ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
20 mars 1997 *

Dans l'affaire C-96/95,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Pieter van Nuffel, membre du service juridique, et Horstpeter Kreppel, fonctionnaire national détaché auprès de ce service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Oberregierungsrat au même ministère, en qualité d'agents, D — 53107 Bonn,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit ou en ne communiquant pas immédiatement à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit national la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28), et la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. L. Sevón, président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puisssochet et P. Jann, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 mars 1995, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit ou en ne communiquant pas immédiatement à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit national la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28), et la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

Les directives 90/365 et 90/364

2 L'article 1er de la directive 90/365 prévoit que les États membres accordent le droit de séjour à tout ressortissant d'un État membre qui a exercé dans la Communauté une activité en tant que travailleur salarié ou non salarié, ainsi qu'aux membres de sa famille, à condition qu'il bénéficie d'une pension d'invalidité, de préretraite ou de vieillesse ou d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle de niveau suffisant pour qu'ils ne deviennent pas, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil, et à condition qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil.

3 L'article 1er de la directive 90/364 dispose que les États membres accordent le droit de séjour aux ressortissants des États membres qui ne bénéficient pas de ce droit en vertu d'autres dispositions du droit communautaire, ainsi qu'aux membres de leur famille, à condition qu'ils disposent, pour eux-mêmes et pour les membres de leur famille, d'une assurance-maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil et de ressources suffisantes pour éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

4 L'article 2 des deux directives prévoit que ce droit est constaté par une carte de séjour.

5 Selon l'article 5 des deux directives, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ces directives au plus tard le 30 juin 1992 et en informer immédiatement la Commission.

La réglementation nationale

6 L'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz du 9 juillet 1990 (loi relative aux étrangers, *BGBl.* I, p. 1354) prévoit:

« La présente loi ne s'applique aux étrangers qui bénéficient de la libre circulation en vertu du droit communautaire que dans la mesure où le droit communautaire et la loi relative au séjour/CEE ne comportent pas de dispositions dérogatoires. »

7 Les articles 15 et 15a de l'Aufenthaltsgesetz/EWG du 22 juillet 1969 (loi relative au séjour/CEE, *BGBl.* I, p. 927), dans sa version résultant de la communication du 31 janvier 1980 (*BGBl.* I, p. 116, *BGBl.* III, p. 26-2), disposent:

« Article 15: Application de la loi relative aux étrangers

Sauf dispositions dérogatoires de la présente loi, la loi relative aux étrangers et les mesures réglementaires prises en application de la loi relative aux étrangers sont applicables dans leur version en vigueur.

Article 15a: Règlement et directives des CE

(1) Il n'est pas dérogé au règlement de la Commission des Communautés européennes (CEE) n° 1251/70, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi

(JO L 142, p. 24); dans cette mesure, l'article 1er, premier alinéa, n° 5, l'article 1er, deuxième alinéa, première phrase, l'article 2, deuxième alinéa, l'article 6a et l'article 7, deuxième, troisième, quatrième et huitième alinéas, n'ont qu'une valeur déclaratoire.

(2) Le ministre fédéral de l'Intérieur est habilité à adapter la présente loi, par décret avec l'accord du Bundesrat, aux règlements qui seront pris à l'avenir par les Communautés européennes pour régler l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres.

(3) Le ministre fédéral de l'Intérieur peut, par décret avec l'accord du Bundesrat, prendre des dispositions relatives à l'entrée et au séjour de personnes autres que celles visées à l'article 1er, paragraphes 1 et 2, dans la mesure du nécessaire pour l'application des directives du Conseil des Communautés européennes sur:

1. le droit de séjour conformément à la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 26);

2. le droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle conformément à la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 28);

3. le droit de séjour des étudiants conformément à la directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 30). »

8 L'article 15a, paragraphe 3, de l'Aufenthaltsgesetz/EWG a été ajouté par l'EWR-Ausführungsgesetz du 27 avril 1993 (loi d'application de l'accord sur l'Espace économique européen, *BGBl.* I, p. 512, 528) et est entré en vigueur le 1er janvier 1994.

La procédure précontentieuse

9 N'ayant reçu aucune communication ni autre information relative aux mesures de transposition des directives 90/364 et 90/365 en Allemagne, la Commission a, par lettre de mise en demeure du 14 octobre 1992, invité le gouvernement allemand à lui présenter ses observations dans un délai de deux mois, conformément à l'article 169 du traité CEE.

10 Par communication du 17 décembre 1992, transmise à la Commission par lettre du 5 janvier 1993, le gouvernement allemand a d'abord répondu que, par circulaire du 30 juin 1992, le ministre fédéral de l'Intérieur avait informé les ministres de l'Intérieur des Länder que, en vertu de l'Ausländergesetz, le permis de séjour prévu pour les ressortissants communautaires devait être octroyé aux catégories de personnes visées par les deux directives, qui faisaient donc partie intégrante de la législation en vigueur. Par ailleurs, cette communication indiquait que l'intention était d'intégrer également de manière formelle les deux directives dans l'Aufenthaltsgesetz/EWG par l'adoption d'un nouvel article 15a, paragraphe 3, prévoyant une habilitation à arrêter des décrets.

11 Par lettre du 5 mai 1993, le gouvernement allemand a ensuite adressé à la Commission une communication, datée du 31 mars 1993, concernant la transposition des directives 90/364 et 90/365 ainsi que de la directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants (JO L 180, p. 30). Dans cette communication, le gouvernement allemand faisait valoir que la clause générale de l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz garantissait l'applicabilité des directives 90/364 et 90/365 sur le territoire allemand. En outre, il rappelait son intention d'intégrer les deux directives à l'Aufenthaltsgesetz/EWG.

12 Par lettre du 2 juin 1993, le gouvernement allemand a enfin transmis à la Commission une communication, datée du 20 mai 1993, concernant la directive 90/366. La lettre du 5 mai 1993, évoquée ci-dessus, était également annexée à cette nouvelle lettre qui constituait une réponse à une lettre de la Commission, du 23 avril 1993, relative à la directive 90/366.

13 Le 22 septembre 1993, la Commission a adressé un avis motivé à la République fédérale d'Allemagne, l'invitant à prendre les mesures requises pour s'y conformer dans un délai de deux mois. Selon la Commission, il ressortait des communications du gouvernement allemand des 17 décembre 1992 et 20 mai 1993 que les autorités allemandes étaient en train d'élaborer les mesures nécessaires pour intégrer les deux directives à l'Aufenthaltsgesetz/EWG et que, partant, elles n'avaient pas encore pris ces mesures ou, en tout cas, ne les avaient pas encore communiquées à la Commission.

14 Le 24 novembre 1993, le gouvernement allemand a répondu à l'avis motivé. En annexe à cette réponse figuraient, d'une part, la communication du 31 mars 1993, susmentionnée, et, d'autre part, une communication du 23 novembre 1993 concernant la transposition des directives 90/364 et 90/365.

15 Dans cette communication du 23 novembre 1993, le gouvernement allemand faisait valoir que, dans sa communication du 31 mars 1993, il avait déjà contesté le point de vue de la Commission selon lequel la République fédérale d'Allemagne n'aurait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer aux directives 90/364 et 90/365, et que la Commission, dans son avis motivé, n'avait pas examiné les arguments qu'il avait invoqués à cet égard. Se référant à cette communication du 31 mars 1993, le gouvernement allemand soulignait que la primauté du droit communautaire sur le droit national relatif aux étrangers avait été consacrée par la clause générale insérée dans l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz.

16 Enfin, le gouvernement allemand ajoutait que, bien que les directives ne nécessitent aucune transposition explicite, il envisageait de les intégrer expressément dans l'Aufenthaltsgesetz/EWG pour des raisons de clarté juridique. Il indiquait également que l'habilitation nécessaire à cet effet, que le législateur national avait déjà approuvée en adoptant la loi d'application de l'accord sur l'Espace économique européen, entrerait en vigueur en même temps que cet accord.

Sur la recevabilité

17 Le gouvernement allemand soutient que le recours est irrecevable au motif que son objet est différent de celui de la procédure précontentieuse. Selon lui, la Commission avance dans sa requête que le principe de la primauté du droit communautaire, consacré à l'article 15 de l'Aufenthaltsgesetz/EWG, combiné avec l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz, ne constitue pas une transposition suffisante des directives 90/364 et 90/365, alors que, dans son avis motivé, elle s'était contentée de constater que les mesures annoncées dans les lettres des 5 janvier et 2 juin 1993 n'avaient toujours pas été adoptées ou, à tout le moins, communiquées. Elle aurait ainsi omis de se prononcer, dans cette phase de la procédure, sur la communication du 31 mars 1993, dont il ressortait que les directives 90/364 et 90/365 avaient été transposées en droit allemand dans le délai prescrit par l'effet de l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz.

18 Par conséquent, la Commission aurait méconnu la règle selon laquelle l'objet du litige dans les procédures juridictionnelles fondées sur l'article 169 du traité n'est pas déterminé seulement par le manquement allégué, mais également par les éléments invoqués pour fonder les griefs de carence à l'encontre de l'État membre.

19 La Commission rétorque que le grief de la non-transposition des deux directives est resté identique tout au long de la procédure et que, par conséquent, l'objet du litige n'a pas changé.

20 Pour étayer cette affirmation, la Commission fait observer que l'avis motivé se réfère explicitement à la lettre du 2 juin 1993, à laquelle la communication du 31 mars 1993 était annexée. Il résulterait du texte même de l'avis motivé qu'elle a examiné non seulement la réponse formelle du 5 janvier 1993 à la lettre de mise en demeure, mais également les communications ultérieures qui, pourtant, ne se référaient pas à la procédure en cours.

21 La Commission ajoute que, si l'avis motivé ne répondait pas en détail à l'argumentation avancée dans la communication du 31 mars 1993, c'est parce qu'elle espérait que le gouvernement allemand adopterait les mesures législatives additionnelles annoncées dans la lettre du 5 janvier 1993 et dans les communications ultérieures. Elle explique ne pas avoir accordé une importance déterminante, lors de la rédaction de l'avis motivé, aux arguments tirés de la primauté du droit communautaire, parce que ces éléments ne pouvaient, de toute façon, justifier l'infraction.

22 A cet égard, il y a lieu de rappeler tout d'abord que la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion, d'une part, de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (arrêt du 2 février 1988, Commission/Belgique, 293/85, Rec. p. 305, point 13).

23 Selon une jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 12 janvier 1994, Commission/Italie, C-296/92, Rec. p. I-1, point 11), l'objet d'un recours intenté en application de l'article 169 du traité est par conséquent circonscrit par la procédure précontentieuse prévue par cette disposition. Dès lors, la requête ne peut être fondée sur des griefs autres que ceux indiqués dans l'avis motivé (voir, également, arrêt du 17 novembre 1992, Commission/Pays-Bas, C-157/91, Rec. p. I-5899, point 17).

24 La Cour a en outre jugé (voir, notamment, arrêt du 1er mars 1983, Commission/Belgique, 301/81, Rec. p. 467, point 8) que l'avis motivé doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État membre intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité.

25 En l'espèce, il est vrai que ce n'est que dans sa requête que la Commission présente explicitement ses arguments pour démontrer que l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz ne constitue pas une transposition suffisante des directives 90/364 et 90/365.

26 Toutefois, il convient d'abord de relever que, tout au long de la procédure, le manquement reproché à la République fédérale d'Allemagne est resté identique, à savoir la non-transposition des directives 90/364 et 90/365.

27 Ensuite, il y a lieu de considérer que la Commission n'a pas modifié l'objet de la constatation du manquement par un changement de motifs. A cet égard, il importe en effet de constater que, dans ses communications à la Commission, la République fédérale d'Allemagne avait, tout en estimant que la législation nationale en vigueur réalisait déjà la transposition des deux directives, souligné qu'elle avait l'intention d'intégrer de manière formelle, pour des raisons de clarté juridique, ces directives dans son droit national. Elle avait d'ailleurs précisé à la Commission quelles étaient les mesures envisagées et, lors de la phase précontentieuse, la réalisation de ces mesures avait été entamée par l'insertion dans l'article 15a de l'Aufenthaltsgesetz/EWG d'un nouveau paragraphe 3 qui est entré ultérieurement en vigueur.

28 Dès lors, en relevant, dans son avis motivé, que les autorités allemandes n'avaient pas encore adopté les mesures envisagées, la Commission ne créait aucune ambiguïté ni quant aux motifs du grief ni quant aux mesures que la Commission estimait nécessaires pour remédier au manquement reproché.

29 En outre, il ne ressort pas du dossier que la Commission aurait omis de tenir compte des arguments contenus dans la communication du 31 mars 1993, l'avis motivé se référant d'ailleurs à la lettre du 2 juin 1993 du gouvernement allemand à laquelle ladite communication était annexée (voir, à cet égard, ordonnance du 11 juillet 1995, Commission/Espagne, C-266/94, Rec. p. I-1975, point 20).

30 Eu égard aux éléments décrits ci-dessus, il y a lieu de considérer que l'argumentation présentée par la Commission dans sa requête, selon laquelle l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz ne suffit pas à transposer les deux directives en cause, n'a pas pour effet de modifier l'objet du prétendu manquement et que l'avis motivé comporte une motivation suffisante.

31 Le recours est donc recevable.

Sur le fond

32 Le gouvernement allemand conteste le bien-fondé du recours en faisant valoir que le principe de la primauté du droit communautaire par rapport au droit national, énoncé à l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz, a eu pour effet d'ouvrir une dérogation générale aux règles de droit national applicables aux étrangers pour les personnes relevant des deux directives en cause. Ainsi, la transposition de ces directives ne présenterait pas de lacune.

33 Pour étayer cette affirmation, le gouvernement allemand souligne, premièrement, que les deux directives se caractérisent par des règles détaillées, permettant aux autorités nationales de reconnaître le droit à la libre circulation sur la base de critères d'appréciation clairement réglementés et exhaustifs. A cet égard, il ajoute que les administrations des Länder ont été dûment informées de la modification de l'état du droit.

34 Deuxièmement, il considère qu'une règle nationale de renvoi peut satisfaire à l'obligation de clarté juridique, lorsque les particuliers peuvent prendre connaissance des dispositions de droit qui leur sont favorables par l'intermédiaire de sources accessibles au public telles que le *Journal officiel des Communautés européennes* et

être ainsi informés, de manière exhaustive et définitive, sur la situation juridique que ces règles leur confèrent (voir arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-361/88, Rec. p. I-2567). Il en serait d'autant plus ainsi en l'espèce que les deux directives auraient un caractère directement exécutoire permettant aux particuliers de prendre connaissance de manière complète des limites et des conditions du droit de séjour.

35 A cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt Commission/Allemagne, précité, point 15), la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales. Cette condition est particulièrement importante lorsque la directive vise à accorder des droits aux ressortissants d'autres États membres (voir arrêt du 23 mars 1995, Commission/Grèce, C-365/93, Rèc. p. I-499, point 9).

36 En l'occurrence, il y a lieu toutefois de considérer que le simple renvoi général au droit communautaire, prévu à l'article 2, paragraphe 2, de l'Ausländergesetz, ne saurait constituer une transposition assurant d'une façon suffisamment claire et précise la pleine application effective des deux directives 90/364 et 90/365 qui visent à créer des droits au profit des ressortissants des autres États membres. A cet égard, il importe également de relever que le fait que la législation allemande tient explicitement compte de dispositions communautaires en matière de libre circulation de certaines autres catégories de personnes que celles visées par les deux directives en cause accentue les difficultés pour ces dernières catégories de personnes de connaître leurs droits.

37 Cette appréciation n'est pas infirmée par l'argument du gouvernement allemand selon lequel les deux directives seraient, dans leur contenu, tellement détaillées que les autorités nationales et les particuliers pourraient reconnaître le droit à la libre

circulation sur la seule base des dispositions de ces directives. En effet, le droit, pour les justiciables, d'invoquer en justice une directive à l'encontre d'un État membre dans des circonstances particulières ne constitue qu'une garantie minimale, découlant du caractère contraignant de l'obligation imposée aux États membres par l'effet des directives, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, qui ne saurait servir de justification à un État membre pour se dispenser de prendre, en temps utile, des mesures adéquates à l'objet de chaque directive (voir, notamment, arrêt du 6 mai 1980, Commission/Belgique, 102/79, Rec. p. 1473, point 12).

38 S'agissant de l'argument tiré de l'information des administrations des Länder sur les deux directives en cause, il y a lieu de rappeler qu'un État membre ne peut pas s'acquitter des obligations que lui impose une directive au moyen d'une simple circulaire modifiable au gré de l'administration (arrêt du 2 décembre 1986, Commission/Belgique, 239/85, Rec. p. 3645, point 7).

39 Il convient dès lors de considérer que l'information des autorités administratives nationales compétentes sur les deux directives en question ne remplit pas, par elle-même, les exigences de publicité, de clarté et de certitude quant aux situations juridiques réglées par ces directives.

40 Quant à l'argument tiré de la publication des directives en question dans le *Journal officiel des Communautés européennes*, il suffit de constater qu'une telle publication ne saurait faire disparaître l'obligation de l'État membre, prévue expressément à l'article 5 des deux directives, de prendre les mesures nécessaires de transposition.

41 Il y a donc lieu de constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit national les directives 90/364 et 90/365, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de ces deux directives.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a conclu à la condamnation de la République fédérale d'Allemagne aux dépens. Celle-ci ayant succombé en sa défense, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit national la directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, et la directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de ces deux directives.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Sevón Gulmann Edward

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 mars 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida