnant à une amende de 100 DM pour avoir résidé en république fédérale d'Allemagne, du 30 février au 16 juin 1976, sans passeport ni autorisation de séjour. M. Brenca a fait opposition à cette ordonnance devant l'Amtsgericht de Reutlingen.

M. Addelmadjid Bakhouche, sans profession, de nationalité française, après avoir été stationné en république fédérale d'Allemagne, du 22 juin 1962 au 14 novembre 1973, en qualité de membre des forces armées françaises, s'est vu accorder une autorisation de séjour valable du 12 décembre 1973 au 11 décembre 1974.

M. Bakhouche n'a pas, malgré les injonctions répétées des instances compétentes, demandé la prorogation de cette autorisation de séjour; il a, pour infraction à la loi sur les étrangers, été placé en détention préventive et, le 12 mars 1976, l'Amtsgericht de Reutlingen l'a condamné de ce chef à une amende de 1 200 DM, déduction faite de la détention préventive subie.

Le 24 septembre 1976, M. Bakhouche a été cité par le Ministère public devant l'Amtsgericht de Reutlingen pour avoir continué à séjourner en République fédérale sans autorisation de séjour.

Dans les trois affaires pénales dont il est ainsi saisi, l'Amtsgericht de Reutlingen a, par ordonnance du 13 janvier 1977, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) Le document spécial de séjour, prévu à l'article 4 de la directive du Conseil n° 68/360 et qui a un effet déclaratif, peut-il, pour les étrangers qui tirent des droits des articles 48 et suivants du traité CEE, être assimilé, du point de vue administratif et pénal, à l'autorisation générale de séjour prévue par la loi allemande sur les étrangers, avec cette conséquence qu'à défaut ou en

cas d'échéance de la validité de ce document de séjour, ces étrangers peuvent, en application de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 1 ou 2, de la loi allemande sur les étrangers, être condamnés du chef de séjour ou d'entrée sur le territoire sans autorisation de séjour en état de validité au sens de l'article 5 de cette même loi, ou bien y a-t-il à cet égard violation du traité CEE?

2) Y a-t-il violation du traité CEE lorsqu'un étranger, qui tire directement des droits de l'article 48 du traité CEE et de la directive susmentionnée du Conseil, se voit simplement délivrer une autorisation de séjour au sens de l'article 5 de la loi allemande sur les étrangers, avec les éventuelles conséquences désavantageuses découlant de l'article 47 de cette loi?

3) Y a-t-il violation de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 7 du traité CEE ou quelque autre violation du contenu et de l'esprit de ce traité — article 5 du traité CEE — dans le fait qu'un étranger qui, en vertu de l'article 48 du traité CEE ou d'une des dispositions prises pour son exécution, a ou a initialement eu le droit de séjourner ou d'entrer en république fédérale d'Allemagne aux fins qui sont mentionnées dans ces textes et dont le passeport national ou le document qui en tient lieu, exigé par l'article 3 de la loi allemande sur les étrangers et par l'article 10 de la loi allemande sur l'entrée et le séjour des ressortissants de la CEE, n'est plus valide, peut, d'après l'article 47, paragraphe 1, alinéa 1 ou 2, de la loi allemande sur les étrangers, être condamné, sur le territoire d'application de cette loi, du chef d'un délit, à une peine d'emprisonnement allant jusqu'à un an ou à une amende allant jusqu'à 360 taux journaliers, alors qu'un national, dont la carte d'identité exigée par les lois comparables du Bund et des Länder sur la carte d'identité n'est plus valide, ne peut être condamné, du chef d'une contravention, qu'à une amende (art. 47 de la loi allemande sur les contraventions, mais n'est généralement pas poursuivi) qui, en cas de négligence, peut s'élever à 500 DM et, en cas de propos délibéré, à 1 000 DM?

4) Y aurait-il violation du traité CEE si un étranger qui tire des droits de l'article 48 du traité CEE, qui a déjà été condamné l'année précédente à une amende pour infraction volontaire à la loi allemande sur les étrangers parce qu'il avait séjourné sur le territoire fédéral sans autorisation de séjour, était maintenant, après la date à laquelle ce jugement a acquis force de chose jugée, condamné pour un comportement identique à une peine d'emprisonnement?

