tion pénale en cas d'inobservation, d'effectuer une déclaration de séjour dans les trois jours à partir de l'entrée sur le territoire n'est pas compatible avec les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des personnes.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-265/88 *

I — Faits et procédure

M. Lothar Messner, ressortissant allemand, est entré en Italie le 27 avril 1987 pour exercer son activité de conseiller auprès de la filiale italienne de l'entreprise « Jug. Knauf », dont le siège est en Allemagne et dont il est lui-même employé.

Le 4 juin 1987, le commissariat de la police d'État de Volterra a dénoncé M. Messner à l'autorité judiciaire pour avoir violé l'article 142 du décret royal n° 773, du 18 juin 1931, contenant le « Testo Unico legge di pubblica sicurezza » (texte coordonné des lois italiennes sur la sécurité publique, ci-après « TULPS »), en n'ayant pas effectué, dans les trois jours de son entrée en Italie, la déclaration de séjour prescrite dans ledit article.

Estimant que l'interprétation correcte du traité de Rome est nécessaire à la solution du litige, la Pretura de Volterra a sursis à statuer et a déféré à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, la question préjudicielle suivante:

« 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? ».

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été déposées:

— le 27 décembre 1988, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Guido Berardis, membre de son service juridique;

* Langue de procédure: l'italien.

— le 5 janvier 1989, par la République italienne, représentée par M. Ivo Braguglia, avvocato dello Stato.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la première chambre et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites

Le *gouvernement italien* propose de répondre affirmativement à la question posée par la juridiction nationale.

Il souligne tout d'abord que la disposition de l'article 142 du TULPS en cause au litige au principal est une disposition qui a pour but de protéger l'ordre public et la sécurité publique. Elle permet aux autorités nationales d'être informées en temps utile des mouvements des étrangers sur le territoire national, ce qui constitue un élément important pour la protection de l'ordre public et de la sécurité publique, qui est une fonction qui relève encore de la compétence des États membres.

De l'avis du gouvernement italien, l'obligation de se présenter, prévue par l'article 142, précité, n'attente nullement à la liberté de circulation et au droit de séjour des ressortissants des autres pays de la Communauté. Il se réfère, à cet égard, à l'arrêt de la Cour du 7 juillet 1976, Watson et Bellmann (118/75, Rec. p. 1185). Dans cet arrêt, la Cour a reconnu que l'obligation prévue à l'article 142, précité, est en principe compatible avec le traité CEE et avec le droit communautaire dérivé. Le gouvernement italien estime que les raisons qui ont incité la Cour à adopter cette conclusion demeurent valables et que, partant, la même conclusion doit être confirmée dans la présente affaire.

Le gouvernement italien précise également que le délai de trois jours prévu pour se présenter à l'autorité de sécurité publique constitue un juste équilibre entre les exigences de l'étranger qui a pénétré sur le territoire national et les finalités de connaissance et de protection que la règle entend satisfaire.

Enfin, selon le gouvernement italien, la sanction pénale découlant de l'inobservation de l'obligation de présentation ne peut pas être considérée comme un obstacle à la libre circulation des personnes, étant donné qu'elle respecte la proportionnalité nécessaire entre sanction et gravité de l'infraction, soulignée par la Cour dans l'arrêt du 7 juillet 1976, précité.

Par conséquent, le gouvernement italien estime que les règles pertinentes du traité CEE ou du droit communautaire dérivé n'interdisent pas à un État membre de maintenir en vigueur une obligation de présentation pour les ressortissants d'autres États membres, comme celle prévue à l'article 142, précité.

La *Commission* rappelle, tout d'abord, que la Cour s'est déjà prononcée sur la question posée dans son arrêt du 7 juillet 1976, précité, dans lequel elle a déclaré que l'obligation imposée aux ressortissants des autres États membres de notifier leur présence sur le territoire national est en principe compatible avec les dispositions des

articles 48 à 66 du traité CEE, pourvu que le délai dans lequel il faut remplir ladite obligation soit fixé dans des limites raisonnables et que les sanctions rattachées à son inobservation ne soient pas disproportionnées à la gravité de l'infraction et n'incluent pas l'expulsion.

La Commission examine ensuite les délais imposés pour l'accomplissement de l'obligation et les sanctions attachées à son non-respect pour vérifier si, en l'espèce, les limites tenant au caractère raisonnable et à la proportionnalité sont respectées.

A cet égard, la Commission souligne, quant au délai fixé, que dans l'état actuel de développement du marché commun la circulation des personnes augmente de façon continue, ce qui pourrait rendre le délai de trois jours très difficile à respecter.

Il s'agirait aussi d'un délai trop court pour permettre à l'étranger de disposer du temps nécessaire pour s'informer sur les diverses formalités administratives inhérentes à son séjour dans l'État d'accueil.

Enfin, le délai de trois jours ne serait même pas nécessaire pour assurer le contrôle de la présence des étrangers sur le territoire national, car tous ceux qui hébergent un étranger en Italie sont obligés de communiquer, dans les vingt-quatre heures, l'arrivée ou le départ du voyageur. Grâce à de telles dispositions, l'État italien disposerait déjà des informations nécessaires sur la présence d'étrangers sur son territoire, indépendamment de la déclaration personnelle de l'étranger.

La Commission en conclut que le délai de trois jours imposé aux étrangers pour signaler leur présence en Italie n'est pas justifié.

Quant aux sanctions rattachées au non-respect de la déclaration dans le délai précité, la Commission rappelle que la Cour avait déclaré dans son arrêt du 7 juillet 1976, précité, que, si les autorités nationales peuvent soumettre le non-respect des 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 à la gravité de l'infraction qu'elle deviendrait une entrave à la libre circulation des personnes.

Or, en l'espèce, selon la Commission, les sanctions prévues sont non seulement plus graves que celles imposées en cas de violation des dispositions équivalentes du droit interne, mais aussi disproportionnées à la gravité de l'infraction.

Ainsi, à titre d'exemple, la Commission souligne que la sanction imposée, et aux étrangers et aux italiens, pour le non-respect de l'obligation d'inscription sur le registre de la commune de séjour suite à l'immigration de l'étranger n'est que de 10 000 LIT au maximum, tandis que celle imposée à l'étranger pour non-déclaration dans les trois jours de sa présence sur le territoire italien peut aller jusqu'à 80 000 LIT.

Quant à l'arrestation pour une période pouvant aller jusqu'à trois mois pour le ressortissant d'un autre État membre qui n'accomplit pas l'obligation de déclarer sa

présence sur le territoire italien dans les trois jours de son arrivée, la Commission souligne qu'il lui semble très difficile de soutenir qu'elle n'est pas une sanction excessive et de nature à constituer par définition un obstacle à la libre circulation des personnes.

La Commission fait valoir, par ailleurs, que les citoyens communautaires ne peuvent pas être traités comme le reste des étrangers, car, grâce à l'évolution du marché intérieur et à la collaboration de plus en plus étroite entre les autorités nationales, des mesures qui pouvaient autrefois apparaître comme justifiées pour la protection de l'ordre public ne le sont plus à présent, s'agissant de les appliquer à des personnes protégées par le droit communautaire.

En conclusion, la Commission suggère de répondre à la question posée par le juge national que le droit communautaire ne s'oppose pas à des règles de droit interne qui imposent aux ressortissants des autres États membres une obligation de déclaration de séjour, à condition que les délais fixés pour l'accomplissement de cette obligation soient raisonnables et que les sanctions prévues en cas de non-observation ne soient pas disproportionnées ni de nature à constituer un obstacle à la libre circulation des personnes.

III — Procédure orale

Au cours de la procédure orale, le représentant du gouvernement italien a indiqué que le montant des amendes encourues par ceux qui ne respecteraient pas l'obligation de déclarer leur présence sur le territoire italien a été augmenté, dans le cadre d'un relèvement général des montants des amendes, jusqu'à 400 000 LIT, en conformité avec l'article 113 de la loi n° 689, du 24 novembre 1981 (supplément ordinaire à la GURI n° 329, du 30.11.1981).

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur