CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO présentées le 12 octobre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. M. Lothar Messner, ressortissant de la République fédérale d'Allemagne, domicilié en Allemagne, a séjourné en Italie afin d'accomplir des activités de « consultant » pour une filiale italienne d'une entreprise allemande pour laquelle il travaille.

2. Il apparaît du dossier de la juridiction nationale que M. Messner est arrivé en Italie le 27 avril 1987 et que le 8 mai il a signalé au commissariat de police de Volterra le vol de sa voiture. Par un rapport du 4 juin 1987, la police a informé l'autorité judiciaire (le Pretore) que M. Messner n'avait pas effectué, dans les trois jours suivant son entrée en Italie, la déclaration de séjour prescrite.

3. Dans le cadre de cette procédure judiciaire, le Pretore pose la question suivante à la Cour:

« Les dispositions combinées des articles 3, sous c), et 56, paragraphe 1, du traité peuvent-elles être interprétées en ce sens qu'il est légitime que l'Italie impose aux ressortissants d'un autre État membre de la CEE, l'obligation d'effectuer la déclaration de séjour, dans les trois jours à partir de l'entrée sur le territoire, en en faisant découler, à défaut, la condamnation à une sanction pénale, compte tenu du fait qu'aucun motif concret d'ordre public, de sécurité ou de santé ne semble imposer une telle obligation d'un autre âge dont la nature et l'objectif sont manifestement vexatoires et dont l'inspiration est nettement xénophobe? »

4. Notons tout de suite que la question porte exclusivement sur l'obligation de déclaration imposée directement aux ressortissants d'autres États membres et non sur les obligations imposées par la législation italienne aux hôteliers, hôpitaux, personnes privées, etc., en rapport avec le séjour des étrangers.

5. La disposition sur la base de laquelle des poursuites ont été engagées contre M. Messner est l'article 142 du texte coordonné des lois sur la sécurité publique approuvé par le décret royal n° 773, du 18 juin 1931 (ci-après « TULPS«), qui prévoit ce qui suit:

« Les étrangers ont l'obligation de se présenter *dans les trois jours à compter de leur entrée sur le territoire de l'État* à l'autorité de sécurité publique du lieu où ils se trouvent afin de se faire connaître et d'effectuer la déclaration de séjour. La même obligation incombe aux étrangers, lorsqu'ils transfèrent leur résidence d'une commune de l'État à une autre. Les étrangers de passage, qui séjournent pour leur agrément sur le territoire de l'État, pour une durée ne dépassant pas deux mois, ne doivent effectuer que la première déclaration d'entrée. »

* Langue originale: le français.

6. L'article 17 du TULPS détermine les sanctions:

« Les contraventions aux dispositions de ce texte unique pour lesquelles une sanction n'est pas prévue ou que le code pénal ne prévoit pas sont punies d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois mois ou d'une amende inférieure à 80 000 LIT. »

Le niveau maximal de l'amende a, depuis lors, été porté à 400 000 LIT.

7. Par la suite [1], l'obligation pour les ressortissants des autres États membres de signaler leur présence à la police n'a été maintenue que pour les travailleurs salariés et les prestataires ou les destinataires de services qui entrent dans le pays avec l'intention de n'y rester que pour une durée inférieure ou égale à trois mois. Ceux qui s'établissent en Italie avec l'intention d'y exercer une activité pour une durée supérieure à trois mois sont, en effet, tenus de demander une « carte de séjour de citoyen d'un État membre des Communautés européennes ». De ce fait, les autorités compétentes sont donc informées de la présence de ces personnes sur le territoire national.

8. Voyons d'abord si, dans son principe, la réglementation en cause est compatible avec le droit communautaire.

A — Quant au principe

9. M. Messner a séjourné en Italie ou bien en tant que travailleur salarié ou bien en tant que prestataire de services. Or, pour autant qu'elles nous intéressent ici, les dispositions communautaires applicables à ces deux types de situations sont fondées sur des principes identiques.

10. Il résulte, tout d'abord, de l'article 8 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 (JO L 257 du 19.10.1968, p. 13) que:

« 1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire, sans qu'il soit délivré de carte de séjour au travailleur qui exerce une activité salariée d'une durée prévue ne dépassant pas trois mois...

2. Dans tous les cas visés au paragraphe 1, *les autorités compétentes de l'État d'accueil peuvent imposer au travailleur de signaler sa présence sur le territoire.* »

11. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 2, 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 (JO L 172 du 28.6.1973, p. 14) prévoit que,

« pour les prestataires et les destinataires de services, le droit de séjour correspond à la durée de prestation.

1 — Voir les articles 1er, 2 et 3 du décret du président de la République n° 1656, du 30 décembre 1965, GURI n° 55 du 3.3.1966, modifié par la loi n° 127, du 4 avril 1977, GURI n° 105 du 19.4.1977.

Si cette durée est supérieure à trois mois, l'État membre où s'effectue la prestation délivre un titre de séjour pour constater ce droit.

Si cette durée est inférieure ou égale à trois mois, la carte d'identité ou le passeport sous le couvert duquel l'intéressé a pénétré sur le territoire couvre son séjour. *L'État membre peut toutefois imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur le territoire* ».

12. Comme la situation sur le plan de la législation communautaire est ainsi parfaitement claire, il n'est pas étonnant que la Cour, dans son arrêt du 7 juillet 1976, Watson et Belmann (118/75, Rec. p. 1185), ait constaté:

« — que le droit communautaire ... n'a pas 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;

— que, selon les articles 8, paragraphe 2, de la directive 68/360/CEE, et 4, paragraphe 2, de la directive 73/148/CEE, les autorités compétentes des États membres peuvent imposer aux ressortissants des autres États membres l'obligation de signaler leur présence aux autorités de l'État concerné;

— qu'une telle obligation ne saurait être considérée comme portant en soi atteinte aux règles relatives à la libre circulation des personnes » (points 17 et 18).

13. On peut certes comprendre la réaction du Pretore di Volterra qui considère les dispositions en cause comme incompatibles avec le sentiment croissant des citoyens des États membres d'appartenir à une véritable communauté des peuples et de ne plus être un étranger, au sens plein du terme, dans aucun des onze autres pays.

14. D'un autre côté, la volonté des gouvernements des États membres d'aboutir, pour autant que possible, à l'abolition complète du contrôle des personnes aux frontières entraînera probablement le maintien de certaines formalités à l'intérieur des pays, afin de pouvoir retrouver la trace des délinquants de toutes catégories et de permettre aux autorités nationales de connaître les personnes qui se livrent à titre temporaire à des activités économiques sur le territoire national.

15. Face à une mesure telle que celle en cause ici, la Cour n'est cependant pas tenue d'en prendre simplement acte. En effet, ainsi qu'elle l'a rappelé au point 18 de l'arrêt Watson et Belmann, une atteinte aux règles relatives à la libre circulation

« pourrait toutefois résulter des formalités légales en question si les modalités du contrôle auquel elles visent étaient conçues de manière à restreindre la liberté de circulation voulue par le traité ou à limiter le droit conféré par le traité aux ressortissants des États membres d'entrer et de séjourner sur le territoire de tout autre État membre aux fins voulues par le droit communautaire ».

16. Il nous faut donc encore examiner si un délai trop court pour effectuer cette déclara-

tion d'arrivée, de même qu'une sanction trop importante en cas d'infraction à cette règle, ne restreignent pas la liberté de circulation.

B — Quant au délai

17. Dans l'arrêt Watson et Belmann, vous avez déclaré

« que, en ce qui concerne plus particulièrement le délai mis à la déclaration d'arrivée des étrangers, il ne serait porté atteinte aux dispositions du traité que *dans le cas où le délai ne serait pas fixé dans des limites raisonnables* » (point 19).

18. Or, il n'est sûrement pas facile de déterminer ce qui constitue un délai raisonnable. Pour le gouvernement italien,

« le délai de trois jours pour se présenter à l'autorité de sécurité publique n'est pas irrationnel: il semble, en réalité, constituer un juste équilibre entre les intérêts de l'étranger qui a pénétré sur le territoire national et les finalités de connaissance (des mouvements des étrangers sur le territoire) et de protection (de l'ordre public) que cette règle entend satisfaire » [2].

A titre de comparaison, il peut paraître utile d'examiner quelle est la situation dans les autres États membres.

2 — Observations de la République italienne, p. 4 et 5.

19. Un seul d'entre eux, à savoir l'Allemagne, connaît une réglementation plus restrictive que l'Italie. Dans ce pays, la déclaration d'arrivée doit en effet intervenir « sans délai » (« unverzüglich »). (Encore cette règle ne joue-t-elle que pour les séjours supérieurs à un mois et inférieurs à trois mois, effectués en vue de l'exercice d'une activité lucrative.)

20. Dans tous les autres États membres, la réglementation est plus libérale. Aucune déclaration d'arrivée n'est exigée en Irlande et en France. Au Royaume-Uni, la législation actuellement en vigueur prévoit une déclaration d'arrivée à faire dans un délai de sept jours, mais les autorités compétentes ne l'exigent pas des ressortissants des autres États membres. Au Danemark, le travailleur indépendant ou salarié qui séjourne pour une durée inférieure à trois mois peut se limiter à une déclaration auprès des autorités fiscales. Toutefois, aucun délai n'est prescrit pour cette déclaration. Dans les autres États membres, une déclaration d'arrivée doit être faite dans les huit jours (Belgique, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas), dix jours (Portugal) ou quinze jours (Espagne).

21. Pour apprécier le caractère raisonnable ou non du délai de trois jours imposé par l'Italie, il faut aussi prendre en considération le fait que ce délai court à partir du passage à la frontière. Or, il peut arriver couramment qu'un voyageur en provenance de l'Europe du Nord ait besoin de deux jours au moins pour arriver à un endroit situé au sud de la péninsule.

22. Il doit, ensuite, pouvoir disposer du temps nécessaire pour s'informer des diverses formalités administratives inhé-

rentes à son séjour et pour déterminer à quelle autorité il doit s'adresser pour faire la déclaration de séjour. Selon l'importance de la localité, il faut, en effet, s'adresser soit au « sindaco », soit au « commissariato di polizia », soit à la « questura »[3].

23. Enfin, j'estime qu'il y a lieu également de prendre en considération la raison d'être de l'obligation de faire une déclaration d'arrivée.

24. Pour autant qu'elle a pour but de déceler la présence de délinquants étrangers en un certain endroit du territoire national, il est évidemment dans l'intérêt de l'ordre public et de la sécurité publique que leur présence parvienne à la connaissance des autorités dans les plus brefs délais. Mais il ne saurait faire de doute que ceux qui ont quelque chose à se reprocher se garderont bien de faire une déclaration d'arrivée. En ce qui les concerne, le délai de trois jours restera donc lettre morte.

25. Mais la disposition légale a également pour objet, d'une façon plus générale, d'« assurer la connaissance exacte, par les autorités nationales, des mouvements de population affectant leur territoire » (voir point 17 de l'arrêt Watson et Belmann). A cet égard, s'agissant de personnes qui resteront dans le pays pendant une période pouvant aller jusqu'à trois mois, l'intérêt public ne me semble pas gravement atteint si elles ne font la déclaration que huit ou même dix jours après leur arrivée.

26. Pour toutes ces raisons, j'estime que le délai de trois jours imposé par l'Italie ne peut pas être considéré comme « fixé dans des limites raisonnables » selon l'expression utilisée dans l'arrêt Watson et Belmann.

C — Quant aux sanctions

27. A propos des sanctions que les autorités nationales peuvent légitimement appliquer en pareil cas, nous trouvons des critères d'appréciation précieux dans les arrêts Watson et Belmann, et Pieck[4].

28. Aux points 20 et 21 de l'arrêt Watson et Belmann, la Cour a précisé ce qui suit:

« que, parmi les sanctions rattachées à l'inobservation des formalités des déclarations et d'enregistrement prescrites, *l'expulsion serait certainement inadmissible pour des personnes protégées par le droit communautaire*, avec les dispositions du traité, étant donné qu'une telle mesure constitue la négation du droit même conféré et garanti par le traité, ainsi que la Cour l'a déjà affirmé dans d'autres occasions;

que, quant aux autres sanctions, telles l'amende et l'emprisonnement, si les autorités nationales peuvent soumettre le non-respect de dispositions relatives à la déclaration de présence des étrangers à *des sanctions comparables à celles qui s'appliquent à des infractions nationales de même importance*, il ne serait cependant pas justifié d'y rattacher une sanction si disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction,

3 — Nascimbene, B.: *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, Giuffré editore, 1988, p. 22-23.

4 — Arrêt du 3 juillet 1980, Regina/Stanislaus Pieck (157/79, Rec. p. 2171).

qu'elle deviendrait une entrave à la libre circulation des personnes ».

29. Dans l'arrêt Pieck, la Cour a précisé son point de vue en ce qui concerne la peine d'emprisonnement. Au point 20 de cet arrêt, nous lisons en effet ce qui suit:

« L'omission par un ressortissant communautaire auquel s'applique le régime de libre circulation de travailleurs de se munir du titre de séjour spécial prévu à l'article 4 de la directive 68/360/CEE, ne peut pas être sanctionnée par une proposition d'expulsion ou par des peines allant jusqu'à l'emprisonnement. »

30. Dans cette affaire, l'infraction n'était pas la même puisque le contrevenant avait omis de se munir du titre de séjour. On peut admettre que lorsqu'un étranger néglige, comme M. Messner, de faire la déclaration d'arrivée il commet une infraction moins grave. Dès lors, la peine d'emprisonnement devrait être écartée a fortiori dans ces cas.

31. Quant au niveau de l'amende, on peut faire les observations suivantes. Les amendes prévues par les autres États membres pour sanctionner le défaut de déclaration varient de 60 à 1 500 BFR en Belgique, de 250 à 2 500 LFR au Luxembourg, et s'élèvent au maximum à 5 000 HFL aux Pays-Bas et à 5 000 DM en Allemagne.

32. La Commission signale dans ses observations écrites, à titre de comparaison, que l'article 11, paragraphe 2, de la loi italienne n° 1228, du 24 septembre 1954[5], punit seulement d'une amende de 10 000 LIT au maximum la violation d'une obligation équivalente, à savoir celle qui est imposée aussi bien aux ressortissants italiens qu'aux ressortissants étrangers de demander leur inscription dans le registre de la commune où ils s'établissent après un séjour à l'étranger. Cette amende a été portée depuis lors à 50 000 LIT.

33. Il me semble que cette disposition constitue un bon critère de comparaison en vue de l'application du principe des « sanctions comparables à celles qui s'appliquent à des infractions nationales de même importance » dégagé par la Cour dans l'arrêt Watson et Belmann. Comme l'infraction consistant à ne pas faire de déclaration d'arrivée n'est certainement pas plus grave que celle consistant à ne pas s'inscrire dans le registre de la commune en cas d'établissement définitif, je suis d'avis qu'un juge national ne devrait pas prononcer, en cas de non-accomplissement de la déclaration d'arrivée, une amende supérieure à celle qu'il prononcerait en cas de non-inscription au registre de la commune.

34. Une amende susceptible de s'élever au maximum à 50 000 LIT (environ 1 500 BFR) ne pourrait d'ailleurs guère être considérée comme

« une sanction si disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à la libre circulation des personnes » (arrêt Watson et Belmann, point 21).

5 — GURI n° 8 du 12.1.1955.

35. En conclusion, je vous propose de répondre comme suit à la question posée par le Pretore di Volterra:

« Le droit communautaire ne s'oppose pas en principe à une règle de droit interne qui impose aux ressortissants des autres États membres de faire une déclaration de séjour.

Le délai fixé pour l'accomplissement de cette obligation doit cependant être raisonnable, ce qui n'est pas le cas d'un délai de trois jours commençant à courir à partir de l'entrée sur le territoire.

L'amende prévue en cas de non-observation de cette obligation doit être comparable par sa nature et son montant à celle qui s'applique à une infraction de même importance, commise par un ressortissant national. »