

- duels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité. Dès lors, elle ne justifie pas des mesures administratives exigeant de façon générale d'autres formalités à la frontière que la simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.
2. L'article 3, paragraphe 2, de la directive du Conseil 68/360, interdisant aux États membres d'imposer un visa d'entrée ou obligation équivalente aux travailleurs communautaires se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, doit être interprété en ce sens que les termes «visa d'entrée ou obligation équivalente» se réfèrent à toute formalité qui vise à autoriser l'entrée sur le territoire d'un État membre et qui s'ajoute au contrôle d'un passeport ou d'une carte d'identité à la frontière, quel que soit le lieu ou le moment de la délivrance de cette autorisation et quelle qu'en soit la forme.
 3. La délivrance du document spécial de séjour prévu à l'article 4 de la directive 68/360 n'a qu'un effet déclaratif et elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du traité CEE ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers. Un État membre ne saurait donc exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions combinées de l'article 4 et de l'annexe de la directive 68/360, ni frapper de sanctions le défaut d'une telle autorisation.
 4. 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 ne peut pas être sanctionnée par une proposition d'expulsion ou par des peines allant jusqu'à l'emprisonnement.

Dans l'affaire 157/79

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Pontypridd Magistrates' Court à Mid Glamorgan, Wales, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

REGINA

et

STANISLAUS PIECK,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 7 et 48 du traité CEE, ainsi que des directives du Conseil 68/360, du 15 octobre 1968 (JO 1968, n° L 257, p. 13), 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, et 64/221, du 25 février 1964 (JO 1964,

p. 850), 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,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner

greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

dence sur ce document a été changée de «Wellington, Nieuw Zeeland» en «Cardiff, GB». Depuis son entrée au Royaume-Uni le 3 décembre 1977, M. Pieck a été et est toujours employé en tant qu'imprimeur typographe dans l'entreprise «Graphic Prints» à Taffs Well près de Cardiff.

I — Faits et procédure écrite

1. M. Pieck est un ressortissant néerlandais. Comme il ressort de son passeport, il est entré pour la première fois au Royaume-Uni le 3 août 1973 et il y a fait plusieurs séjours par la suite. Son passeport a été renouvelé au consulat néerlandais à Londres le 12 avril 1976; à cette occasion, l'indication de son lieu de rési-

2. M. Pieck a quitté le Royaume-Uni le 22 juillet 1978 et il y est de nouveau entré une semaine plus tard, le 29 juillet 1978. Comme chaque fois qu'il est entré au Royaume-Uni, le service d'immigration a inscrit sur son passeport la date et le lieu d'entrée ainsi que la mention «autorisé à séjourner au Royaume-Uni pour une période de six mois», conformément au paragraphe (Rule) 51 du «State-

ment of Immigration Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 81)», arrêté par le «Home Secretary» en vertu de la section 3, paragraphe 2, de l'«Immigration Act 1971».

Ce paragraphe (Rule) 51 stipule:

«Lorsqu'un ressortissant CEE est autorisé à entrer, il ne doit faire l'objet d'aucune condition restreignant ses conditions d'emploi ou de travail au Royaume-Uni. L'autorisation doit normalement être accordée pour une période de six mois, excepté lorsqu'il s'agit du retour d'un résident ou du titulaire d'un titre de séjour valide.»

3. L'autorisation de séjourner au Royaume-Uni pour une période de six mois, qui avait été accordée à M. Pieck le 29 juillet 1978, est venue à expiration le 21 janvier 1979. En mars 1979, M. Pieck s'est rendu de sa propre initiative au commissariat de police (Constabulary) de South Wales, où il a expliqué qu'il avait dépassé la date limite fixée pour son séjour et demandé ce qu'il devait faire. La police lui a conseillé d'envoyer son passeport au ministère de l'intérieur (Home Office) en même temps qu'une demande en vue d'obtenir un nouveau permis de séjour. M. Pieck n'a rien fait. Le 3 mai 1979, un officier de police lui a demandé de produire son passeport. Il a répondu: «j'étais sur le point de l'envoyer mais j'ai oublié». Le même jour, M. Pieck a été accusé d'enfreindre l'«Immigration Act 1971», section 24 (1) (b) (i), selon lequel:

«(24) (1) Quiconque n'est pas citoyen britannique (patrial) sera coupable d'une infraction punissable, au terme d'une procédure sommaire, d'une amende de 200 £ au plus ou d'une peine d'emprisonnement de six mois au plus ou des deux, dans l'un quelconque des cas suivants: (...)

(b) si, étant seulement autorisé à entrer au Royaume-Uni ou à y séjourner pour une période limitée, il (...)

(i) reste sciemment au-delà du délai autorisé.»

La charge retenue contre M. Pieck est la suivante:

«du fait que, n'étant pas un citoyen (patrial) britannique et étant seulement autorisé à séjourner au Royaume-Uni pour un certain temps, vous êtes sciemment resté dans ce pays au-delà du 29 janvier 1979, date à laquelle est venue à expiration l'autorisation de séjour».

