

ORDONNANCE DE LA COUR (quatrième chambre)
31 mars 2004 *

Dans l'affaire C-51/03,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par l'Amtsgericht Löbau (Allemagne) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Nicoleta Maria Georgescu,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81, p. 1),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), président de chambre,
M. J.-P. Puissochet et M^{me} F. Macken, juges,

avocat général: M^{me} C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

l'avocat général entendu,

rend la présente

Ordonnance

- 1 Par ordonnance du 21 octobre 2002, parvenue à la Cour le 10 février 2003, l'Amtsgericht Löbau a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur l'interprétation du règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil, du 15 mars 2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation (JO L 81, p. 1).

- 2 Cette question a été posée dans le cadre de poursuites pénales engagées contre M^{me} Georgescu, de nationalité roumaine, pour infraction à la législation allemande sur l'entrée et le séjour des étrangers.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 Le règlement n° 539/2001, qui est entré en vigueur le 10 avril 2001, a pour objet, ainsi que l'indique son titre, d'établir la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres (article 1^{er}, paragraphe 1, et annexe I) et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation pour des séjours dont la durée totale n'excède pas trois mois (article 1^{er}, paragraphe 2, et annexe II).
- 4 La Roumanie est mentionnée sur la liste de l'annexe II, précitée, mais un astérisque indique que la situation juridique des ressortissants roumains présente certaines particularités et renvoie à l'article 8, paragraphe 2, du même règlement libellé comme suit:

«Toutefois, la mise en application de l'article 1^{er}, paragraphe 2, pour les ressortissants du pays figurant dans l'annexe II, marqué d'un astérisque, sera décidée ultérieurement par le Conseil, statuant conformément à l'article 67, paragraphe 3, du traité, sur la base du rapport auquel il est fait référence au deuxième alinéa.

À cette fin, la Commission demandera au pays concerné d'indiquer les engagements auxquels il est prêt à souscrire en matière d'immigration clandestine et de séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier, en provenance de ce pays et en fera rapport au Conseil. La Commission présentera au Conseil un premier rapport, assorti de toute recommandation utile, au plus tard le 30 juin 2001.

Dans l'attente de l'adoption par le Conseil de l'acte portant la décision susvisée, l'obligation prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1, est applicable aux ressortissants de ce pays. Les articles 2 à 6 du présent règlement sont de pleine application.»

- 5 Il ressort du deuxième considérant du règlement (CE) n° 2414/2001 du Conseil, du 7 décembre 2001, modifiant le règlement n° 539/2001 (JO L 327, p. 1), que, dans son rapport du 29 juin 2001, la Commission, d'une part, constate les progrès indéniables réalisés par la Roumanie en matière d'immigration illégale en provenance de son pays, de politique des visas et de contrôles à ses frontières, d'autre part, recense les engagements souscrits par la Roumanie dans ce domaine. En conclusion dudit rapport, la Commission recommande au Conseil la mise en application de l'exemption de visa à l'égard des ressortissants roumains à compter du 1^{er} janvier 2002.
- 6 Le troisième considérant du règlement n° 2414/2001 énonce que, «[p]our mettre en application l'exemption de visa à l'égard des ressortissants roumains, il y a lieu de supprimer les dispositions du règlement n° 539/2001 qui ont pour objet de maintenir temporairement l'obligation de visa».
- 7 C'est ainsi que le règlement n° 2414/2001 prévoit, notamment, d'une part, la suppression, à l'annexe II du règlement n° 539/2001, de l'astérisque qui

accompagne la mention de la Roumanie, ainsi que la note infrapaginale se référant à l'article 8, paragraphe 2, du même règlement, et, d'autre part, le remplacement de l'article 8 de ce dernier règlement par une nouvelle disposition prévoyant que le règlement n° 539/2001 entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

- 8 La publication du règlement n° 2414/2001 ayant eu lieu le 12 décembre 2001, ce règlement est, conformément à son article 2, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002, en sorte que, à compter de ce jour, les ressortissants roumains sont exemptés de l'obligation de visa pour des séjours dont la durée totale n'excède pas trois mois.

La réglementation nationale

- 9 Conformément à l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de l'Ausländergesetz (lois sur les étrangers, ci-après l'«AusLG»), les étrangers doivent être munis d'une autorisation de séjour pour entrer et séjourner en Allemagne.
- 10 Selon l'article 58, paragraphe 1, point 1, de l'AusLG:

«L'entrée d'un étranger sur le territoire fédéral est interdite s'il

1. n'est pas muni de l'autorisation de séjour requise [...].»

11 L'article 92, paragraphe 1, points 1 et 6, de l'AuslG dispose:

«Est puni d'une peine d'emprisonnement allant jusqu'à un an ou d'une amende quiconque:

1. séjourne sur le territoire fédéral sans autorisation de séjour, en violation de l'article 3, paragraphe 1, première phrase, et ne bénéficie pas d'une autorisation provisoire [Duldung]

[...]

6. est entré sur le territoire fédéral en contravention avec l'article 58, paragraphe 1, points 1 ou 2 [...]

12 Aux termes de l'article 2, paragraphes 3 et 4, du Strafgesetzbuch (code pénal allemand, ci-après le «code pénal»):

«3. Si la loi en vigueur lors de la cessation de l'infraction est modifiée avant le jugement, la loi la plus douce est appliquée.

4. Une loi destinée à n'avoir force obligatoire que pour une période déterminée est applicable aux infractions commises durant sa période de validité même si elle a cessé d'être en vigueur. Cette règle n'est pas applicable lorsqu'une loi en dispose autrement.»

- 13 L'article 407 de la Strafprozessordnung (code de procédure pénale allemand) dispose:

«1. Dans la procédure devant le juge pénal cantonal et dans la procédure qui relève de la compétence du tribunal avec échevins, pour les délits, les conséquences pénales du fait peuvent, à la requête écrite du ministère public, être déterminées sans débats par une ordonnance pénale écrite. Le ministère public présente cette requête si, d'après les résultats de l'instruction, il considère que des débats ne sont pas nécessaires. La requête doit proposer des conséquences juridiques précises. Elle engage l'action publique.

2. L'ordonnance pénale ne peut prescrire que les conséquences suivantes, seules ou associées:

- 1) la peine pécuniaire, l'avertissement avec réserve de peine, l'interdiction de conduire, la saisie du profit illicite, la confiscation, la destruction, le fait de rendre inutilisable, la publicité de la condamnation et l'amende contre une personne morale ou une association de personnes,

- 2) le retrait du permis de conduire n'entraînant pas une impossibilité de conduire supérieure à deux ans,

- 3) la dispense de peine.

Si l'accusé a un défenseur, une peine restrictive de liberté jusqu'à un an peut être infligée, si elle est prononcée avec sursis et mise à l'épreuve.

3. L'audition préalable de l'accusé par le tribunal (article 33, alinéa 3) n'est pas nécessaire.»

14 Conformément à l'article 408, paragraphes 2 et 3, du même code:

«2. Si le juge considère que les soupçons contre l'accusé ne sont pas suffisants, il refuse de délivrer l'ordonnance pénale. Son refus équivaut à la décision par laquelle il y a refus d'ouvrir la procédure principale (articles 204, 210, deuxième alinéa, et 211).

3. Le juge doit se conformer à la requête du ministère public, s'il n'y a pas d'objections à la délivrance de l'ordonnance pénale. Il fixe une audience pour les débats, s'il y a objection, sans qu'il statue sur celle-ci, ou s'il entend s'écarter de la qualification juridique retenue dans la requête d'ordonnance ou retenir une autre conséquence juridique que celle qui a été demandée et que le ministère public persiste dans sa position. [...]»

15 Conformément à l'article 210, paragraphe 2, du code de procédure pénale:

«Le ministère public peut former le pourvoi immédiat contre la décision, par laquelle l'ouverture de la procédure principale est refusée ou le transfert à un tribunal de rang inférieur prononcé contrairement aux réquisitions du ministère public.»

16 L'article 410 de ce code énonce:

«1. L'accusé peut faire opposition contre l'ordonnance pénale pendant deux semaines à compter de la signification, au tribunal qui a délivré l'ordonnance pénale, par écrit ou par déclaration reçue sur procès-verbal établi par le greffe. Les articles 297 à 300 et l'article 302, alinéa 1, phrase 1, et alinéa 2, sont applicables.

2. L'opposition peut être limitée à des griefs déterminés.

3. Dans la mesure où il n'a pas été fait opposition en temps utile contre une ordonnance pénale, celle-ci équivaut à un jugement ayant autorité de chose jugée.»

17 L'article 411 du même code dispose:

«1. Si l'opposition a été faite tardivement ou si elle est irrecevable pour une autre raison, elle est rejetée sans débats, par décision; contre la décision le pourvoi immédiat est recevable. Dans les autres cas, on fixe l'audience pour les débats.

2. L'accusé peut se faire représenter aux débats par un défenseur muni d'une procuration écrite. L'article 420 est applicable.

3. L'accusation et l'opposition peuvent faire l'objet d'un désistement jusqu'à la proclamation du jugement en première instance. L'article 303 est applicable par analogie. Si l'ordonnance pénale est délivrée conformément à l'article 408 a, alors l'accusation ne peut être retirée.

4. Lorsqu'il rend son jugement, le tribunal n'est pas lié par la décision que contient l'ordonnance pénale, dans la mesure où il y a opposition.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 18 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que, par requête du 1^{er} mars 2002, parvenue à la juridiction de renvoi le 6 mars suivant, la Staatsanwaltschaft Görlitz (parquet de Görlitz) (Allemagne) a sollicité le prononcé d'une ordonnance pénale («Strafbefehl») à l'encontre de la prévenue au principal.
- 19 Le parquet de Görlitz reproche à l'intéressée d'être entrée et d'avoir séjourné sur le territoire fédéral le 15 novembre 2001, en violation des articles 3, paragraphe 1, première phrase, 55, paragraphe 1, 58, paragraphe 1, 92, paragraphe 1, point 1, et 6 de l'AuslG, ainsi que de l'article 52 du code pénal. L'entrée et le séjour illégaux constituant un concours idéal d'infractions, ledit parquet demande dans ses réquisitions que M^{me} Georgescu soit condamnée à une amende de 40 taux journaliers, un taux journalier s'élevant à 9 euros.
- 20 Selon la juridiction de renvoi, il est certain que, à la date de son entrée sur le territoire allemand, la prévenue au principal était soumise à l'obligation de visa pour entrer et séjourner en Allemagne, en vertu également des dispositions du

règlement n° 539/2001. La réponse à la question de savoir si le comportement litigieux est actuellement punissable dépendrait de la réponse à la question préjudicielle posée à la Cour.

- 21 L'article 2, paragraphe 3, du code pénal établirait le principe de traitement le plus favorable, en vertu duquel l'auteur d'une infraction n'est pas sanctionné, ou l'est dans une moindre mesure, si, dans l'intervalle, la loi pénale a été abrogée ou modifiée d'une manière qui favorise l'auteur de l'infraction. Dans le cas de dispositions-cadres telles que celles de l'article 92, paragraphe 1, points 1 et 6, de l'AuslG, les règles venant compléter celles-ci seraient assimilées à la loi. Tel serait le cas de la réglementation communautaire exemptant les ressortissants de certains pays tiers de l'obligation d'une autorisation de séjour, de sorte que, au jour du jugement, le comportement de la prévenue au principal ne serait, en règle générale, plus punissable conformément au principe de rétroactivité de la loi pénale la plus douce.
- 22 La juridiction de renvoi ajoute que l'article 2, paragraphe 4, du code pénal fait toutefois exception à ce principe s'agissant des lois limitées dans le temps. Une telle loi s'appliquerait lorsque, par l'indication d'un délai ou par une autre voie, le législateur aurait manifesté la volonté que la réglementation qu'il a établie s'applique seulement pour une période déterminée. S'agissant du règlement n° 539/2001, l'exception pourrait être constituée par le fait que la Roumanie avait déjà été inscrite sur la liste des États dont les ressortissants bénéficiaient de l'exemption, l'application de celle-ci étant simplement repoussée dans le temps.
- 23 La juridiction de renvoi observe toutefois que, dans une ordonnance du 10 février 2002, l'Amtsgericht Görlitz a jugé que le règlement n° 539/2001 ne permet pas de discerner une volonté suffisamment certaine de la part du législateur de ne soumettre les ressortissants roumains à l'obligation de visa que pour une période déterminée.

- 24 Dans le cadre de l'appel interjeté contre ladite ordonnance, le parquet de Görlitz aurait, pour sa part, soutenu que l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 539/2001 exprime la volonté du législateur de ne soumettre les ressortissants roumains à l'obligation de visa que pour une période déterminée et que, en inscrivant la Roumanie dans la liste des pays privilégiés, le Conseil a pris position en faveur d'une exemption imminente des ressortissants roumains de l'obligation de visa. Cette thèse serait confortée par le préambule du règlement n° 2414/2001, dont il ressortirait que la réglementation relative à l'exemption de visa en faveur des ressortissants roumains a déjà été adoptée par le règlement n° 539/2001 et que seule son applicabilité aurait été temporairement retardée pendant une période déterminée et de courte durée.
- 25 Enfin, dans une ordonnance du 9 avril 2002, l'Oberlandesgericht Dresden (Allemagne) aurait, quant à lui, jugé qu'il était clair que les règlements n°s 539/2001 et 2414/2001 ne visaient pas à modifier la situation juridique en ce qui concerne les infractions commises avant l'adoption du second de ces règlements.
- 26 La juridiction de renvoi relève que, si la Cour devait répondre par l'affirmative à la question préjudicielle, la prévenue au principal serait aujourd'hui encore punissable, contrairement à ce qui serait le cas si la Cour venait à répondre par la négative à ladite question.
- 27 Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 2, en combinaison avec l'article 8, paragraphe 2, et avec l'annexe II du règlement [n° 539/2001], doivent-elles être interprétées en ce sens que, à compter de l'entrée en vigueur dudit règlement, les

ressortissants roumains désireux d'entrer dans des États membres de l'Union européenne pour des séjours n'excédant pas trois mois ne sont plus soumis à l'obligation de visa que pour une période déterminée?»

Sur la compétence de la Cour

- 28 Conformément à l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure, lorsque la Cour est manifestement incompétente pour connaître d'une requête ou lorsque celle-ci est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée.
- 29 Il convient de relever que, aux termes de l'article 68, paragraphe 1, CE, «l'article 234 est applicable au présent titre [titre IV relatif aux 'Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes'], dans les circonstances et conditions suivantes: lorsqu'une question sur l'interprétation [...] des actes pris par les institutions de la Communauté sur la base du présent titre est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demande à la Cour de justice de statuer sur cette question».
- 30 Le règlement n° 539/2001, tout comme d'ailleurs le règlement n° 2414/2001, a été adopté sur le fondement de l'article 62, point 2, sous b), sous i), CE, qui figure sous la partie III, titre IV, du traité CE. Dans ces conditions, seule une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne peut demander à la Cour de statuer sur une question d'interprétation de ces règlements.

- 31 Or, en l'occurrence, il est constant que l'Amtsgericht Löbau agit dans le cadre d'une procédure pénale sommaire à la demande du parquet susceptible d'aboutir soit à la délivrance d'une ordonnance pénale, décision qui peut faire l'objet d'une opposition de la part du prévenu déclenchant l'ouverture d'une procédure pénale ordinaire de première instance, soit au refus du tribunal de délivrer l'ordonnance pénale demandée par le parquet, décision qui peut faire l'objet d'un pourvoi immédiat de la part du parquet.
- 32 Dès lors, il est manifeste que la Cour n'a pas compétence pour statuer sur la question posée par l'Amtsgericht Löbau dans la mesure où la décision au principal sera susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne.
- 33 Dans ces conditions, il y a lieu de faire application de l'article 92, paragraphe 1, du règlement de procédure et de constater d'office l'incompétence de la Cour.

Sur les dépens

- 34 Les frais exposés par la Commission, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un 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 (quatrième chambre)

ordonne:

La Cour de justice des Communautés européennes est manifestement incompétente pour répondre à la question posée par l'Amtsgericht Löbau (Allemagne) par son ordonnance de renvoi du 21 octobre 2002.

Fait à Luxembourg, le 31 mars 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

J. N. Cunha Rodrigues