

Affaire C-35/20**Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

24 janvier 2020

Juridiction de renvoi :

Korkein oikeus (Finlande)

Date de la décision de renvoi :

21 janvier 2020

Partie requérante :

Syyttäjä

Partie défenderesse :

A

DÉCISION DU KORKEIN OIKEUS [OMISSIS]
(COUR SUPRÊME, FINLANDE) [OMISSIS]
Public rendue le [OMISSIS]
21 janvier 2020
[OMISSIS]

PARTIE REQUÉRANTE : Syyttäjä (le procureur)

PARTIE DÉFENDERESSE : A

OBJET : Infraction mineure au respect des frontières

DÉCISION DU KORKEIN OIKEUS (Cour suprême, Finlande)

Objet de la procédure

- 1 La question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le prévenu, A, est coupable d'avoir commis une infraction mineure au respect des frontières du fait qu'il a effectué un voyage aller-retour entre la République de Finlande et la République d'Estonie à bord d'un navire de plaisance en franchissant la frontière extérieure de la Finlande sans être muni d'un passeport ou d'un autre document de voyage.
- 2 Du point de vue du droit de l'Union, c'est la libre circulation des personnes qui est en cause dans cette affaire. Plus précisément, la question qui se pose est celle de savoir si un État membre peut imposer à un citoyen de l'Union l'obligation, sous peine de sanction, d'être muni d'un passeport ou d'un autre document de voyage en cours de validité lorsqu'il effectue un aller-retour vers un autre État membre. En fonction de la réponse qui sera apportée à cette question, il s'agira également de déterminer si l'amende dont est normalement passible en Finlande l'infraction mineure au respect des frontières telle que celle décrite dans l'acte relatif aux poursuites constitue [Or. 2] un obstacle disproportionné à la libre circulation des personnes.

Éléments de fait pertinents et procédure pénale

Antécédents du litige

- 3 Le 25 août 2015, A a effectué un voyage aller-retour à bord d'un navire de plaisance entre la République de Finlande et la République d'Estonie. Un passeport finlandais lui avait été délivré, qui était en cours de validité. Il avait le droit de quitter la Finlande. A n'a pas présenté de passeport ni un autre document de voyage au moment de son retour en Finlande dans le cadre du contrôle aux frontières effectué à Helsinki. Malgré cela, son identité a pu être établie sur la base du permis de conduire qu'il avait sur lui. La validité du passeport de A aurait également pu être vérifiée dans le cadre du contrôle aux frontières. A n'avait fait l'objet d'aucun contrôle aux frontières ni lors de son départ de la Finlande ni en Estonie.
- 4 Le procureur a engagé des poursuites contre A devant le Helsingin käräjäoikeus (tribunal de première instance d'Helsinki) pour infraction mineure au respect des frontières. A a contesté ces poursuites.

L'arrêt rendu par le Helsingin käräjäoikeus (tribunal de première instance d'Helsinki) le 5 décembre 2016

5. Le tribunal de première instance a considéré que A avait commis une infraction mineure au respect des frontières. Selon le tribunal, le franchissement des frontières sans être muni d'un document de voyage constitue un acte punissable. La question de savoir si la personne qui franchit la frontière possède un passeport

en cours de validité n'a pas d'incidence sur le caractère punissable de l'infraction. Le Helsingin käräjäoikeus (tribunal de première instance d'Helsinki) n'a toutefois pas prononcé de peine [Or. 3] à l'encontre de A, car le fait passible d'une amende était mineur et parce que, selon la pratique répressive générale, le jour-amende à infliger serait, dans un cas tel que celui-ci, excessif.

L'arrêt rendu par le Helsingin hovioikeus (cour d'appel d'Helsinki, Finlande) le 15 juin 2018

6. Le procureur a interjeté appel devant la cour d'appel et il a demandé la condamnation de A à une amende pour l'infraction pour laquelle il avait été reconnu coupable par le tribunal de première instance. A a formé un appel incident et a conclu au rejet des poursuites.
7. Le Helsingin hovioikeus (cour d'appel d'Helsinki) a considéré qu'il était établi que A n'était pas muni d'un passeport ou d'un document de voyage. Il a toutefois rejeté les poursuites, car il a considéré que les faits commis par A ne constituaient pas une infraction mineure au respect des frontières.

Le pourvoi formé devant la juridiction de céans

8. Le Korkein oikeus (Cour suprême) a autorisé le procureur à former un pourvoi en ce qui concerne la question de savoir si A, par ses actes, considérés comme établis par le Helsingin hovioikeus (cour d'appel d'Helsinki), a commis une infraction mineure au respect des frontières.

Dispositions applicables

Droit de l'Union

9. Le droit à la liberté de circulation et de séjour fait partie des principaux droits dont jouissent les citoyens de l'Union, ainsi qu'il ressort notamment de l'article 45, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 3, paragraphe 2, [Or. 4] du traité sur l'Union européenne (TUE) ainsi que de l'article 21, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).
10. L'instrument central pour réaliser la libre circulation est le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), qui a par la suite été codifié par le règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen). Compte tenu du principe de légalité des délits et des peines, les références au code frontières Schengen seront considérées ci-après comme des références au règlement (CE) n° 562/2006, dans sa version en vigueur le 25 août 2015, au moment où ont été commis les faits litigieux.

11. D'après l'article 2, point 1, du code frontières Schengen, on entend par « frontières intérieures » notamment, les ports maritimes des États membres pour les liaisons régulières de transbordeurs. L'article 2, point 2, quant à lui, définit les termes « frontières extérieures » comme, notamment, les frontières maritimes des États membres ainsi que leurs ports maritimes, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures.
12. Conformément à l'article 20 du code frontières Schengen, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. L'article 21, sous c), du code frontières Schengen prévoit que la suppression du contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à la possibilité pour un État membre de prévoir dans son droit national l'obligation de détention et de port de titres et de documents. **[Or. 5]**
13. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du code frontières Schengen, les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du code, toutes les personnes font l'objet d'une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification minimale consiste en un examen simple et rapide, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques, de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon. En vertu du paragraphe 6 de cet article, les vérifications portant sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont effectuées conformément à la directive 2004/38/CE. Selon l'annexe VI, point 3.2.5, par dérogation aux articles 4 et 7, les personnes à bord de navires de plaisance en provenance ou à destination d'un port situé dans un État membre ne sont pas soumises aux vérifications aux frontières et peuvent entrer dans un port qui n'est pas un point de passage frontalier. Toutefois, en fonction de l'analyse du risque en matière d'immigration illégale, et notamment si les côtes d'un pays tiers sont situées à proximité immédiate du territoire de l'État membre concerné, des vérifications sur les personnes et/ou une fouille physique du navire de plaisance sont effectuées.
14. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (directive sur la libre circulation), les citoyens de l'Union munis d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre, sans **[Or. 6]** préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales. Selon le paragraphe 2 de cet article, aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux personnes visées au paragraphe 1.

15. Selon l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales. En vertu du paragraphe 4 dudit article, lorsqu'un citoyen de l'Union ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement. En vertu du paragraphe 5 de cet article, l'État membre peut infliger à l'intéressé des sanctions non discriminatoires et proportionnées en cas de non-respect de l'obligation de déclaration de séjour sur son territoire.
16. L'article 27 de la directive 2004/38/CE permet aux États membres de restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, sous réserve des dispositions du chapitre VI de cette directive. **[Or. 7]** Aux termes de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné.

Le droit national

17. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, point 1, du chapitre 17 de la rikoslaki (code pénal) dans sa version en vigueur au moment où ont eu lieu les faits litigieux, commet une infraction au respect des frontières, notamment, toute personne qui franchit ou tente de franchir la frontière finlandaise sans document de voyage, visa, titre de séjour ou tout autre document assimilé à un document de voyage valable.
18. Aux termes de l'article 7a du chapitre 17 du code pénal, le contrevenant est puni d'une amende pour infraction mineure au respect des frontières si, au vu de la courte durée du séjour ou de la circulation irréguliers, de la nature de l'acte interdit ou des autres circonstances de l'infraction, l'infraction au respect des frontières est jugée mineure dans son ensemble.
19. En vertu de l'article 9, paragraphe 2, de la perustuslaki (constitution finlandaise) toute personne a le droit de quitter le pays. Ce droit peut être assorti par la loi de limitations si celles-ci sont indispensables pour assurer le déroulement d'un procès ou l'exécution d'une peine ou pour garantir l'exécution du devoir de défense nationale. Selon le paragraphe 3 de cet article, les ressortissants finlandais ne peuvent pas être empêchés d'entrer dans le pays, être expulsés ou être extradés ou transférés contre leur volonté vers un autre pays. Le droit des ressortissants finlandais de quitter le territoire et d'y entrer est précisé par les dispositions de la passilaki (loi sur les passeports). Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, **[Or. 8]** de la loi sur les passeports, les ressortissants finlandais ont le droit de quitter le

pays conformément aux dispositions prévues dans cette loi. Le paragraphe 2 de cet article précise que les ressortissants finlandais ne peuvent pas être empêchés d'entrer sur le territoire.

20. L'article 2, paragraphe 1, de la loi sur les passeports confirme le droit pour les ressortissants finlandais de quitter, et d'entrer sur, le territoire munis d'un passeport, sous réserve des exceptions énoncées dans la présente loi, dans le droit de l'Union ou dans un accord international liant la Finlande. Sans passeport, les ressortissants finlandais peuvent se rendre en Islande, en Norvège, en Suède et au Danemark. Un règlement adopté en conseil des ministres détermine les autres pays vers lesquels les ressortissants finlandais peuvent voyager en utilisant, en tant que document de voyage, non pas un passeport, mais une carte d'identité au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la henkilökorttilaki (829/1999) (loi n° 829/1999 sur les cartes d'identité). La loi sur les cartes d'identité (829/1999) a été abrogée par la henkilökorttilaki (663/2016) (loi n° 663/2016 sur les cartes d'identité), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, dont l'article 2, paragraphe 1, prévoit qu'une carte d'identité délivrée aux ressortissants finlandais peut être utilisée en tant que document de voyage au lieu du passeport, conformément aux dispositions adoptées en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la loi sur les passeports.
21. Aux termes de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du chapitre 2a du code pénal, l'amende est infligée sous forme de jours-amende dont le nombre minimal est d'un jour-amende et le nombre maximal est de 120 jours-amende.
22. Selon l'article 2, paragraphe 1, du même chapitre (808/2007), dans sa version en vigueur au moment où ont été commis les faits litigieux, le montant du jour-amende doit être fixé de manière raisonnable, compte tenu de la capacité de paiement du contrevenant. Aux termes du paragraphe 2 dudit article, le montant du jour-amende est considéré comme raisonnable s'il correspond à un soixantième du revenu mensuel moyen [Or. 9] du contrevenant, déduction faite des impôts et taxes qui sont déterminés par règlement adopté en conseil des ministres ainsi que d'un montant fixe correspondant aux dépenses de consommation courante. L'obligation alimentaire dont est redevable le contrevenant peut réduire le montant du jour-amende. En application du paragraphe 3, le jour-amende est déterminé par le juge sur la base des éléments dont il dispose au moment de la procédure. En application de l'article 5 de l'asetus päiväsakon rahamäärästä (règlement relatif au montant du jour-amende), le montant du jour-amende ne peut être fixé à un montant inférieur à 6 euros. Le montant du jour-amende n'est pas plafonné.
23. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, du même chapitre, le montant total de l'amende est égal au nombre de jours-amende multiplié par le montant du jour-amende.
24. Une infraction mineure au respect des frontières telle que celle décrite dans l'acte d'accusation est normalement passible de quinze jours-amende. En 2014, le montant moyen d'un jour-amende était de 16,70 euros pour un revenu mensuel net

de 1 257 euros. Il ressort des éléments de l'affaire que, au moment où a été commise l'infraction, compte tenu des revenus de A, le montant du jour-amende aurait été de 6 350 euros et le montant total de l'amende aurait été de 95 250 euros.

Nécessité d'une demande de décision préjudicielle

25. En l'espèce, il convient de clarifier le point de savoir s'il est conforme au droit de l'Union d'infliger une amende à un ressortissant national au motif qu'il a effectué un aller-retour vers un autre État membre sans être muni d'un passeport ou d'un autre document de voyage en cours de validité. En cas de réponse affirmative à cette question, il conviendra également de déterminer si l'amende dont est normalement passible une telle infraction en Finlande [Or. 10] restreint de manière disproportionnée la libre circulation des personnes.

Le contexte de la première et de la deuxième question

26. Dans son arrêt du 21 septembre 1999 *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), la Cour a jugé que, en l'état du droit communautaire applicable au moment des faits au principal, ni l'article 7 A ni l'article 8 A du traité ne s'opposaient à ce qu'un État membre oblige, sous peine de sanctions pénales, une personne, citoyen ou non de l'Union européenne, à établir sa nationalité lors de son entrée sur le territoire de cet État membre par une frontière intérieure de la Communauté, pourvu que les sanctions soient comparables à celles qui s'appliquent à des infractions nationales similaires et ne soient pas disproportionnées, créant ainsi une entrave à la libre circulation des personnes (point 45).
27. Dans l'arrêt du 17 février 2005, *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95), la Cour a jugé que l'obligation de présenter une carte d'identité ou un passeport en cours de validité vise, d'une part, à simplifier la solution des problèmes liés à la preuve du droit de séjour non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les autorités nationales et, d'autre part, à établir les conditions maximales qu'un État membre peut imposer aux intéressés en vue de reconnaître leur droit de séjour (point 22). La présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, [Or. 11] aux fins de la justification de la qualité de ressortissant communautaire, constitue toutefois une formalité administrative dont l'unique objectif est la constatation par les autorités nationales d'un droit qui découle directement de la qualité de la personne en cause (point 24). Si, à défaut de présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, l'intéressé est néanmoins en mesure d'établir, sans aucune équivoque, sa nationalité par d'autres moyens, l'État membre d'accueil ne peut mettre en cause son droit de séjour au seul motif qu'il n'a pas présenté l'un ou l'autre des documents susvisés (point 25).
28. La jurisprudence de la Cour ne se prononce pas clairement sur la question de la compatibilité avec le droit de l'Union d'une disposition nationale qui oblige un citoyen de l'Union, sous peine de sanction, à se munir d'un passeport ou d'un

autre document de voyage en cours de validité lorsqu'il se rend dans un autre État membre et, en pratique, également pendant son séjour dans cet État membre. À la suite de l'entrée en vigueur des modifications des traités de l'Union européenne, ainsi que du code frontières Schengen et de la directive sur la libre circulation, il n'apparaît pas non plus clairement si la solution donnée par la Cour à la question qui lui était posée dans l'arrêt *Wijsenbeek* s'applique toujours, en tant que telle, compte tenu du droit de l'Union actuellement en vigueur.

29. En vertu de l'article 21, sous c), du code frontières Schengen, un État membre a le droit de prévoir dans son droit national l'obligation de détention ou de port de titres et de documents. Cette disposition reste toutefois ambiguë quant au point de savoir si le non-respect de cette obligation peut faire l'objet [Or. 12] de sanctions pénales et, si oui, dans quelles conditions.
30. Il n'apparaît pas non plus clairement si l'article 4, paragraphe 1, et l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE autorisent les États membres à obliger un citoyen de l'Union, sous peine de sanction, à se munir d'un passeport ou d'un autre document de voyage lorsqu'il quitte le territoire de l'État membre concerné ou qu'il y entre. En vertu des articles du chapitre II de ladite directive relatif au droit de sortie et d'entrée dans l'État membre, les États membres n'ont explicitement le droit d'infliger des sanctions qu'en cas de non-respect de l'obligation de signaler sa présence sur le territoire qui est prévue à l'article 5, paragraphe 5.
31. Les règles du droit de l'Union citées aux points 11 à 13 ci-dessus n'indiquent pas non plus clairement quel est l'effet produit sur le droit d'un État membre d'obliger une personne à se munir, sous peine de sanction, d'un document de voyage en cours de validité par la circonstance que le déplacement d'un État membre vers un autre s'effectue en traversant une zone maritime internationale à bord d'un navire de plaisance et par le fait que le citoyen de l'Union ne se rend pas sur le territoire d'un État tiers au cours du voyage, mais franchit une frontière extérieure de l'Union.

Le contexte de la troisième question

32. La Cour a considéré, dans sa jurisprudence, que la compétence qu'ont les États membres de sanctionner la violation d'une obligation donnée ne leur permet toutefois pas de prévoir une sanction disproportionnée, telle qu'une peine d'emprisonnement, qui créerait une entrave à la libre circulation des personnes, [Or. 13] (voir arrêt *Wijsenbeek* précité, point 44 et jurisprudence citée). Dans l'arrêt du 10 juillet 2008 rendu dans l'affaire *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396), la Cour a jugé, en se référant à ses décisions antérieures ainsi qu'au principe de proportionnalité découlant de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, qu'une restriction à la libre circulation doit être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (point 29). L'obligation pour l'État membre de respecter la

proportionnalité découle également de l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2004/38/CE.

33. Se pose la question de savoir si l'amende dont sont normalement passibles en Finlande des faits tels que ceux décrits dans l'affaire au principal constitue une entrave disproportionnée à la libre circulation dans une situation où une personne possède, en soi, un passeport en cours de validité et où d'autres moyens permettent de vérifier, de manière fiable, son identité ainsi que la validité de son passeport.

Les questions préjudicielles

34. Le Korkein oikeus (Cour suprême) a, après avoir mis les parties en mesure de présenter leurs observations sur le contenu de la demande de décision préjudicielle, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

1. Le droit de l'Union, notamment l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, l'article 21 du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen) ou [Or. 14] le droit pour les citoyens de l'Union de circuler librement sur le territoire de l'Union, s'oppose-t-il à l'application d'une disposition nationale qui oblige une personne (citoyen ou non de l'Union européenne), sous peine de sanction, à être munie d'un passeport ou d'un autre document de voyage en cours de validité lorsqu'elle se rend d'un État membre vers un autre État membre à bord d'un navire de plaisance en traversant une zone maritime internationale sans toutefois se rendre sur le territoire d'un État tiers ?

2. Le droit de l'Union, notamment l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, l'article 21 du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen) ou le droit pour les citoyens de l'Union de circuler librement sur le territoire de l'Union, s'oppose-t-il à l'application d'une disposition nationale obligeant une personne (citoyen ou non de l'Union européenne) à être munie, sous peine de sanction, d'un passeport ou d'un autre document de voyage en cours de validité, lorsqu'elle arrive d'un autre État membre sur le territoire de l'État membre concerné à bord d'un navire de plaisance en traversant une zone maritime internationale sans toutefois se rendre sur le territoire d'un État tiers ?

3. S'il n'existe pas d'obstacle en droit de l'Union au sens des questions 1 ou 2 ci-dessus, la sanction dont est normalement passible en Finlande, conformément au régime du jour-amende, le fait de franchir la frontière finlandaise sans être muni d'un document de voyage en cours de validité est-elle conforme au principe de proportionnalité découlant de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ? [Or. 15]

[OMISSIS]