Simultanément M. Pieck a été avisé, conformément à la section 6, paragraphe 2, de l'«Immigration Act 1971», du fait que la juridiction le reconnaissant coupable de cette infraction aurait le pouvoir, en vertu de la section 3, paragraphe 6, de l'«Immigration Act 1971», de recommander son expulsion.

4. Le 12 juillet 1979, M. Pieck a comparu devant la Pontypridd Magistrates' Court et, tout en ne contestant pas les preuves produites par l'accusation, il a plaidé non coupable. Il a invoqué l'article 48, paragraphe 3, sous b et c, du traité CEE, et les dispositions de la directive 68/360, pour démontrer que l'autorisation initiale d'entrée pour six mois et l'obligation de la prolonger étaient incompatibles avec le droit communautaire.

Par ordonnance du 5 septembre 1979, la Magistrates' Court a demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur les trois questions suivantes:

«1. Quel est le sens des termes 'visa d'entrée ou obligation équivalente' contenus à l'article 3, paragraphe 2, de la directive du Conseil 68/360/CEE du 15 octobre 1968?

2. Lors de l'entrée d'un ressortissant communautaire dans un État membre, l'octroi par cet État

membre d'une première autorisation de séjour pour une période limitée à six mois est-il compatible avec les droits que confèrent à ce ressortissant les articles 7 et 48 du traité instituant la Communauté économique européenne ainsi que les dispositions des directives du Conseil 64/221/CEE du 25 février 1964 et 68/360/CEE du 15 octobre 1968?

3. (Seulement dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question n° 2) Lorsqu'un tel ressortissant a été autorisé à séjourner dans un État membre pour une durée de six mois et lorsque ce ressortissant, étant employé en tant que salarié mais n'ayant pas fait la demande en vue d'obtenir un titre de séjour, reste au-delà du délai prévu dans l'autorisation de séjour, une telle violation de la loi peut-elle être punie dans l'État membre en question par des peines incluant l'emprisonnement et/ou une proposition d'expulsion?»

L'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 10 octobre 1979.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. Simon Brown, barrister, et M^{me} G. Dagoglou, Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agents, par M. Pieck, représenté par M. Alan Newman, barrister, instruit par Spicketts, solicitors à Pontypridd, et par la Commission des CE, représentée par son conseiller juridique M. Anthony McClellan, en qualité d'agent, assisté de M. Richard Plender, barrister.

Le «Director of Public Prosecutions» (directeur de l'accusation) a fait savoir qu'il se ralliait aux observations du gouvernement du Royaume-Uni.

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 écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

Le *gouvernement du Royaume-Uni* rappelle qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360, «aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposé...». Selon lui, un régime prévoyant un «visa d'entrée ou une obligation équivalente» constitue un dispositif de filtrage qui permet au pays d'accueil d'examiner, par l'intermédiaire de ses représentants à l'étranger, les papiers d'identité, les intentions et les dispositions prises par l'intéressé, en vue de décider, avant que celui-ci n'entame son voyage, s'il est possible de l'admettre. Un visa ne serait donc jamais délivré au moment d'entrer dans un pays. Une telle pratique serait incompatible avec l'objectif même du régime des visas, puisque la caractéristique essentielle du visa serait de constituer une condition préalable à l'entrée.

Il ressortirait clairement des dispositions applicables qu'un tel régime de visas, comme il est pratiqué par le Royaume-Uni, n'est pas applicable aux ressortissants des pays de la CEE. Le gouvernement du Royaume-Uni renvoie en particulier aux paragraphes 8 à 10 du «Statement of Immigration Rules for Control on Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC81)», qui définissent les ressortissants étrangers dont un «entry clearance» est exigé

(«visa national»), sans y inclure les ressortissants CEE. A l'égard de ces derniers le paragraphe 52 du même «Statement» prévoit au contraire:

«Tout ressortissant d'un pays de la CEE qui souhaite entrer au Royaume-Uni afin d'y occuper ou d'y chercher un emploi, s'y établir en affaires ou travailler comme indépendant doit être admis, sans être tenu d'obtenir un permis de travail ou une autre autorisation préalable.»

La mention «visa d'entrée ou obligation équivalente», figurant à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360, ne saurait inclure une mention comportant les mots «autorisé à séjourner au Royaume-Uni pour une période de six mois», qui est apposée sur un passeport au moment et au lieu de l'entrée au Royaume-Uni, comme la mention apposée sur le passeport de M. Pieck le 29 juillet 1978. Ce cachet indiquerait simplement que la personne qui pénètre sur le territoire du Royaume-Uni a été dûment autorisée à y séjourner pendant une période de six mois.

Une telle autorisation d'entrée ne constituerait pas non plus un permis équivalant à un visa. S'il s'agissait en effet d'un permis équivalent, tombant à ce titre sous le coup de l'interdiction de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360, les ressortissants des États membres auraient un droit absolu de pénétrer sur le territoire d'un autre État membre. Or, à la lecture de l'article 48 du traité et de la directive 64/221 il apparaîtrait clairement que la liberté de circuler est soumise à des limitations.

L'argumentation qui précède serait encore étayée par le fait que la phrase «aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposé» vise à interdire l'application de conditions incompatibles avec la règle de l'article 3, para-

graphe 1, selon laquelle celui qui désire entrer sur le territoire de l'État doit y être admis «sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité». Les procédures appliquées au Royaume-Uni ne comporteraient aucune incompatibilité de ce genre. Les ressortissants de la CEE ne devraient rien présenter si ce n'est une carte d'identité ou un passeport en cours de validité.

M. Pieck expose les significations historiques des mots «visa» et «passeport». Mais de nos jours le mot «visa» désignerait un cachet apposé sur un passeport, autorisant son détenteur à entrer dans le pays concerné, ou à en sortir, aux conditions fixées, le cas échéant, dans le texte du visa.

Les deux cachets rectangulaires, figurant — d'ailleurs sous la rubrique «Visa» — à la page 14 du passeport de M. Pieck, vaudraient octroi en bonne et due forme d'une autorisation d'entrée au Royaume-Uni, assortie d'une limitation de durée, à savoir une autorisation de séjour pour une période limitée à 6 mois. M. Pieck juge sans importance que l'autorisation est donnée à la frontière, juste avant l'entrée, et non pas à l'occasion d'une demande effectuée auprès d'un consulat, avant que le titulaire du passeport n'entreprenne son voyage à destination du Royaume-Uni. En revanche, il attache de l'importance au fait que l'autorisation est accordée avant que le détenteur du passeport se soumette aux formalités du contrôle à l'immigration.

Même si les termes «visa d'entrée» étaient interprétés restrictivement, de manière à exclure le cachet apposé sur un passeport, M. Pieck estime que les termes «obligation équivalente» ont une portée suffisamment large pour englober un tel cachet. Il ressortirait clairement de la version française de l'article 3, para-

graphe 2, de la directive 68/360 que cette disposition ne vise pas le caractère formel de la mention en cause, mais l'obligation qui est imposée. Le fait que M. Pieck, comme tous les travailleurs ressortissants de la CEE, est tenu d'obtenir une autorisation d'entrée et de séjour au Royaume-Uni et, en outre, le renouvellement de celle-ci après une période de 6 mois, constituerait une obligation équivalant à l'imposition d'un visa d'entrée.

La *Commission* souligne d'abord les limitations que la législation communautaire impose aux pouvoirs des États membres en matière de la police des étrangers pour ce qui est des ressortissants d'autres États membres.

Elle observe que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360 a pour objet d'éliminer une formalité qui pourrait constituer une entrave à la libre circulation des travailleurs. Cet objectif ressortirait non seulement de la place que la directive occupe parmi les dispositions d'application de l'article 48 du traité CEE, mais également de sa genèse et de son origine. La même interdiction se retrouverait aux précurseurs de la directive 68/360, à savoir à l'article 2, paragraphe 4, de la directive du Conseil 64/240 du 25 mars 1964 (JO 1964, p. 981) et à l'article 3, paragraphes 2 et 3, de la directive du Conseil du 16 août 1961 (JO 1961, p. 1513).

Selon son premier considérant cette dernière directive avait entre autres pour but

«l'élimination des procédures et pratiques administratives et des délais d'accès aux emplois disponibles faisant obstacle à la

libération des mouvements des travailleurs...»

Considéré en fonction de cet objectif, un document délivré par le service d'immigration au port d'entrée constituerait manifestement un obstacle au droit des travailleurs d'entrer dans un État membre et d'y séjourner pour y exercer un emploi, s'il en résulte une limitation de la période pendant laquelle le travailleur peut séjourner dans cet État. Cette constatation serait confirmée par l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 118/75 (Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1185) où, en rapport avec une législation nationale relative à l'obligation de signaler la présence d'étrangers, la Cour a considéré:

«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» (attendu 22).

La Commission en conclut que, bien que le droit communautaire n'interdise pas de porter une mention spéciale sur un passeport, il interdit d'y porter des mentions ou de délivrer d'autres documents à des travailleurs migrants lorsque ces actes tendent à restreindre les droits qui sont conférés à ces particuliers par le traité.

Dans la pratique diplomatique, le terme «visa d'entrée», utilisé seul, serait parfois employé dans un sens étroit, pour indi-

quer un document ou un tampon délivré à un étranger, avant que celui-ci ne se présente à un service d'immigration, comme condition préalable à son admission dans un État. Dans ce sens le terme aurait été utilisé dans une série «d'accords de suppression de visas» conclus entre les États européens avant l'institution des Communautés européennes¹, ainsi que dans certains autres actes internationaux².

Toutefois, la Commission estime que, même si le terme «visa» était apparu seul, sans aucune référence à d'autres «obligations équivalentes», il aurait été possible de l'interpréter d'une manière plus générale, comprenant aussi une autorisation écrite d'entrer dans un État membre. Elle relève des définitions du terme «visa» englobant toute mention dans un passeport, tout certificat ou autre document officiel, établis par une autorité compétente pour en certifier l'authenticité ou pour lui reconnaître certains effets spécifiques³. Une telle définition serait suffisamment large pour comprendre l'octroi d'une autorisation d'entrer dans un État.

Le terme «obligation équivalente» devrait, dans le contexte de la directive, être considéré comme désignant les documents qui, tout comme un visa, créent ou maintiennent des restrictions à la libre circulation des travailleurs. Il serait dans la nature d'un visa de restreindre cette liberté, lorsqu'il prétend constituer, pour son titulaire, l'autorisation d'entrer dans un État ou lorsqu'il limite la période de son séjour. Il en serait de même pour tout document, tampon ou mention requis à l'entrée d'un État membre à des fins similaires.

Ensuite, la Commission attire l'attention sur le parallélisme, en matière de rôle des documents administratifs nationaux, entre la libre circulation des personnes et celle des marchandises. Une législation nationale qui maintient l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation, ou de toute autre formalité similaire, ferait obstacle, dans les rapports intracommunautaires, à la libre circulation des marchandises (affaires jointes 51 à 54/71, *International Fruit Company/Produktschap Groenten en Fruit*, Recueil 1971, p. 1107, attendu 9). De même, l'imposition d'un contrôle à l'immigration des travailleurs qui relève de l'article 48 du traité, comprenant l'octroi de l'autorisation d'entrer dans un État membre, serait incompatible avec les exigences de la libre circulation des personnes. Dès lors, pour tous les particuliers qui bénéficient des droits reconnus par le traité CEE, les États membres ne détiendraient plus le pouvoir d'accorder l'autorisation d'entrer sur leur territoire.

1 — Par exemple, l'accord du 5. 2. 1947 conclu entre le Royaume-Uni et la Belgique (UKTS 4 (1947), Cmnd. 7038), remplacé par l'accord du 1. 4. 1960 (UKTS 40 (1960), Cmnd. 1091).

2 — Voir l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés de 1959, ETS n° 31; l'Acte final et l'Accord de la conférence intergouvernementale concernant l'adoption d'un document de voyage pour les réfugiés de 1947, UKTS 3 (1947), Cmnd. 7033; paragraphes 8 à 10 de l'annexe à la convention de Genève concernant le statut des réfugiés de 1951, UKKS 39 (1954), Cmnd. 9171; l'article 5 de la convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963, UKTS 14 (1973), Cmnd. 5219.

3 — Voir Sirey, dictionnaire de la terminologie du droit international, 1960; Black's Law Dictionary, 1968; Jowitt's Dictionary of English Law, 1968; Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, 1961.

Par conséquent, les termes «visa d'entrée ou obligation équivalente» figurant à l'article 3, paragraphe 2, de la directive du Conseil 68/360 du 15 octobre 1968 désigneraient tout document, mention, tampon ou certificat, quelle que soit sa définition ou sa description, délivré à un ressortissant d'un État membre en relation avec son entrée sur le territoire d'un État membre, soit à titre de condition préalable soit à titre d'autorisation en vue de son admission, constituant à un degré et d'une manière quelconque une limitation à la liberté de circulation conférée par le traité.

Sur la deuxième question

Le gouvernement du Royaume-Uni fait observer que la mention «autorisé à séjourner au Royaume-Uni pour une période de six mois» a pour seul effet d'indiquer à la personne qui entre au Royaume-Uni qu'elle a été dûment autorisée à le faire. Il s'ensuivrait que celle-ci dispose d'une période de six mois pour obtenir une carte de séjour, document auquel elle a droit, sous réserve de considération relevant de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique.

Il ressortirait des faits de la présente affaire que M. Pieck n'a pas été induit en erreur par la pratique suivie en Grande-Bretagne. Toutefois le gouvernement du Royaume-Uni tient à souligner que les «Statements of Immigration Rules», qui seraient des documents publiés et facilement accessibles, exposent clairement la situation. C'est ainsi que le paragraphe (Rule) 34 du «Statement of Immigration Rules for Control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC 82)» relatif au contrôle après l'entrée (HC 82), prévoit:

«Si une personne admise pour une période de six mois prend un emploi, une carte de séjour lui est délivrée. La validité de la carte de séjour est limitée à la durée de l'emploi si celle-ci est censée ne pas excéder 12 mois. Dans les autres cas, la carte est valable cinq ans. La carte de séjour n'est pas délivrée normalement à celui qui n'a pas trouvé d'emploi à la fin de la période de six mois pour laquelle il a été admis, ni à celui qui, au cours de cette période, a vécu à la charge des deniers publics.»

En ce qui concerne le délai pour la délivrance d'une carte de séjour, on ne saurait prétendre qu'elle doit s'effectuer au moment de l'entrée sur le territoire. Au contraire, il ressortirait clairement des articles 4, paragraphe 3, 6, paragraphe 3, et 8 de la directive 68/360 ainsi que des articles 5, paragraphe 1, et 2 de la directive 64/221 qu'un délai est prévu entre le moment de l'entrée et celui de la délivrance d'une carte de séjour à l'intéressé. A cet égard, une période de six mois ne constituerait pas un délai excessivement bref; il serait même deux fois plus long que celui accordé par la plupart des autres États membres.

Enfin, le gouvernement du Royaume-Uni se réfère à l'arrêt de la Cour dans l'affaire 8/77 (Sagulo et autres, Recueil 1977, p. 1495, attendus 11 et 12) pour affirmer que l'obligation qui incombe aux ressortissants des États membres d'obtenir une carte de séjour ne comporte aucun élément de discrimination sur la base de la nationalité.

M. Pieck observe d'abord que le droit à la délivrance d'une carte de séjour à la fin de la période de six mois, tel qu'il ressort du paragraphe 34 du «Statement

of Immigration Rules» relative au contrôle après l'entrée (HC 82), n'est nullement automatique. Le pouvoir discrétionnaire de l'administration en la matière découlerait en particulier du paragraphe 4 du même «Statement», qui est libellé comme suit:

«Les paragraphes ci-après indiquent les principales catégories de personnes qui peuvent être autorisées à entrer au Royaume-Uni pour une période limitée et qui peuvent demander la modification de cette autorisation, de même que les principes à suivre lors de l'examen de leur demande ou lors de toute modification de l'autorisation. La décision à cet égard doit tenir compte de tous les faits pertinents; le fait que le demandeur remplisse les conditions formelles attachées à la qualité envisagée, posées par les présentes règles qui régissent le séjour ou la prolongation de séjour, n'est pas déterminant en sa faveur. Il convient, par exemple, d'examiner si la personne a observé les délais et conditions attachées à son admission; si, étant donné sa réputation, son comportement et ses fréquentations, il est souhaitable de ne pas lui permettre de rester, si elle représente un danger pour la sécurité nationale ou si, au cas où elle serait autorisée à rester durant la période souhaitée, elle serait susceptible de ne pas pouvoir retourner dans un autre pays.»

L'absence d'un droit automatique à une carte de séjour, ainsi que l'obligation, assortie d'une sanction pénale, de demander une prolongation de l'autorisation initiale de séjour, seraient incompatibles avec les droits conférés par le traité.

En ce qui concerne l'autorisation initiale limitée à 6 mois, M. Pieck estime que

celle-ci viole le principe de la libre circulation des personnes énoncé à l'article 3, sous c, du traité ainsi que le droit de séjour garanti par l'article 48, paragraphe 3, sous c. Une telle autorisation constituerait une «procédure administrative» ou une «pratique» au sens de l'article 49, sous b, ou une «autre restriction» au sens de l'article 49, sous c. Elle violerait notamment l'obligation inscrite à l'article 1 de la directive 68/360, interprétée dans le cadre de l'article 49 du traité.

M. Pieck conteste l'argument avancé par l'accusation dans l'instance au principal, selon lequel le droit de séjour limité à six mois constitue une mesure administrative nécessaire afin d'exercer un contrôle sur les ressortissants communautaires, dans la mesure où, pour prolonger leur séjour ou demander une carte de séjour, ils doivent s'adresser au service d'immigration. La seule obligation de faire une déclaration de présence autorisée par le droit communautaire serait celle prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la directive. Toutefois, cette disposition s'appliquerait seulement aux travailleurs occupant un emploi qui n'est pas destiné à durer plus de 3 mois, et à certains travailleurs saisonniers.

En outre, une autorisation initiale de séjour limité, de même que l'obligation d'en demander la prolongation, violerait l'article 7 du traité, dans la mesure où aucune limitation semblable ne s'applique aux citoyens britanniques.

La *Commission* fait remarquer tout d'abord que les droits, pour les ressortissants d'un État membre, d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un autre État membre, sont directement conférés à toute personne relevant du champ d'application du droit communautaire, par le

traité ou, selon le cas, par les dispositions d'exécution. (Voir les arrêts dans l'affaire 48/75, Royer, Recueil 1976, p. 511; l'affaire 118/75, Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1197 et 1200 et l'affaire 8/77, Sagulo et autres, Recueil 1977, p. 1503). L'existence de ces droits ne dépendrait pas de l'autorisation d'un État membre.

Ensuite, la Commission relève les conditions auxquelles les États membres peuvent délivrer des cartes de séjour, en vertu de la directive 68/360. Les articles 8 et 6, paragraphe 3, prévoient des règles spéciales pour certaines catégories de travailleurs, y compris ceux qui exercent une activité temporaire. Pour tous les autres cas l'article 6, paragraphe 1, prévoit que la carte de séjour doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à dater de sa délivrance et être automatiquement renouvelable. La forme de la carte de séjour est spécifiée à l'article 4, paragraphe 2, et à l'annexe de la directive.

Le caractère impératif des dispositions précitées exclurait la compétence des États membres de réclamer d'autres cartes de séjour que celles spécifiées par ces dispositions, ou des autorisations d'entrée valables pour une période de six mois. La directive du Conseil 64/221 ne serait pas applicable en l'espèce.

La Commission conclut que l'octroi, lors de l'entrée d'un ressortissant communautaire sur le territoire d'un État membre, d'une autorisation de séjour limitée à six mois est incompatible avec les droits conférés à ce ressortissant par les articles 7 et 48 du traité, ainsi que par les dispositions de la directive 68/360.

Sur la troisième question

Avant de répondre à cette question, le *gouvernement du Royaume-Uni* remarque que, le 3 mai 1979, M. Pieck a été accusé non seulement d'une infraction à l'article 24 de l'«Immigration Act 1971», mais également d'avoir volé le sac à main d'une dame. Le 12 juillet 1979, il aurait plaidé coupable pour cette dernière infraction; il aurait été placé en «probation» et condamné à payer une indemnité de 1,50 £ et les dépens s'élevant à 15 £.

En ce qui concerne l'infraction à l'article 24 de l'«Immigration Act 1971», le *gouvernement du Royaume-Uni* ne soutient pas qu'une telle violation mineure de la loi par un travailleur peut être punie de «peines incluant... une proposition d'expulsion», mais il prétend que si un tel manquement traduit un refus intentionnel de se faire enregistrer, en violation délibérée de la loi, il peut exceptionnellement justifier, même à lui seul, une condamnation à une peine d'emprisonnement. Le tribunal pourrait dûment en tenir compte, ensemble avec tout autre comportement condamnable, pour l'évaluation de la peine à infliger.

M. Pieck estime qu'un travailleur communautaire qui a été autorisé à un séjour limité dispose d'un droit automatique à la prolongation de cette autorisation et à la délivrance d'un titre de séjour. Le droit de séjour serait conféré directement par le traité, et serait par conséquent indépendant de la délivrance d'un titre de séjour. La simple omission de formalités nationales relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des

étrangers, ne serait pas de nature à constituer une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique, ni à justifier ainsi un arrêté d'expulsion (arrêt dans l'affaire 48/75, Royer, Recueil 1976, p. 497, attendus 31 à 33 et 38 à 40). Le même principe devrait s'appliquer à une recommandation d'expulsion (arrêt dans l'affaire 30/77, Regina / Bouchereau, Recueil 1977, p. 1999, attendu 16).

Dans le cas d'espèce, une condamnation à une peine d'emprisonnement serait une sanction tellement disproportionnée à la gravité de l'infraction qu'elle constituerait un obstacle à la libre circulation des personnes (arrêt dans l'affaire 118/75, Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1185).

La Commission se réfère à l'arrêt dans l'affaire 8/77 (Sagulo et autres, Recueil 1977, p. 1495), qui a souligné la nécessité que les mesures de contrainte soient adéquates à l'inobservation des dispositions nationales, adoptées en conformité de la directive 68/360 (attendu 6). En outre, parmi les sanctions rattachées à l'inobservation des formalités de déclaration et d'enregistrement, l'expulsion serait certainement incompatible avec les dispositions du traité (arrêt dans l'affaire 118/75, Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1185, attendu 20).

Enfin, pour la Commission, la réponse proposée à la deuxième question, à savoir qu'une autorisation de séjour pour une période de six mois est incompatible avec le droit communautaire, implique que la réponse à la troisième question doit être négative.

III — Procédure orale

À l'audience du 8 mai 1980 M. Pieck, représenté aux fins de la procédure orale par M. Alan Newman, barrister, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté aux fins de la procédure orale par M. Simon Brown, barrister, et la Commission des CE, représentée aux fins de la procédure orale par M. Anthony McClellan, en qualité d'agent, et M. Richard Plender, barrister, ont été entendus en leurs observations orales.

Au cours de l'audience le gouvernement du Royaume-Uni a fait observer entre autres que contrairement à l'affirmation de M. Pieck, qui s'est reporté exclusivement au paragraphe 4 du «Statement of Immigration for Control after Entry (EEC and other Non-Commonwealth Nationals) (HC82), les autorités du Royaume-Uni ne disposent pas de pouvoirs discrétionnaires à l'égard des ressortissants de la CEE, puisque la section II du même Statement, intitulée «Ressortissants des pays de la CEE», prévoit en son paragraphe 32:

«La présente section s'applique uniquement aux ressortissants de la Belgique, du Danemark, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Luxembourg et des Pays-Bas ainsi qu'à leurs familles; et elle prévaut en ce qui les concerne sur les dispositions de la partie A, section I, dans la mesure indiquée aux articles suivants. Pour le surplus, les parties A et B s'appliquent aux ressortissants de ces pays de la même manière qu'aux ressortissants d'autres pays.»

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 juin 1980.

En droit

- 1 Par ordonnance du 5 septembre 1979, parvenue à la Cour le 10 octobre suivant, la Pontypridd Magistrates' Court a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, trois questions relatives à l'interprétation des articles 7 et 48 du traité, ainsi que des directives du Conseil 64/221, 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 1964, p. 850), et 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, p. 13).

- 2 La juridiction nationale a été saisie d'une poursuite pénale dirigée contre un ressortissant néerlandais résidant à Cardiff, au pays de Galles, et qui y exerce une activité salariée, lequel est prévenu d'être, n'étant pas «patrial» (ressortissant britannique ayant le droit de résidence au Royaume-Uni) et étant seulement autorisé à entrer au Royaume-Uni ou y séjourner pour une période limitée, sciemment resté au-delà du délai autorisé. Le prévenu ne disposait pas d'une carte de séjour; lors de sa dernière entrée en territoire britannique, le 29 juillet 1978, un cachet portant les mots «autorisé à entrer au Royaume-Uni pour une période de six mois» a été apposé sur son passeport.

Sur la première question

- 3 Par sa première question, le tribunal demande quel est le sens des termes «visa d'entrée ou obligation équivalente» contenus à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360.

- 4 La Cour a déjà constaté à différentes reprises que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité, constitue un droit directement conféré par le traité ou, selon le cas, par les dispositions prises pour sa mise en œuvre.

- 5 La directive 68/360 a pour but, comme l'indiquent ses considérants, d'arrêter, en ce qui concerne la suppression des restrictions encore existantes en matière de déplacement et de séjour à l'intérieur de la Communauté, des mesures conformes aux droits et facultés reconnus aux ressortissants des États membres par le règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 257, p. 2). A cet effet, la directive prévoit les conditions dans lesquelles les ressortissants des États membres exercent leur droit de quitter le territoire de leur État d'origine en vue d'accéder à une activité salariée sur le territoire d'un autre État membre, ainsi que leur droit d'être admis sur le territoire de ce dernier État et d'y séjourner.

- 6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive dispose à cet égard que les États membres admettent sur leur territoire les personnes auxquelles s'applique le règlement n° 1612/68 sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Le paragraphe 2 ajoute qu'aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peut être imposé aux travailleurs en question.

- 7 Pendant la procédure devant la Cour, le gouvernement britannique a soutenu que l'expression «visa d'entrée» se réfère exclusivement à une autorisation d'entrée délivrée avant l'arrivée du voyageur à la frontière, sous la forme d'une indication dans son passeport ou d'un document séparé. Par contre, un cachet apposé sur un passeport au moment de l'arrivée et portant autorisation d'entrer sur le territoire, ne saurait être considéré comme un visa d'entrée ou un document équivalent.

- 8 Cette thèse ne peut être retenue. Pour l'application de la directive, qui vise à supprimer les restrictions au déplacement des travailleurs communautaires à l'intérieur de toute la Communauté, le moment où une autorisation d'entrer sur le territoire d'un État membre a été donnée, et portée sur un passeport ou autre document, est sans importance. Au surplus, le droit des travailleurs communautaires d'entrer sur le territoire d'un État membre, qui est conféré par le droit communautaire, ne saurait être conditionné par la délivrance d'une autorisation à cet effet de la part de l'administration de cet État membre.

- 9 Il est vrai que le droit d'entrée des travailleurs en cause n'est pas sans limites. Toutefois, la seule réserve que l'article 48 du traité prévoit en ce qui concerne le libre déplacement sur le territoire des États membres, est celle des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Cette réserve doit être comprise non comme une condition préalable posée à l'acquisition du droit d'entrée et de séjour, mais comme ouvrant la possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité. Dès lors, elle ne justifie pas des mesures administratives exigeant de façon générale d'autres formalités à la frontière que la simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.
- 10 Il convient, dès lors, de répondre à la première question que l'article 3, paragraphe 2, de la directive 68/360, interdisant aux États membres d'imposer un visa d'entrée ou obligation équivalente aux travailleurs communautaires se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, doit être interprété en ce sens que les termes «visa d'entrée ou obligation équivalente» se réfèrent à toute formalité qui vise à autoriser l'entrée sur le territoire d'un État membre et qui s'ajoute au contrôle d'un passeport ou d'une carte d'identité à la frontière, quel que soit le lieu ou le moment de la délivrance de cette autorisation et quelle qu'en soit la forme.

Sur la deuxième question

- 11 Par sa deuxième question, la juridiction nationale voudrait savoir si l'octroi par un État membre, lors de l'entrée d'un ressortissant communautaire sur son territoire, d'une première autorisation de séjour pour une période limitée à six mois est compatible avec les articles 7 et 48 du traité ainsi qu'avec les directives 64/221 et 68/360.
- 12 L'article 4 de la directive 68/360 dispose que les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées par la directive, et il ajoute que ce droit est «constaté» par la délivrance d'un titre de séjour particulier. Cette disposition doit être interprétée à la lumière des considérants de la directive, selon lesquels la réglementation applicable en matière de séjour doit, dans toute la mesure du possible, rapprocher la situation des travailleurs des autres États membres de celle des nationaux.

- 13 La Cour a déjà dit, dans son arrêt du 14 juillet 1977 dans l'affaire 8/77 (Sagulo, Brenca et Bakhouché, Recueil p. 1495) que la délivrance du document spécial de séjour prévu à l'article 4 précité n'a qu'un effet déclaratif et qu'elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du traité ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers. La Cour en a déduit qu'un État membre ne saurait donc exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions de l'article 4 de la directive 68/360.
- 14 Il s'ensuit que la réponse à la deuxième question a déjà été donnée par la Cour dans son arrêt précité.

Sur la troisième question

- 15 La troisième question demande si un ressortissant communautaire qui est resté sur le territoire d'un État membre au-delà du délai prévu dans l'autorisation de séjour, peut être puni dans cet État par des peines incluant l'emprisonnement ou une proposition d'expulsion.
- 16 Dans son arrêt précité du 14 juillet 1977, la Cour a déjà considéré que l'application de sanctions pénales ou d'autres mesures de contrainte est exclue dans la mesure où une personne protégée par les dispositions du droit communautaire ne s'est pas conformée à des prescriptions nationales exigeant, dans le chef d'une telle personne, la possession d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par la directive 68/360, les autorités nationales n'ayant pas le droit de sanctionner la méconnaissance d'une règle incompatible avec le droit communautaire.
- 17 Cependant, compte tenu des circonstances de l'espèce constatées par la juridiction nationale, et à la lumière de la réponse qui vient d'être donnée à la deuxième question, la troisième question peut également être comprise en ce sens qu'elle pose le problème de savoir si 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 peut être sanctionnée par des peines incluant l'emprisonnement ou une proposition d'expulsion.

- 18 Parmi les sanctions rattachées à l'inobservation des formalités requises pour la constatation du droit de séjour d'un travailleur protégé par le droit communautaire, l'expulsion serait certainement incompatible 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 cas.

- 19 Quant aux autres sanctions, telles que l'amende et l'emprisonnement, si les autorités nationales peuvent soumettre le non-respect des dispositions relatives aux titres de séjour à des sanctions comparables à celles qui s'appliquent à des infractions nationales de moindre 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 travailleurs. Tel serait notamment le cas si cette sanction incluait des peines d'emprisonnement.

- 20 Il en résulte que 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 ne peut pas être sanctionnée par une proposition d'expulsion ou par des peines allant jusqu'à l'emprisonnement.

Sur les dépens

- 21 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement. 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 (première chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Pontypridd Magistrates' Court à Mid Glamorgan, Wales, par ordonnance du 5 septembre 1979, dit pour droit:

- 1) L'article 3, paragraphe 2, de la directive du Conseil 68/360, du 15 octobre 1968, interdisant aux États membres d'imposer un visa d'entrée ou une obligation équivalente aux travailleurs communautaires se déplaçant à l'intérieur de la Communauté, doit être interprété en ce sens que les termes «visa d'entrée ou obligation équivalente» se réfèrent à toute formalité qui vise à autoriser l'entrée sur le territoire d'un État membre et qui s'ajoute au contrôle d'un passeport ou d'une carte d'identité à la frontière, quel que soit le lieu ou le moment de la délivrance de cette autorisation et quelle qu'en soit la forme.
- 2) a) La délivrance du document spécial de séjour prévu à l'article 4 de la directive du Conseil 68/360, du 15 octobre 1968, n'a qu'un effet déclaratif et elle ne peut pas, pour des étrangers qui tirent des droits de l'article 48 du traité CEE ou des dispositions parallèles de celui-ci, être assimilée à une autorisation de séjour impliquant un pouvoir d'appréciation des autorités nationales, telle qu'elle est prévue pour la généralité des étrangers.
b) Un État membre ne saurait exiger d'une personne protégée par les dispositions du droit communautaire la détention d'une autorisation de séjour au lieu du document prévu par les dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 2, et de l'annexe de la directive 68/360.
- 3) 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 ne peut pas être sanctionnée par une proposition d'expulsion ou par des peines allant jusqu'à l'emprisonnement.

O' Keeffe

Bosco

Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 juillet 1980.

Le greffier
par ordre

H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la première chambre

A. O'Keeffe

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN-PIERRE WARNER,
PRÉSENTÉES LE 4 JUIN 1980¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

La présente affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel formée par un Stipendiary Magistrate siégeant à la Pontypridd Magistrates' Court au pays de Galles. Elle a pour origine les poursuites engagées devant ce tribunal contre un travailleur néerlandais, M. Stanilaus Pieck, du chef d'une infraction à la législation du Royaume-Uni sur l'immigration et elle soulève des questions concernant la comptabilité de cette législation avec le droit communautaire.

Les dispositions pertinentes du droit communautaire sont, en premier lieu, celles du traité CEE sur la libre circulation des personnes, et en particulier des travailleurs, dont les termes sont si familiers que nous nous abstenons de les répéter, et en deuxième lieu, les dispositions du *règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil* «relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté», de la *directive du Conseil 68/360/CEE* «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», et de la *directive du Conseil 64/221/CEE* «pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour

1 — Traduit de l'anglais.