L'ordonnance de l'Amtsgericht de Reutlingen a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 janvier 1977.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 22 mars 1977, par la Commission des Communautés européennes.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *Commission des Communautés européennes* présente essentiellement les observations suivantes:

Quant à la première question

Cette question concernerait l'applicabilité des critères de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 1 (entrée sans autorisation de séjour) et alinéa 2 (séjour sans autorisation de séjour), de la loi allemande sur les étrangers à la carte de séjour prévue par l'article 4, paragraphe 2, de la directive du Conseil nº 68/360, 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 (JO L 257, p. 13).

a) L'extension de la première question au fait de l'entrée sans autorisation de séjour reposerait sur une formulation inexacte. L'article 2, paragraphe 1, de la loi allemande, du 22 juillet 1969, sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE (Bundesgesetzblatt 1969 I, n° 65, p. 927) déclarerait expressément que les personnes jouissant du droit de libre circulation en vertu de son article 1, peuvent entrer en république fédérale d'Allemagne sans être titulaires d'une autorisation de séjour. Les dispositions de cette loi, en tant que loi spéciale, primeraient celles de la loi sur les étrangers. Le fait, pour des personnes auxquelles l'article 48 du traité CEE confère le droit de libre circulation, d'entrer en République fédérale sans autorisation de séjour ne constituerait donc pas un acte passible d'une peine selon le droit national de la République fédérale.

b) En matière de séjour sans autorisation de séjour, il s'agirait de savoir si le défaut ou la péremption de la carte de séjour de ressortissant d'un État membre, prévue à l'article 4 de la directive n° 68/360, est susceptible d'entraîner les conséquences pénales de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 2, de la loi allemande sur les étrangers; la réponse à cette question dépendrait de la nature juridique de cette carte de séjour.

Il résulterait de l'arrêt de la Cour de justice du 8 avril 1976 (affaire 48-75, Royer; Recueil, p. 497) que le droit à la libre circulation est directement conféré par l'article 48 du traité CEE et les dispositions prises pour son application; la délivrance d'un titre de séjour ne serait pas constitutive, mais seulement déclarative de droits. En revanche, l'autorisation générale de séjour prévue à l'article 2, paragraphe 1, de la loi allemande sur les étrangers serait constitutive de droits. Ainsi, le droit de séjour conféré par l'article 48 du traité naîtrait indépendamment de la carte de séjour prévue à l'article 4 de la directive n° 68/360 et serait maintenu malgré l'échéance de sa validité; par contre, la naissance et le maintien du droit de séjour visé à l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers seraient subordonnés à l'existence d'une autorisation de séjour en cours de validité.

Malgré ces différences fondamentales la question de savoir si les deux titres de séjour peuvent, du point de vue administratif et pénal, être assimilés ne pourrait recevoir globalement une réponse négative. La notion d'autorisation de séjour serait, en effet, ambiguë: elle s'appliquerait tant à la simple attestation d'un droit de séjour existant qu'à ce droit lui-même.

Pour l'application de dispositions nationales qui considèrent l'autorisation de séjour comme une attestation, c'est-à-dire un moyen de preuve de l'existence d'un droit, cette autorisation pourrait être mise sur le même plan que la carte de séjour visée à l'article 4 de la directive n° 68/360. Selon la Cour de justice, le droit communautaire n'empêcherait pas les États membres d'appliquer leurs dispositions nationales en matière de police des étrangers, y compris les sanctions appropriées et nécessaires à leur exécution.

Par contre, des dispositions législatives nationales visant l'autorisation de séjour en tant que droit matériel de séjour ne sauraient être assimilées aux documents visés à la directive. Dans ce cas, l'assimilation ne pourrait être réalisée qu'au niveau du droit de séjour lui-même, tiré de l'article 48 du traité; la question ne serait alors pas de savoir si l'attestation fait défaut ou a cessé d'être valide, mais si les conditions du droit de libre circulation lui-même font défaut ou ne sont plus réunies.

Ni le texte, ni le but de la disposition en cause, ni les sanctions prévues pour sa violation ne permettraient de se prononcer nettement sur l'applicabilité concrète

de la disposition pénale de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 2, de la loi sur les étrangers en cas de défaut ou d'échéance de la validité de la carte de séjour visée à l'article 4 de la directive n° 68/360; on pourrait tout au plus déduire du rapport existant entre l'article 47 et les autres dispositions de la loi sur les étrangers qu'il s'agit plutôt d'une autorisation conçue en tant que droit matériel.

Compte tenu de ces réserves, il y aurait lieu de constater que la carte de séjour visée à l'article 4 de la directive n° 68/360 ne peut être assimilée à l'autorisation générale de séjour visée par la loi sur les étrangers.

Quant à la deuxième question

Si la disposition pénale de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 2, de la loi sur les étrangers visait le droit matériel de séjour son application ne saurait dépendre du type d'autorisation de séjour choisi, en vertu soit de la directive n° 68/360, soit de la loi nationale, par les autorités compétentes en matière de police des étrangers: la simple délivrance de l'autorisation générale de séjour prévue par l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers ne saurait affecter la situation juridique matérielle d'un étranger tirant directement son droit de séjour de l'article 48 du traité. Si, par contre, l'article 47, paragraphe 1, alinéa 2, de la loi sur les étrangers visait l'autorisation en tant qu'attestation, la sanction pénale prévue en cas de défaut ou d'échéance de la validité de l'une comme de l'autre autorisation serait applicable.

En toute hypothèse, les autorités compétentes en matière de police des étrangers seraient tenues, lors de la délivrance du document constatant le droit de séjour des étrangers tirant leur droit de l'article 48 du traité, de respecter les dispositions en cause du droit communautaire et les dispositions de droit interne arrêtées pour leur application; tel serait le cas, plus particulièrement, de l'article 4 de la directive n° 68/360 et de l'article 3 de la loi allemande sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE.

Quant à la troisième question

Le fait, pour un étranger, d'entrer ou de séjourner en République fédérale sans être détenteur du passeport en cours de validité exigé par l'article 3 de la loi sur les étrangers et par l'article 10 de la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE constituerait, aux termes de l'article 47, paragraphe 1, alinéas 1 et 2, un délit passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende; par contre, les infractions à l'obligation de détenir des papiers d'identité commises par des nationaux ne seraient que des contraventions passibles d'une amende, dont la fixation serait laissée à l'appréciation de l'autorité compétente, conformément à l'article 7 de la loi du 25 mars 1952 sur les contraventions (Bundesgesetzblatt 1952 I, n° 13, p. 177).

Or, l'obligation de détenir des papiers d'identité qui incombe aux étrangers titulaires du droit de libre circulation en vertu de l'article 48 du traité ne saurait être appréciée autrement que celle des nationaux. Le droit communautaire n'empêcherait pas les États membres de réglementer l'entrée et le séjour de ces étrangers par des dispositions de police particulières et de prévoir les sanctions nécessaires pour garantir leur exécution. Ces sanctions devraient cependant être adéquates, proportionnées à la gravité de l'infraction; faute de quoi elles constitueraient une entrave à la libre circulation des personnes. Elles devraient, en outre, respecter le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers et être comparables à celles qui frappent les nationaux pour des actes de même importance.

L'entrée et le séjour sur le territoire national, sans passeport ou document en

tenant lieu, d'étrangers bénéficiant de l'article 48 du traité ne sauraient être considérés comme un délit.

En effet, les infractions à l'obligation de détenir des papiers d'identité commises par un national ne pourraient, en vertu de la loi nationale, être sanctionnées, en tant que contraventions, que par une amende; ériger les mêmes faits, commis par des étrangers, en délits constituerait une violation de l'interdiction de discrimination de l'article 7 du traité CEE.

En outre, les infractions à l'obligation de détenir des papiers d'identité, par leur nature même, ne constitueraient pas un acte illégal, punissable en tant que délit. La privation de liberté et l'amende conçues comme une sanction pénale seraient totalement disproportionnées par rapport au caractère illégal d'une simple infraction à des formalités relatives au contrôle des étrangers; de telles menaces de sanctions seraient de nature à constituer une entrave directe à la libre circulation garantie par le droit communautaire.

Les mêmes considérations s'appliqueraient au caractère punissable du défaut ou de l'échéance de la validité de l'autorisation de séjour. Eu égard au caractère purement déclaratif de l'autorisation de séjour pour les étrangers titulaires de ce droit en vertu de l'article 48 du traité, le fait de ne pas se procurer cette autorisation ne constituerait pas un acte illégal plus grave, sur le plan pénal, qu'une infraction à l'obligation de détenir des papiers d'identité.

L'étranger, initialement titulaire, en vertu de l'article 48 du traité, du droit d'entrée et de séjour, et qui aurait perdu ce droit, ne serait plus protégé par le droit communautaire à partir du moment où les conditions de l'article 48 ne sont plus remplies; les États membres pourraient donc appliquer leurs dispositions générales en matière de police des étrangers pour les faits postérieurs à cette date.

Quant à la quatrième question

Les observations présentées à propos de la troisième question s'appliqueraient également à la quatrième. Il importerait de souligner qu'une première condamnation contraire au droit communautaire ne saurait avoir aucune influence sur l'appréciation du même acte en cas de nouvelle poursuite.

En conclusion, la Commission estime que les questions posées à la Cour comportent les réponses suivantes:

1) Le droit de séjour conféré par l'article 48 du traité CEE et les textes d'application naît sans délivrance d'une autorisation de séjour et continue d'exister après l'échéance de la validité de l'autorisation. Les sanctions prévues dans la législation des États membres en matière de police des étrangers pour défaut ou extinction du droit matériel de séjour ne sont pas applicables lorsque l'autorisation de séjour d'un étranger titulaire du droit en vertu de l'article 48 du traité CEE fait défaut ou arrive à échéance.
2) Les États membres sont tenus de délivrer aux étrangers titulaires du droit en vertu de l'article 48 du traité CEE une attestation, reconnaissant leur droit de séjour, conforme aux dispositions de la directive du Conseil n° 68/360.
3) Les dispositions des États membres relatives à la police des étrangers violent l'interdiction de discrimination de l'article 7 du traité CEE lorsque et dans la mesure où elles érigent en délit passible d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende l'infraction à l'obligation de détenir des papiers d'identité commise par un étranger titulaire du droit en vertu de l'article 48 du traité CEE, alors qu'elles considèrent comme une simple contravention, passible d'une amende laissée à l'appréciation des autorités administratives, la même infraction commise par un national. En outre, le fait de considérer ces infractions comme des actes illégaux entraînant des conséquences

pénales constitue, en raison de la sévérité disproportionnée de la sanction, une entrave directe à la libre circulation garantie par les articles 48 et suivants du traité CEE. Il en est de même des sanctions prévues par la législation des États membres relatives à la police des étrangers visant le défaut ou l'échéance de la validité de l'autorisation de séjour.

III — Procédure orale

La Commission, représentée par son conseiller juridique, M. Norbert Koch a été entendue en ses observations orales et en sa réponse à une question posée par la Cour à l'audience du 24 mai 1977.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 juin 1977.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 13 janvier 1977, parvenue au greffe de la Cour le 18 janvier, l'Amtsgericht de Reutlingen a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions relatives à l'interprétation des articles 7 et 48 du traité CEE et de l'article 4 de la directive du Conseil n° 68/360, 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 (JO L 257, p. 13);

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre de poursuites pénales dirigées, sur base de la loi allemande sur les étrangers (Ausländergesetz) du 28 avril 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, p. 353), contre deux ressortissants italiens et un ressortissant français;

qu'il ressort du dossier que les deux ressortissants italiens ont été frappés d'ordonnances pénales comportant l'application d'une amende pour le fait de résider sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne sans être en possession d'un passeport ou d'une carte d'identité en cours de validité et, par voie de conséquence, sans autorisation de séjour valable;

que le ressortissant français, bien que muni d'un passeport en cours de validité, ayant refusé d'accomplir les formalités exigées par les autorités allemandes en vue d'obtenir une autorisation de séjour, a été placé en détention pendant une brève période en vue d'être présenté au juge pénal et est poursuivi pour avoir omis de régulariser sa situation;

3 attendu que la première, la deuxième et la quatrième question se rapportent, en substance, au point de savoir si les États membres sont encore en droit

d'appliquer aux personnes protégées par le droit communautaire les dispositions de leur législation générale relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et, le cas échéant, les pénalités prévues en cas de violation de ces dispositions;

qu'il est demandé à ce sujet, plus particulièrement,

— si le document spécial de séjour, prévu à l'article 4 de la directive du Conseil n° 68/360 et qui a un effet déclaratif, peut, pour les étrangers qui tirent des droits des articles 48 et suivants du traité CEE, être assimilé, du point de vue administratif et pénal, à l'autorisation générale de séjour prévue par la loi allemande sur les étrangers, avec cette conséquence qu'à défaut ou en cas d'échéance de la validité de ce document de séjour, ces étrangers peuvent, en application de l'article 47, paragraphe 1, alinéa 1 ou 2, de la loi allemande sur les étrangers, être condamnés du chef de séjour ou d'entrée sur le territoire sans autorisation de séjour en état de validité au sens de l'article 5 de cette même loi, ou bien s'il y a à cet égard violation du traité CEE;

— s'il y a violation du traité CEE lorsqu'un étranger, qui tire directement des droits de l'article 48 du traité CEE et de la directive susmentionnée du Conseil, se voit simplement délivrer une autorisation de séjour au sens de l'article 5 de la loi allemande sur les étrangers, avec les éventuelles conséquences désavantageuses découlant de l'article 47 de cette loi;

— s'il y aurait violation du traité CEE si un étranger qui tire des droits de l'article 48 du traité CEE, qui a déjà été condamné l'année précédente à une amende pour infraction volontaire à la loi allemande sur les étrangers parce qu'il avait séjourné sur le territoire fédéral sans autorisation de séjour, était maintenant, après la date à laquelle ce jugement a acquis force de chose jugée, condamné pour un comportement identique à une peine d'emprisonnement;

attendu que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité, constitue — ainsi que le juge national l'a fait ressortir avec raison — un droit directement conféré par le traité ou, selon le cas, les dispositions prises pour sa mise en œuvre;

que le droit communautaire n'a cependant pas, pour autant, écarté la compétence des États membres en ce qui concerne les mesures destinées à assurer la connaissance exacte, par les autorités nationales, des mouvements de population affectant leur territoire;

qu'en vue de permettre aux États membres de recueillir ces renseignements, tout en donnant aux personnes intéressées le moyen d'établir leur qualité au regard de l'application des dispositions du traité, les articles 2 à 4 de la directive n° 68/360 ont prévu deux formalités, à savoir la possession, par les personnes en cause, d'une carte d'identité ou d'un passeport national en cours de validité et la constatation du droit de séjour par la délivrance d'un document dénommé «carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE» et comportant la mention dont le libellé est indiqué dans l'annexe à ladite directive;

qu'il appartient aux États membres, en vertu de l'article 189, alinéa 3 du traité, de choisir les formes et moyens appropriés en vue de donner effet, sur leur territoire, aux dispositions de la directive, soit par la mise en vigueur de mesures législatives ou réglementaires spécifiques, soit par l'application de dispositions appropriées de leur législation générale sur la police des étrangers;

que, dans ce cadre, il appartient encore aux États membres d'introduire des sanctions pénales ou d'appliquer celles qui sont prévues dans leur législation générale, en vue d'assurer le respect, sur leur territoire, des formalités prévues par la directive n° 68/360;

5 que, toutefois, dans le cas où un État membre assure l'exécution de la directive citée sur base de sa législation générale relative au statut des étrangers, il ne serait pas en droit de prendre des mesures, administratives ou judiciaires, qui auraient pour effet de restreindre le plein exercice des droits conférés par le droit communautaire aux ressortissants des autres États membres;

qu'en particulier, serait incompatible avec le droit communautaire l'exigence ou la délivrance d'une autorisation de séjour ayant une portée différente de la constatation du droit de séjour par la délivrance de la «carte de séjour» spéciale prévue par l'article 4, paragraphe 2, de la directive n° 68/360;

6 que, dès lors, l'application de sanctions pénales ou d'autres mesures de contrainte est exclue dans la mesure où une personne protégée par les dispositions du droit communautaire ne s'est pas conformée à des prescriptions nationales exigeant, dans le chef d'une telle personne, la possession d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par la directive n° 68/360, les autorités nationales n'ayant pas le droit de sanctionner la méconnaissance d'une règle incompatible avec le droit communautaire;

qu'en revanche, le droit communautaire ne saurait s'opposer à l'application de mesures de contrainte adéquates se rattachant à l'inobservation, par la personne en cause, de prescriptions nationales adoptées en conformité de la directive n° 68/360;

7 que les mêmes considérations s'appliquent à la question de savoir si la méconnaissance répétée de prescriptions prises, par un État membre, pour l'exécution de la directive n° 68/360 peut justifier éventuellement l'aggravation des pénalités applicables;

que si, en soi, une telle aggravation, conforme aux principes généraux du droit pénal, ne saurait soulever des objections du point de vue du droit communautaire, cette considération ne porte pas préjudice à l'obligation du juge d'apprécier si les conditions d'une telle aggravation sont remplies au cas où une condamnation antérieure aurait été prononcée en vertu de dispositions légales dont l'application n'aurait pas été justifiée par le droit communautaire;

qu'en effet, même si l'autorité de la chose jugée ne permet pas d'effacer une telle condamnation antérieure, on ne saurait cependant élargir l'effet de celle-ci au point de la considérer comme circonstance aggravante en vue d'une condamnation ultérieure, justifiée au regard du droit communautaire;

8 attendu qu'il y a donc lieu de répondre aux questions posées que la délivrance du document spécial de séjour prévu à l'article 4 de la directive n° 60/360 n'a qu'un effet déclaratif et qu'elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du traité ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers;

qu'un État membre ne saurait exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 2, et de l'annexe de la directive n° 68/360, ni frapper de sanctions le défaut de détenir une telle autorisation;

que l'autorité de la chose jugée d'une condamnation antérieure, prononcée sur base de dispositions nationales non conformes aux exigences du droit communautaire, ne saurait justifier une aggravation des pénalités applicables en cas de violation de prescriptions prises par un État membre pour assurer, sur son territoire, l'application de la directive n° 68/360;

9 attendu que, par la troisième question, il est demandé

s'il y a violation de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 7 du traité CEE ou quelque autre violation du contenu et de l'esprit de ce traité — article 5 du traité CEE — dans le fait qu'un étranger qui, en vertu de l'article 48 du traité CEE ou d'une des dispositions prises pour son exécution, a ou a initialement eu le droit de séjourner ou d'entrer en république fédérale d'Allemagne aux fins qui sont mentionnées dans ces textes et dont le passeport national ou le document qui en tient lieu, exigé par l'article 3 de la loi allemande sur les étrangers et par l'article 10 de la loi allemande sur l'entrée et le séjour des ressortissants de la CEE, n'est plus valide, peut, d'après l'article 47, paragraphe 1, alinéa 1 ou 2, de la loi allemande sur les étrangers, être condamné, sur le territoire d'application de cette loi, du chef d'un délit, à une peine d'emprisonnement allant jusqu'à un an ou à une amende allant jusqu'à 360 taux journaliers, alors qu'un national, dont la carte d'identité exigée par les lois comparables du Bund et des Länder sur la carte d'identité n'est plus valide, ne peut être condamné, du chef d'une contravention, qu'à une amende (art. 47 de la loi allemande sur les contraventions mais n'est généralement pas poursuivi) qui, en cas de négligence, peut s'élever à 500 DM et, en cas de propos délibéré, à 1 000 DM;

10 attendu que cette question vise spécialement l'omission, par une personne ayant le droit de séjourner sur le territoire national en vertu du droit communautaire, de se munir d'un titre d'identité valable;

que cette exigence étant formulée expressément dans la directive n° 68/360, on ne saurait contester, dans son principe, le pouvoir des États membres de sanctionner toute personne qui aurait manqué à cette obligation;

que la juridiction nationale demande cependant, à ce sujet, s'il est compatible avec le droit communautaire, et notamment la règle de non-discrimination de l'article 7 du traité, de soumettre une personne bénéficiant des dispositions du droit communautaire aux sanctions, relativement lourdes, prévues pour une telle infraction dans la législation générale relative à la police des étrangers, alors qu'un ressortissant national, en cas d'infraction à des dispositions comparables de la législation interne, ne serait passible que des peines, considérablement inférieures, prévues pour les simples contraventions;

11 attendu qu'aux termes de l'article 7, alinéa 1, «dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité»;

qu'au regard de la question posée par le juge national, il convient d'attirer l'attention sur le fait que le principe général de l'article 7 ne peut s'appliquer que sous réserve des dispositions particulières prévues par le traité;

que parmi ces dispositions particulières, il faut compter les règlements et directives prévus à l'article 49 pour la réalisation progressive de la libre circulation des travailleurs et, parmi celles-ci, les dispositions de la directive n° 68/360;

que, dans la mesure où cette directive prévoit à charge des ressortissants d'un État membre, entrant ou séjournant sur le territoire d'un autre État membre, des obligations spécifiques — telles que la possession d'un passeport ou d'une carte d'identité —, les personnes ainsi visées ne sauraient être, purement et simplement, assimilées aux nationaux de l'État de séjour;

12 qu'il n'y a dès lors pas d'objection à ce que ces personnes soient soumises à des prescriptions de caractère pénal séparées de celles qui s'appliquent aux nationaux d'un État qui auraient manqué à une éventuelle obligation légale ou réglementaire de se munir de certains titres d'identité;

que cette déduction s'impose d'autant plus que certains parmi les États membres ne connaissent aucune obligation légale de ce genre à charge de leurs propres ressortissants, de manière que, dans ces États, ferait défaut tout critère de comparaison;

qu'à défaut de critère de référence pouvant être, en l'occurrence, basé sur le principe du traitement national énoncé par l'article 7 du traité, il convient cependant de dire que, s'il appartient aux États membres de sanctionner, dans des limites raisonnables, l'obligation imposée aux personnes relevant du droit communautaire d'être munies d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, en aucun cas de telles sanctions ne sauraient avoir une gravité telle qu'elles deviendraient une entrave à la liberté d'entrée et de séjour prévue par le traité;

qu'à cet égard, on ne peut pas exclure que les pénalités prévues par une législation générale sur la police des étrangers, compte tenu des finalités d'une telle législation, soient inadaptées aux exigences qui se dégagent du droit communautaire, fondé sur la libre circulation des personnes et l'application généralisée, sauf dérogations spécifiques, du principe du traitement national;

qu'à défaut, par un État membre, d'avoir adapté sa législation aux exigences découlant en la matière du droit communautaire, il incombe au juge national

de faire usage de la liberté d'appréciation qui lui est réservée en vue d'aboutir à une pénalisation appropriée au caractère et au but des prescriptions communautaires qu'il s'agit de sanctionner;

13 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée qu'il appartient aux autorités nationales de chaque État membre d'appliquer, s'il y a lieu, des sanctions pénales à l'omission, par une personne relevant des prescriptions du droit communautaire, de se munir d'un des titres d'identité visés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 68/360, étant entendu cependant que les pénalités appliquées ne sauraient dépasser la mesure de ce qui apparaît proportionné à la nature de l'infraction commise;

Quant aux dépens

14 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêtant le caractère d'un incident soulevé dans les affaires pénales pendantes devant l'Amtsgericht de Reutlingen, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Amtsgericht de Reutlingen par ordonnance du 13 janvier 1977, dit pour droit:

1) La délivrance du document spécial de séjour prévu à l'article 4 de la directive du Conseil n° 68/360, 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 n'a qu'un effet déclaratif et elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du traité CEE ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers.

2) Un État membre ne saurait exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 2, et de l'annexe de la directive n° 68/360, ni frapper de sanctions le défaut d'une telle autorisation.

3) L'autorité de la chose jugée d'une condamnation antérieure, prononcée sur la base de dispositions nationales non conformes aux exigences du droit communautaire, ne saurait justifier une aggravation des pénalités applicables en cas de violation de prescriptions prises par un État membre pour assurer, sur son territoire, l'application de la directive n° 68/360.

4) Il appartient aux autorités nationales de chaque État membre d'appliquer, s'il y a lieu, des sanctions pénales à l'omission, par une personne relevant des prescriptions du droit communautaire, de se munir d'un des titres d'identité visés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 68/360, étant entendu cependant que les pénalités appliquées ne sauraient dépasser la mesure de ce qui apparaît proportionné à la nature de l'infraction commise.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 juillet 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher