ARRÊT DE LA COUR
DU 7 JUILLET 1976 [1]

Lynne Watson et Alessandro Belmann (demande de décision préjudicielle, formée par le pretore de Milan)

Affaire 118-75

Sommaire

1. *Libre circulation des personnes et services — Droit communautaire — Principe fondamental — Prééminence sur le droit national — Droits individuels — Sauvegarde par les juridictions nationales*
   (Traité CEE, art. 48 à 66)

2. *Libre circulation des personnes — Ressortissant d'un État membre — Déplacement et séjour dans un autre État membre — Formalités administratives — Admissibilité — Conditions — Inobservation — Sanctions — Limites*
   (Traité CEE, art. 7, art. 48)

1. Les articles 48 à 66 du traité et les actes de la Communauté pris en leur application mettent en œuvre un principe fondamental du traité, confèrent aux personnes qu'ils concernent des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder et priment toute norme nationale qui leur serait contraire.
2. Une réglementation nationale imposant aux ressortissants des autres États membres qui bénéficient des dispositions des articles 48 à 66 du traité CEE l'obligation de se présenter aux autorités de cet État et enjoignant aux résidents qui hébergent de tels ressortissants de communiquer l'identité de ces derniers auxdites autorités est compatible en principe avec ces dispositions, étant toutefois entendu que, d'une part, les délais dans lesquels il faut remplir lesdites obligations doivent être fixés dans des limites raisonnables et, d'autre part, que les sanctions rattachées à l'inobservation de ces obligations ne doivent pas être disproportionnées à la gravité de celle-ci et ne peuvent pas inclure l'expulsion. Dans la mesure où une telle réglementation ne comporte pas de restrictions à la libre circulation des personnes, elle ne constitue pas une discrimination interdite en vertu de l'article 7 du traité.

Dans l'affaire 118-75

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le pretore de Milan et tendant à obtenir, dans la procédure pénale engagée devant ladite juridiction, à charge de

1 — Langue de procédure: l'italien.

LYNNE WATSON

et

ALESSANDRO BELMANN

une décision à titre préjudiciel, notamment sur l'interprétation des dispositions du droit communautaire relatives à l'interdiction de discrimination entre les ressortissants des États membres et à la libre circulation des personnes, ainsi que sur l'applicabilité, en droit communautaire, des principes fondamentaux énoncés à la Convention européenne des droits de l'homme.

LA COUR,

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

avocat général: M. A. Trabucchi
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumées comme suit:

1 — Faits et procédure

1. Au début de l'année 1973, M. Belmann, citoyen italien résidant à Milan, a hébergé pendant quelque temps M^lle^ Watson, citoyenne britannique alors âgée de 17 ans. M^lle^ Watson ayant subitement disparu à l'occasion d'un voyage à Venise, M. Belmann en a informé la police (Questura) de Milan. Celle-ci, constatant alors que M^lle^ Watson et M. Belmann n'auraient pas satisfait aux obligations découlant pour eux de certaines dispositions de la législation italienne, a dénoncé les intéressés à l'autorité judiciaire compétente, la pretura de Milan.

Les dispositions dont la violation est reprochée respectivement à M^lle^ Watson et à M. Belmann sont l'article 142 du «Testo unico legge di pubblica sicurezza» —

Texte coordonné des lois italiennes sur la sécurité publique, approuvé par le décret royal n° 773 du 18 juin 1931, ci-après dénommé «TULPS» — et l'article 2 du décret-loi n° 50 du 11 février 1948 (Gazzetta ufficiale n° 44 du 21 février 1948, p. 598):

— Aux termes du premier alinéa dudit article 142, «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».

En cas d'infraction à cette obligation, la peine prévue est l'emprisonnement de trois mois au maximum ou l'amende de 80 000 lires au maximum (article 17 TULPS juncto article 3 de la loi n° 603, du 12 juillet 1961, Gazzetta ufficiale n° 181 du 24 juillet 1961, p. 2828). En outre, l'étranger dénoncé pour une telle infraction peut être expulsé du territoire de l'État (article 150, alinéa 4, du TULPS), cette expulsion se traduisant, pour l'étranger, notamment par l'interdiction d'entrer en Italie sans une autorisation spéciale du ministre de l'intérieur (article 151, alinéa 1).

En exécution notamment de certaines directives du Conseil, les autorités italiennes ont modifié l'article 142, alinéa 1, TULPS en ce sens qu'à l'heure actuelle, l'obligation y énoncée n'incombe plus aux travailleurs ressortissant des autres États membres et exerçant une activité salariée d'une durée dépassant trois mois; pour le reste, la disposition a cependant été maintenue (voir articles 1 à 3 du décret n° 1656 du président de la République, du 30 décembre 1965, Gazzetta ufficiale n° 55 du 3 mars 1966, p. 990; article 1 du décret n° 1225 du président de la République, du 29 décembre 1969, Gazzetta ufficiale n° 75 du 25 mars 1970, p. 1882).

— L'article 2 du décret-loi n° 50 est rédigé comme suit:

«Quiconque, à quelque titre que ce soit, loge ou héberge un ressortissant étranger ou un apatride, même parent ou allié, ou pour quelque cause que ce soit le prend à son service, est tenu de communiquer dans les vingt-quatre heures l'identité de cette personne à l'autorité locale de sécurité publique, en précisant, dans le cas d'un engagement, le service auquel elle est affectée.

L'inobservation des dispositions qui précèdent entraîne l'application des peines prévues à l'article premier», c'est-à-dire de l'emprisonnement de six mois au maximum, auquel une amende de 240 000 lires au maximum peut être ajoutée.

2. Par ordonnance du 18 novembre 1975, parvenue au greffe de la Cour le 1er décembre 1975, le pretore de Milan a décidé de soumettre à la Cour les questions suivantes, que les inculpés avaient formulées dans leur mémoire en défense et que le pretore déclare faire siennes:

a) L'interdiction de discrimination entre les ressortissants des États membres de la Communauté et la liberté de circulation, de séjour et d'établissement de ces ressortissants dans les pays membres de la Communauté, constituent-elles des principes fondamentaux dont la Cour garantit le respect en protégeant des droits qu'ils engendrent en faveur des particuliers?

b) Ces principes fondamentaux comprennent-ils également les principes communs aux États membres et en particulier ceux qui sont énoncés et protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, eu égard spécialement au droit au respect de la vie privée (article 8 de la Convention), dont l'importance apparaît clairement lorsque l'on met ce droit en relation avec la liberté de circulation, de séjour et d'établissement, et l'obligation faite au ressortissant étranger (ou à celui qui agit pour son compte) de déclarer ou de signaler sa présence, à quelque titre que ce soit, sur le territoire de l'État aux autorités compétentes?

c) Faisant partie du droit communautaire, ces principes fondamentaux pri-

ment-ils les normes nationales contraires?

d) La norme nationale, qui oblige l'étranger de se présenter à une autorité dans les trois jours de son entrée dans le territoire de l'État pour signaler sa présence (ou mieux: «pour se faire connaître»), et d'établir une déclaration de séjour, même s'il est de passage et que son séjour sur le territoire de l'État n'excède pas deux mois,
   1) crée-t-elle une discrimination entre les ressortissants des États membres, à plus forte raison si cette obligation subsiste seulement dans un (ou certains) des États?
   2) constitue-t-elle une restriction et un obstacle, direct ou indirect, au séjour (et éventuellement aussi au déplacement) des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté, qu'il s'agisse de travailleurs «dépendants» ou «indépendants», «prestateurs de services» ou «destinataires de services»?

e) L'obligation, prévue par une norme nationale, selon laquelle celui qui accorde l'hospitalité ou le logement, à quelque titre que ce soit, à un étranger, même s'il s'agit d'un parent ou d'un allié (c'est-à-dire de la part d'un ressortissant d'un État membre à l'égard d'un ressortissant d'un autre État membre), ou qui engage un étranger à son service, pour quelque raison que ce soit, doit communiquer *dans les 24 heures* l'identité de l'étranger aux autorités locales compétentes en précisant, en cas d'engagement, le service auquel il est affecté, crée-t-elle une discrimination et constitue-t-elle une restriction au sens qui a déjà été indiqué sous le point d), 1 et 2, et aux termes des critères d'appréciation et d'interprétation précités?

Dans l'exposé des motifs de l'ordonnance, le pretore fait observer, en ce qui concerne la question d), que la Cour pourrait retenir comme élément de fait la gravité des sanctions frappant l'étranger qui ne se conforme pas à l'obligation édictée par l'article 142 du TULPS: peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois; expulsion pouvant intervenir sur la base de la seule dénonciation, même sans condamnation. Il y aurait lieu de tenir compte de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, «pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique» (JO du 4 avril 1964, p. 850), dispositions aux termes desquelles «les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet», et «la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures».

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites on été présentées par les inculpés au principal, les gouvernements britannique et italien ainsi que la Commission.

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

II — Résumé des observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE

Les *inculpés au principal* précisent comme suit le motif du séjour de M^lle^ Watson en Italie: «L'hospitalité, et plus précisément la table et le logement [il vitto e l'alloggio], ont été offerts en échange de la collaboration et de l'aide que la jeune fille aurait dû fournir [au sein de la famille Belmann] en vue, notamment, de soigner un enfant encore en bas âge.»

Le droit communautaire comporterait des principes fondamentaux dont la Cour garantirait le respect. Ces principes trouveraient leur expression, notamment,

dans l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 7 du traité et qui serait spécifiée aux dispositions consacrant la liberté de la circulation (articles 48 et suiv.: libre circulation des travailleurs; 52 et suiv.: droit d'établissement; 59 et suiv.: libre prestation des services). Ils seraient communs aux ordres juridiques des États membres, et seraient protégés par la Convention européenne des droits de l'homme, ratifiée par tous les États membres et dont la Cour tiendrait compte, ainsi qu'il résulterait de sa jurisprudence. La Cour aurait donc compétence pour se prononcer sur la signification des normes et principes de ladite Convention et sur les effets qu'ils produisent dans l'ordre juridique des États membres. En l'espèce, il y aurait lieu de considérer les articles 8 et 14 de la Convention, ainsi que l'article 2 du protocole n° 4 à cette convention.

Les normes communautaires entrant en ligne de compte seraient, outre les dispositions du traité évoquées ci-dessus, certains actes adoptés par le Conseil, en particulier le règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 257 du 19 octobre 1968, p. 2), la directive 64/221, déjà citée, la directive 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 n° L 257 du 19 octobre 1968, p. 13) et la directive 73/148 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 n° L 172 du 28 juin 1973, p. 14). La Cour aurait jugé à plusieurs reprises que ces dispositions auraient la priorité sur les règles nationales faisant obstacle à la jouissance effective des droits conférés aux particuliers par lesdites dispositions.

Dans leur ensemble, les dispositions communautaires susvisées consacreraient, pour les ressortissants des États membres qu'elles visent, le droit d'entrer sur le territoire d'un autre État membre sur présentation d'un passeport ou d'une carte d'identité valides sans qu'un visa ou une obligation équivalente soit nécessaire, et de séjourner dans cet État sans être assujettis à aucune formalité lorsque le séjour ne dépasse pas trois mois. Pour les périodes supérieures et en ce qui concerne les personnes exerçant une activité salariée ou indépendante, le droit de séjour serait simplement constaté par la délivrance, par l'État membre d'accueil, d'une carte de séjour valable pendant cinq ans et automatiquement renouvelable. Quant aux prestataires ou destinataires de services, le droit de séjour serait constaté par la délivrance d'un titre d'une durée limitée à celle de la prestation. Voir cependant l'article 8, paragraphe 2, de la directive 68/360; l'article 4, paragraphe 2, de la directive 73/148.

Les inculpés au principal fournissent une description et une critique détaillées de la législation italienne susceptibles de présenter un intérêt en l'espèce; ils font notamment observer ce qui suit:

a) Quant à l'obligation, imposée aux étrangers se rendant en Italie, de signaler leur présence (article 142 du TULPS), l'État italien n'aurait jusqu'à présent appliqué que d'une manière incomplète les directives susvisées du Conseil:

Les personnes exerçant une activité non salariée ainsi que les prestataires et destinataires de services seraient défavorisés par rapport aux travailleurs salariés, puisqu'ils resteraient soumis, indépendamment de la durée de leur séjour en Italie, à l'obligation prévue à l'article 142, alinéa 1, du TULPS.

Le décret n° 1656 aurait, il est vrai, simplifié, en faveur des ressortissants des autres États membres, le contenu des informations que l'intéressé doit fournir lorsqu'il effectue la déclaration de séjour. Mais, en pratique, cette simplification ne serait qu'apparente, le formulaire (modello) de déclaration de séjour, prévu au-

dit décret, n'ayant jamais été distribué aux autorités de la sûreté, qui continueraient à utiliser les anciens formulaires.

b) Quant à l'obligation imposée aux personnes logeant des étrangers ou les prenant à leur service (article 2 du décret-loi n° 50), le délai de vingt-quatre heures dans lequel elle devrait être exécutée serait d'une rigueur extrême et injustifiée; il en serait de même pour les peines prévues. En outre, il y aurait lieu de critiquer que la disposition s'applique indépendamment, d'une part, du motif de séjour et, d'autre part, du fait que l'étranger, de son côté, ait ou non notifié sa présence aux autorités publiques et qu'il soit ou non ressortissant d'un autre État membre. La disposition serait d'autant plus incompréhensible qu'un contrôle est déjà exercé à la frontière, au moment de l'entrée de l'étranger en Italie.

Pour autant qu'elle frappe les travailleurs communautaires, elle serait inutile, voire illicite, étant donné l'assimilation des intéressés aux travailleurs nationaux quant à l'accès à l'emploi (voir les articles 1 à 3 du règlement n° 1612/68 et la directive 68/360); les travailleurs communautaires seraient discriminés par rapport aux travailleurs nationaux, l'employeur n'étant pas tenu de fournir aux autorités une déclaration analogue pour ces derniers. En ce qui concerne les ressortissants des autres États membres se rendant en Italie pour y exercer une activité non salariée ou pour y effectuer une prestation de services, la disposition litigieuse constituerait une «restriction au déplacement et au séjour» au sens de l'article 1 de la directive 73/148, interdite en vertu de cet article ainsi que des articles 52 et 59 du traité. Les sanctions se rattachant au non-respect de l'article 2 du décret-loi n° 50 seraient de nature à dissuader les ressortissants italiens d'accorder l'hospitalité ou le logement à des étrangers qu'ils ont l'intention d'embaucher.

c) En somme, les obligations prévues par les dispositions italiennes dont la violation est reprochée aux inculpés au principal consacreraient donc une discrimination entre les ressortissants italiens et ceux des autres États membres et feraient obstacle à la liberté de circulation et de séjour, étroitement liée à la liberté d'accéder à, et d'exercer, un travail salarié ou indépendant.

Ces dispositions ne seraient pas couvertes par la dérogation au principe de la libre circulation prévue, aux termes des articles 48, paragraphe 3, 56 et 66 du traité, en faveur des limitations justifiées par l'ordre public. La notion d'ordre public devrait être interprétée restrictivement et ne saurait être invoquée que dans des cas particulièrement graves. Si les États membres disposent, quant à leur application, d'une certaine marge discrétionnaire, leur appréciation ne saurait cependant être unilatérale et serait soumise au contrôle des institutions communautaires. Le droit communautaire limiterait les motifs sur lesquels les mesures d'ordre public peuvent être fondées (voir article 8 du règlement n° 1612/68; articles 2 et 3 de la directive 64/221). La Convention des droits de l'homme serait d'ailleurs dans le même sens.

Le *gouvernement britannique* estime que, dans le cadre de l'article 177, la Cour serait compétente pour statuer sur les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme seulement lorsque celle-ci revêt de l'importance eu égard soit à l'interprétation du traité, des actes pris par les institutions communautaires ou des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, soit à la validité desdits actes.

Dans la mesure où il s'agissait de décider de la validité d'actes communautaires, la jurisprudence de la Cour aurait tenu compte de certains principes fondamentaux communs aux États membres dont une partie aurait été consacrée également par la Convention; toutefois, la Cour considérerait ces principes plutôt comme des sources d'inspiration qu'en tant que partie intégrante du corps du droit communautaire (voir notamment arrêt du

14 mai 1974, Nold/Commission, affaire 4-73, Recueil p. 491).

L'importance que pourrait revêtir telle ou telle disposition de la Convention, aux fins de l'interprétation et de l'application du droit communautaire, devrait être appréciée isolément et, en outre, à la lumière des circonstances particulières de chaque espèce. Certaines dispositions de la Convention seraient tellement éloignées des finalités de la Communauté qu'elles ne sauraient guère jouer un rôle dans le cadre communautaire.

Les droits fondamentaux les plus importants pour la Communauté seraient énoncés par le traité et le droit communautaire dérivé. Certains de ces droits refléteraient des principes établis par la Convention; cela serait vrai, notamment, pour les limitations apportées aux pouvoirs des États membres en matière de police des étrangers (voir arrêt du 28 octobre 1975, Rutili, affaire 36-75, Recueil p. 1219) et pour l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité (voir articles 7, 48, paragraphe 1, du traité; article 14 de la Convention). D'un autre côté, les règles communautaires garantiraient aux ressortissants des États membres même certains droits fondamentaux qui ne seraient pas visés par la Convention, à savoir la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la libre prestation des services et le droit de séjour (articles 48, 52, 59 du traité; directives 68/360 et 73/148).

Il n'y aurait aucune raison de traiter les principes énoncés par la Convention, ou l'un d'entre eux, comme partie intégrante du droit communautaire, en ce sens qu'ils seraient directement applicables dans les États membres, sauf dans la mesure où les droits qu'ils garantissent ont été intégrés, ou sont sous-entendus, dans des dispositions de droit communautaire.

Tout chevauchement entre les compétences des institutions créées par la Convention, d'une part, et de la Cour de justice des Communautés européennes, d'autre part, donnerait lieu à des confusions et à des litiges. Le langage générique et parfois imprécis de la Convention, ainsi que les exceptions dont la plupart des droits énoncés à son premier chapitre feraient l'objet, soulèveraient des problèmes d'interprétation qui, en dernier ressort, relèveraient de la compétence des institutions créées par la Convention. De même, il n'appartiendrait qu'à ces dernières de se prononcer sur une mesure nationale contraire à la Convention, mais compatible avec le droit communautaire.

Quant aux obligations de déclaration imposées par les législations des États membres, elles ne sauraient en aucun cas être incompatibles avec la règle communautaire dans la mesure où elles frappent de simples visiteurs, ne relevant d'aucune des catégories de personnes protégées par les dispositions du titre III de la deuxième partie du traité. Mais même si elles s'adressent à des personnes protégées par le traité, elles ne sauraient être considérées comme une restriction à la liberté de circulation, à moins d'être entourées de conditions onéreuses et déraisonnables, ou de prévoir, en cas de non-respect, des sanctions disproportionnées par rapport à la gravité de l'infraction. En tout état de cause, une obligation de déclaration serait justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Le *gouvernement italien* exprime son regret sur le fait que le juge national, ayant omis de préciser le motif du séjour de M^lle^ Watson en Italie, aurait contraint la Cour «à une tâche fastidieuse et à maints égards inutile».

Il semblerait cependant ressortir de la question d) que l'intéressée serait venue en Italie en tant que touriste. Si cela est exact, elle ne relèverait pas des catégories de personnes protégées par le droit communautaire et les droits fondamentaux qui en font partie, de sorte que les questions soulevées seraient privées d'objet:

L'article 7 du traité limiterait l'interdiction de discrimination qu'il énonce, au «domaine d'application du présent traité», domaine défini par l'article 2; il serait concrètement mis en œuvre par les chapitres 1 à 3 du titre III de la deuxième partie du traité, relatifs à la libre circulation des personnes et des services et dont le champ d'application serait bien précisé. Lorsque la Cour a traité des droits fondamentaux, elle les aurait toujours considérés «dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté» (arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, affaire 11-70, Recueil p. 1125; voir également l'arrêt du 27 novembre 1973, Vandeweghe, affaire 130-73, Recueil p. 1329 où la Cour s'est déclarée incompétente pour statuer, en vertu de l'article 177, «sur l'interprétation de dispositions de droit international qui lient les États membres en dehors du cadre du droit communautaire»).

Ceci dit, il serait incontestable que les principes de la non-discrimination ainsi que de la liberté de circulation et de séjour constituent des principes fondamentaux de la Communauté dont les sujets destinataires pourraient se prévaloir; il en irait de même des droits fondamentaux communs aux États membres et reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, en ce qui concerne plus spécialement le droit au respect de la vie privée, protégé par l'article 8 de la Convention et invoqué à la question b) du pretore de Milan, il n'aurait pas de rapport spécifique avec le domaine économique réglementé par le traité. Sous cet angle et eu égard à son arrêt dans l'affaire 130-73 cité plus haut, la Cour n'aurait pas compétence pour se prononcer sur l'interprétation dudit article 8.

En ce qui concerne la législation litigieuse, elle ne viserait pas seulement à soumettre les étrangers à un contrôle, mais également à leur garantir l'assistance qui leur est due (par exemple, transmission des informations urgentes que les autorités consulaires de leur État d'origine désirent porter à leur connaissance). En outre, l'obligation de déclaration aurait un caractère fonctionnel en vue de la délivrance de la carte de séjour, prévue par les articles 2 et 5 de la directive 64/221, les articles 4 et suivants de la directive 68/360 et les articles 4 et suivants de la directive 73/148. Enfin, une obligation comparable serait imposée aux ressortissants italiens tenus de s'inscrire sur les registres de l'état civil en indiquant leur résidence, ainsi que celle des personnes vivant sous leur toit; il n'y aurait donc pas discrimination.

La réglementation en cause ne constituerait pas davantage d'obstacle au séjour ou au déplacement des ressortissants des États membres. Conformément à l'article 7 du décret n° 1656, la décision autorisant le séjour d'un tel ressortissant ou refusant cette autorisation devrait être arrêtée dans les six mois qui suivent la déclaration de séjour, l'intéressé ayant le droit, en attendant, de demeurer provisoirement sur le territoire italien. L'obligation de faire cette déclaration n'affecterait donc ni le droit d'entrer dans l'État, ni celui d'y séjourner en se déplaçant librement; elle ne serait pas davantage contraire à l'article 8 de la Convention des droits de l'homme.

En tout état de cause, l'obligation, imposée aux étrangers, de se présenter aux autorités serait pleinement justifiée par des raisons d'ordre public, telle que cette notion aurait été interprétée dans les directives susvisées. Cela résulterait notamment du fait, déjà signalé, que ladite obligation devrait être rapprochée de celle, incombant aux autorités en vertu de ces directives, de délivrer une carte de séjour.

La *Commission* commence par donner une description détaillée de la législation italienne.

Elle estime que M^lle^ Watson serait venue en Italie en tant que touriste. Dès lors, elle devrait être considérée comme destinataire de services, relevant des articles 59 et suivants du traité.

Le principe de la libre circulation des personnes, consacré aux trois premiers chapitres du titre III de la deuxième partie du traité, impliquerait, avec effet direct en faveur des bénéficiaires — travailleurs salariés, personnes exerçant une activité non salariée, prestataires et destinataires de services —, l'interdiction de tout traitement discriminatoire fondé sur la nationalité ainsi que le droit d'entrée et de séjour sur le territoire de tout État membre.

Les questions soulevées par le pretore de Milan devraient être comprises comme interrogeant la Cour, pour l'essentiel, sur la portée de la réserve prévue, aux articles 48, paragraphe 3, et 56, paragraphe 1, en faveur de mesures discriminatoires justifiées pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique. A cet égard, il résulterait de la jurisprudence de la Cour que, si les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation, ils sont cependant tenus de respecter les limites imposées par le traité, en particulier les principes fondamentaux de l'ordre communautaire. Ne serait donc pas «justifiée», au sens de l'article 56, une mesure qui, bien qu'adoptée pour des motifs d'ordre public, violerait d'autres principes généraux du droit communautaire ou porterait atteinte aux droits fondamentaux des ressortissants des États membres.

D'une manière générale, il ne suffirait pas qu'une mesure soit motivée par des raisons d'ordre public; il faudrait en outre que l'ordre public ne puisse être sauvegardé de manière efficace que par une mesure discriminatoire. Tel serait le cas lorsque la différence de traitement à imposer à l'étranger par rapport au ressortissant national correspond à une différence réelle dans les situations de fait. Il s'ensuivrait que, au fur et à mesure que les actes communautaires assimilent la situation de l'étranger à celle du ressortissant national, la possibilité de prévoir un traitement discriminatoire se restreint. A la suite de la jurisprudence récente de la Cour, il serait désormais clair que le droit d'entrer et de séjourner dans un autre État membre pour y exercer une activité économique est conféré aux intéressés directement par le traité. Il ne dépendrait donc pas d'une autorisation gracieuse et limitée de l'État membre d'accueil, et les cartes ou titres de séjour délivrés par ce dernier n'auraient d'autre objet que «la certification et le contrôle administratif de ce droit».

Sous le bénéfice de ces observations, la Commission prend position comme suit sur les obligations dont la violation est reprochée aux inculpés au principal:

a) Quant à l'obligation faite à l'étranger de signaler sa présence dans le pays d'accueil, il s'agirait d'une mesure qui, tout en étant discriminatoire, est en général justifiée par la nécessité de contrôler la présence des étrangers. Comme telle, elle aurait été autorisée, par l'article 8, paragraphe 2, de la directive 68/360 et par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 73/158, pour des cas où il n'y a pas lieu de délivrer un permis de séjour.

Toutefois, il y aurait lieu de considérer qu'un contrôle est déjà exercé à la frontière, qu'en Italie, les étrangers sont tenus, comme les ressortissants italiens, de demander leur inscription au registre de l'état civil de la commune où ils ont établi leur résidence et, enfin, que la législation italienne impose aux hôteliers et à quiconque loge des personnes à titre onéreux, de communiquer journellement à l'autorité locale de sécurité publique l'identité des personnes hébergées chez eux, qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers. Dans ces conditions, la disposition de l'article 142, alinéa 1, du TULPS, ne présenterait qu'une utilité marginale et, dès lors, apparaîtrait vexatoire et trop sévère, surtout si l'on considère la brièveté du délai prescrit et la gravité de la sanction prévue en cas d'inobservation. Cette sanction serait d'autant moins justifiée que les ressortissants italiens ne s'exposeraient qu'à une amende de 2 000 à 10 000 lires lorsqu'ils ne respectent pas l'obligation de s'inscrire au registre de l'état civil.

En somme, la disposition litigieuse violerait donc le principe fondamental de la proportionnalité faisant partie du patrimoine juridique commun des États membres et consacré par l'article 56, paragraphe 1, du traité qui n'admet que les dérogations «justifiées» par des raisons d'ordre public, etc.

b) Quant à l'obligation énoncée à l'article 2 du décret n° 50, elle ne serait imposée que pour le cas où l'hospitalité est accordée à un étranger. Elle établirait donc une discrimination au détriment des ressortissants des autres États membres par rapport aux citoyens italiens.

Étant donné la brièveté du délai prescrit et la gravité des sanctions prévues, ladite disposition semblerait excessive. En outre, elle violerait les principes fondamentaux énoncés aux articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que du domicile; jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention sans distinction fondée sur l'origine nationale). Elle constituerait une ingérence excessive dans la sphère de la vie privée. En effet, dans des cas tels que celui d'espèce, l'hospitalité serait accordée pour des motifs strictement personnels lesquels, par l'effet de la disposition en cause, se trouveraient forcément révélés à une autorité publique, et cela au mépris de la discrétion qui doit entourer la sphère des motivations intimes de la personne humaine.

La Convention, à la suite de sa ratification par les États membres, constituerait désormais pour la Communauté un lien juridique tant à l'égard des actes des institutions communautaires que chaque fois que se trouve invoquée une disposition du droit communautaire.

En définitive, la Commission propose de répondre affirmativement aux questions a), b) et c) et de dire en outre que:

Les articles 48, paragraphe 3, et 56, paragraphe 1, du traité CEE sont à interpréter en ce sens que ne peuvent être considérées comme justifiées par des raisons d'ordre public et de sécurité publique:

1) des mesures nationales obligeant les ressortissants des autres État membres à signaler leur présence aux autorités, lorsque cette obligation
   — est assortie d'un délai déraisonnablement bref, à compter de l'entrée sur le territoire de l'État;
   — est en concurrence avec d'autres obligations imposées auxdits étrangers ou à des tiers et visant à assurer le contrôle de la population;
   — est sanctionnée par une peine privative de liberté en cas de non-observation;
2) des mesures nationales qui obligent quiconque héberge, pour des motifs personnels, un étranger ressortissant d'un État membre, à communiquer dans les 24 heures l'identité de ce dernier aux autorités, et qui sont sanctionnées par une peine privative de liberté en cas de non-observation.

Attendu qu'au cours de la procédure orale, qui a eu lieu le 6 mai 1976, les prévenus au principal, représentés par Me Bruno Nascimbene, avocat au barreau de Milan, le gouvernement italien, représenté par M. Ivo Maria Braguglia, vice-avvocato dello Stato, le gouvernement britannique, représenté par M. Gibson, du Treasury Solicitor's Office, et la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Jean-Claude Séché, conseiller juridique, et Eugenio de March, membre du service juridique, ont développé les arguments qu'ils avaient fait valoir au cours de la procédure écrite;

qu'à cette occasion il a été notamment exposé ce qui suit:

les *gouvernements italien et britannique* s'opposent à la thèse de la Commission selon laquelle tout citoyen d'un État membre se déplaçant dans le territoire d'un autre État membre, fût-ce comme simple touriste, serait protégé par le traité en tant que destinataire de services. Dans

leur ensemble, ils font valoir que, si l'article 59 du traité se réfère également au destinataire d'une prestation de services, ce ne serait pas dans le but de le protéger en tant que tel, mais en vue de rendre possible la protection du prestataire qui autrement serait incomplète. L'opinion de la Commission serait d'ailleurs démentie par le fait qu'il existerait des touristes qui, tels les campeurs ou les personnes faisant de l'auto-stop, n'exploiteraient pas les services du pays d'accueil. Dans son arrêt du 12 décembre 1974 (Walrave, affaire 36-74, Recueil 1974, p. 1418), la Cour aurait dit que le traité ne vise que les activités économiques;

le *gouvernement britannique* relève en outre qu'en ce qui concerne le point de savoir dans quelle mesure la Cour doit sauvegarder les droits fondamentaux visés à la Convention européenne des droits de l'homme, il faudrait distinguer selon qu'il s'agit de l'action de la Communauté ou bien de celle des États membres. Ces derniers, qui d'ailleurs disposeraient d'une marge d'appréciation dans la mise en œuvre de la Convention, ne seraient responsables à cet égard que vis-à-vis des institutions prévues par celle-ci.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusion à l'audience du 2 juin 1976;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 18 novembre 1975, parvenue au greffe de la Cour le 1er décembre 1975, le pretore de Milan a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une série de questions concernant, pour l'essentiel, l'interprétation des articles 7 et 48 à 66 dudit traité;

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une poursuite pénale engagée, d'une part, contre une ressortissante britannique qui s'était rendue en Italie pour un séjour de quelques mois et, d'autre part, contre un ressortissant italien qui l'avait hébergée;

3 qu'il est reproché à ladite ressortissante britannique de ne pas avoir satisfait à l'obligation de se présenter dans les trois jours à compter de son entrée sur le territoire de la République italienne à l'autorité de police du lieu où elle se trouvait, «afin de se faire connaître et d'effectuer la déclaration de séjour», obligation imposée par la législation italienne à tous les étrangers à l'exception de certaines catégories de travailleurs salariés des autres États membres et dont l'inobservation est sanctionnée, d'une part, par des peines comportant une amende de 80 000 lires au maximum ou un emprisonnement de trois mois au maximum et, d'autre part, par l'expulsion éventuelle du territoire national impliquant interdiction d'y rentrer sans l'autorisation du ministre de l'intérieur;

4 qu'en ce qui concerne le ressortissant italien, il est accusé de ne pas avoir communiqué à ladite autorité, dans les 24 heures, l'identité de la ressortissante britannique en cause, obligation imposée par la législation italienne à «quiconque, à quelque titre que ce soit, loge ou héberge un ressortissant étranger ou un apatride ... ou pour quelque cause que ce soit le prend à son service» et dont l'inobservation rend l'intéressé passible d'une amende de 240 000 lires au maximum et d'un emprisonnement de six mois au maximum;

5 que, pour l'essentiel, les questions soulevées tendent à savoir si une telle réglementation est contraire aux dispositions de l'article 7 et des articles 18 à 66 du traité comme établissant une discrimination en raison de la nationalité et une restriction à la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté;

6 qu'il est demandé en outre si les normes communautaires susvisées constituent des principes fondamentaux engendrant des droits en faveur des particuliers et primant les normes nationales contraires;

7 1. Attendu qu'il convient de traiter ces questions dans leur ensemble;

8 que la juridiction nationale, sans indiquer le motif du séjour de la prévenue au principal en Italie et sans qualifier la situation de celle-ci au regard des dispositions du droit communautaire qui pourraient lui être applicables, a envisagé indistinctement les trois premiers chapitres du titre III de la deuxième partie du traité, chapitres concernant respectivement les travailleurs, le droit d'établissement et les services;

9 qu'il apparaît cependant d'un rapprochement entre ces différentes dispositions que, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles d'être d'application dans des cas tels que celui d'espèce, elles sont fondées sur les mêmes principes en ce qui concerne tant l'entrée et le séjour, sur le territoire des États membres, des personnes relevant du droit communautaire, que l'interdiction de toute discrimination exercée à leur égard en raison de la nationalité;

10 qu'il appartient à la juridiction nationale de juger si, et le cas échéant en quelle qualité, la prévenue au principal bénéficie des dispositions de l'un ou l'autre des chapitres sus-indiqués;

11 2. Attendu qu'aux termes de l'article 48, la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté;

qu'elle comporte le droit, selon le troisième paragraphe du même article, de trouver accès au territoire des États membres, de s'y déplacer librement, d'y séjourner afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer après la fin de celui-ci;

qu'aux termes des articles 52 et 59, les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté sont progressivement supprimées, cette suppression devant être complète au terme de la période de transition;

12 que ces dispositions, qui s'analysent en une prohibition, pour les États membres, d'opposer des restrictions à l'entrée des ressortissants des autres États membres sur leur territoire, ont pour effet de conférer directement des droits à toute personne relevant du champ d'application personnel des articles cités, tels qu'ils ont été ultérieurement précisés par certaines dispositions prises par le Conseil en application du traité;

13 qu'ainsi, l'article 1 du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 257, p. 2) dispose que tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a «le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre»;

14 que l'article 4 de la directive 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 (loc. cit., p. 13), dispose que les États membres reconnaissent «le droit de séjour sur leur territoire» aux personnes visées, en ajoutant que ce droit est «constaté» par la délivrance d'un titre de séjour particulier;

15 qu'à son tour, la directive 73/148 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 n° L 172, p. 14), constate dans son préambule que la liberté d'établissement ne peut être pleinement réalisée que «si un droit de séjour permanent est reconnu aux personnes appelées à en bénéficier» et que la libre prestation de services implique que le prestataire et le destinataire soient assurés «d'un droit de séjour correspondant à la durée de la prestation»;

16 que les dispositions du traité et du droit communautaire dérivé qui viennent d'être citées mettent en œuvre un principe fondamental consacré par l'article 3, lettre c), du traité où il est dit qu'aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes et des services;

que ces dispositions priment toute norme nationale qui leur serait contraire;

17 attendu que le droit communautaire, en établissant la libre circulation des personnes et en conférant à toute personne relevant de son champ d'application le droit de trouver accès au territoire des États membres, aux fins voulues par le traité, 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;

18 que, selon les articles 8, paragraphe 2, de la directive 68/360 et 4, paragraphe 2, de la directive 73/148, 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;

qu'une telle atteinte 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;

19 qu'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;

20 que, parmi les sanctions rattachées à l'inobservation des formalités de déclaration et d'enregistrement prescrites, l'expulsion serait certainement incompatible, pour les 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 circonstances;

21 que, quant aux autres sanctions, telles que l'amende et l'emprisonnement, 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;

22 que, dans la mesure où une réglementation nationale relative au contrôle des étrangers ne comporte pas de restrictions à la libre circulation des personnes et au droit, conféré par le traité aux personnes protégées par le droit communautaire, d'entrer et de séjourner sur le territoire des États membres, l'application d'une telle législation, fondée sur des éléments objectifs, ne saurait constituer une «discrimination exercée en raison de la nationalité» interdite en vertu de l'article 7 du traité;

23 attendu, quant à l'obligation imposée aux résidents de l'État membre d'accueil de communiquer aux autorités publiques l'identité des étrangers qu'ils hébergent, que de telles dispositions, qui relèvent pour l'essentiel de l'ordre interne de l'État, ne sauraient être appréhendées sous l'angle du droit communautaire que dans la mesure où elles apporteraient indirectement une restriction à la libre circulation des personnes;

que, dès lors, les constatations exposées plus haut à propos des obligations frappant les ressortissants des autres États membres valent également au regard de l'obligation susvisée;

Sur les dépens

24 Attendu que les frais exposés par les gouvernements britannique et italien ainsi que la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement et que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le pretore de Milan, dit pour droit:

1) **Les articles 48 à 66 du traité et les actes de la Communauté pris en leur application mettent en œuvre un principe fondamental du traité, confèrent aux personnes qu'ils concernent des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder et priment toute norme nationale qui leur serait contraire;**

2) **Une réglementation nationale**

   — **imposant aux ressortissants des autres États membres qui bénéficient des dispositions des articles 48 à 66 du traité CEE l'obligation de se présenter aux autorités de cet État, et**

   — **enjoignant aux résidents qui hébergent de tels ressortissants de communiquer l'identité de ces derniers auxdites autorités**

   est compatible en principe avec ces dispositions, étant toutefois entendu que, d'une part, les délais dans lesquels il faut remplir lesdites obligations doivent être fixés dans des limites raisonnables et, d'autre part, que les sanctions rattachées à l'inobservation de ces obligations ne doivent pas être disproportionnées à la gravité de celle-ci et ne peuvent pas inclure l'expulsion;

3) **Dans la mesure où une telle réglementation ne comporte pas de restrictions à la libre circulation des personnes, elle ne constitue pas une discrimination interdite en vertu de l'article 7 du traité.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 juillet 1976.

Le greffier Le président

A. Van Houtte R. Lecourt