

lorsque cette proposition constitue une condition préalable et nécessaire de pareille décision.

3. L'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221/CEE, selon lequel la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver les restrictions à la libre circulation que l'article 48 du traité autorise pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique, doit être interprété en ce sens que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à ces condamnations font
4. apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public. En tant qu'il peut justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du droit communautaire, le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public suppose, en tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.

Dans l'affaire 30-77

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

REGINA (LA REINE)

et

PIERRE BOUCHEREAU,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3 de la directive du Conseil 64/221/CEE 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 n° 56 du 4. 4. 1964, p. 850).

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, A. Touffait, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit :

I — Faits et procédure

1. Le 9 juin 1976, le Marlborough Street Magistrates' Court a été saisi d'une poursuite du chef de détention illégale de stupéfiants engagée contre un travailleur de nationalité française qui, le 7 janvier 1976, avait déjà été reconnu, une première fois, coupable du même délit par une autre juridiction londonienne.

Le Marlborough Street Magistrates' Court a décidé, après que Bouchereau eut plaidé coupable, de proposer au secrétaire d'État son expulsion conformément à ce qui est prévu à l'article 6 (1) de la loi de 1971 sur l'immigration. (Immigration Act 1971). Une telle proposition (recommandation for deportation) ne lie pas le secrétaire d'État mais constitue une condition préalable sur la base de laquelle le secrétaire d'État est habilité à prendre un arrêté d'expulsion, ce qui serait le plus souvent le cas.

Le droit anglais prévoit toutefois qu'une telle proposition d'expulsion est préalablement notifiée au prévenu afin qu'il puisse faire valoir ses droits. A l'issue des débats qui ont suivi cette notification, les parties au principal ont soulevé des questions d'interprétation du droit communautaire, incitant ainsi le tribunal de Marlborough Street à poser à la Cour de justice les questions suivantes:

•1. Une proposition d'expulsion adressée par un tribunal interne d'un État membre à l'autorité d'exécution de cet État (cette proposition ayant un

caractère indicatif et ne liant pas l'autorité d'exécution) constitue-t-elle une «mesure» au sens des articles 3 (1) et 3 (2) de la directive 64/221/CEE?

2. Le libellé de l'article 3 (2) de la directive 64/221/CEE, à savoir que «la seule» existence de condamnations pénales ne peut «automatiquement» motiver des mesures d'ordre public ou de sécurité publique, signifie-t-il que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où ces condamnations témoignent d'une tendance présente ou future à agir d'une manière contraire à l'ordre ou la sécurité publique; à titre subsidiaire, quel est le sens à donner aux termes «la seule» et «automatiquement» de l'article 3 (2) de la directive 64/221/CEE?
3. Faut-il interpréter le terme «ordre public» visé à l'article 48 (3) du traité instituant la Communauté économique européenne, et qui doit servir à justifier des restrictions aux droits accordés par l'article 48,
 - a) comme incluant les raisons d'État, même lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre une atteinte à la paix et à l'ordre public, ou faut-il l'interpréter
 - b) dans un sens plus restreint, incluant la notion de «menace» d'une atteinte quelconque à la paix, à l'ordre et à la sécurité publique ou
 - c) dans quelque autre sens plus large?

L'ordonnance de renvoi datée du 20 novembre 1976 a fait l'objet d'un appel de la part du prévenu, le juge ne s'étant pas estimé compétent pour accorder l'assis-

tance judiciaire en ce qui concerne la procédure préjudicielle devant la Cour de justice à Luxembourg.

Le 17 janvier 1977, le «Divisional Court», saisi de cet appel, a déclaré que l'octroi d'aide judiciaire couvrirait également la procédure préjudicielle devant la Cour de justice.

L'ordonnance, expédiée le 28 février 1977, a été enregistrée au greffe de la Cour le 2 mars 1977.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, la Commission des Communautés européennes, le gouvernement du Royaume-Uni, le Metropolitan Police et le prévenu ont présenté des observations écrites.

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

II — Observations présentées en application de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE

A — *Observations présentées par la Commission*

La Commission énumère d'abord les dispositions de droit communautaire qui limitent l'exercice du pouvoir discrétionnaire des États membres en ce qui concerne les mesures justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Il s'agirait de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE, de la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964 (JO n° 56 du 4. 4. 1964, p. 850) ainsi que de la directive 72/194/CEE du Conseil du 18 mai 1972 étendant aux travailleurs, qui exercent le droit de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi, le champ d'application de la directive du

25 février 1964 (JO n° L 121 du 26. 5. 1972, p. 32).

Analysant l'expression «public policy» correspondant dans le texte anglais des dispositions ci-dessus mentionnées aux expressions «ordre public», «ordine pubblico», «öffentliche Ordnung», «openbare orde», «offentlig orden», dans les autres versions de ces mêmes dispositions, la Commission estime que cette notion est utilisée à l'article 48 du traité CEE dans un contexte de droit public et ne pourrait dès lors être interprétée comme accordant un pouvoir discrétionnaire quasi illimité. Une telle interprétation ne serait d'ailleurs pas conciliable avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et avec l'article 2 du protocole n° 4 à cette Convention signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, ces dispositions n'admettant des restrictions que dans la mesure où elles constituent «des mesures nécessaires, dans une société démocratique», pour la protection des intérêts envisagés. La jurisprudence de la Cour de justice aurait également indiqué que la notion d'ordre public est, dans le contexte des dispositions en cause, plus précise que ce qu'il ressort, à première vue, du terme anglais «public policy» (CJ du 4 décembre 1974, affaire 41-74, Van Duyn, Recueil 1974, p. 1337; CJ du 26 février 1975, affaire 67-74 Bonsignore, Recueil 1975, p. 297; CJ du 28 octobre 1975, affaire 36-75, Rutili, Recueil 1975, p. 1219; CJ du 8 avril 1976, affaire 48-75 Royer, Recueil 1976, p. 507.)

Sur la première question

Pour la Commission, l'interprétation stricte des dérogations à un droit conféré directement à une personne quelconque par le traité CEE ou par des dispositions prises en exécution de celui-ci exclut, d'une part, une interprétation large de la notion «ordre public», limitant sérieusement les droits des particuliers et, d'autre part, une interprétation étroite et trop littérale du terme «mesures» qui laisserait

en dehors du champ d'application de la directive des pratiques nationales restrictives susceptibles de constituer des restrictions à la libre circulation des personnes. Une interprétation comparative et téléologique des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 de la directive 64/221/CEE confirmerait l'interprétation large qu'il faudrait donner au terme «mesures». En effet, le paragraphe 1 de l'article 2, mais plus encore le préambule de la directive ainsi que l'article 56 du traité CEE indiqueraient que par «disposition» (article 2, paragraphe 1, de la directive) ou par «mesures» (article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive) il conviendrait d'entendre toute disposition législative, réglementaire et administrative, tandis que, d'autre part, la Cour de justice, par son arrêt Rutili, aurait précisé que ces notions comprendraient également «les dispositions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires». La notion «mesure d'éloignement» comprendrait donc non seulement le pouvoir appartenant à l'exécutif d'expulser un ressortissant d'un autre État membre, mais également tous les stades de l'exercice de ce pouvoir et notamment la proposition d'un tribunal lorsque cette proposition est une condition nécessaire à l'exercice de ce pouvoir et qu'elle ne peut être infirmée que par un recours.

En réponse à la première question, la Commission estime donc qu'une proposition d'expulsion adressée par une juridiction d'un État membre à l'autorité d'exécution de cet État, proposition qui ne lierait, pas l'autorité d'exécution mais serait une condition préalable à l'intervention de cette dernière, constituerait une «mesure» au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221/CEE.

Sur la deuxième question

La Commission déduit de l'accent mis, dans l'arrêt *Bonsignore* (affaire 67-74) ainsi que dans les conclusions de l'avocat général dans l'affaire *Royer* (affaire 48-75, Recueil 1976, p. 526), sur le caractère individuel que doivent revêtir les menaces

à l'ordre public pour justifier certaines mesures, que les condamnations pénales antérieures ne peuvent être prises en considération que dans la mesure où elles apportent une preuve supplémentaire de ce que le comportement personnel de l'individu concerné constitue un danger grave et actuel pour l'ordre public, en d'autres mots, que ce comportement personnel témoigne d'une tendance présente ou future à agir d'une manière contraire à l'ordre public ou à la sécurité publique.

Sur la troisième question

En ce qui concerne la notion d'ordre public, la Commission observe en premier lieu que chaque État membre a une conception de l'ordre public qui lui est propre et qu'il n'a pas été possible jusqu'à présent d'élaborer une définition communautaire.

Se référant toutefois à la directive 64/221/CEE qui circonscrit la notion d'ordre public, la Commission constate que la toxicomanie figure dans la liste exhaustive des maladies qui, selon l'article 4 de cette directive, peuvent justifier le refus d'entrée sur le territoire ou de délivrance du premier titre de séjour (article 4, paragraphe 1) en tant que «maladie ou infirmité pouvant mettre en danger l'ordre public ou la sécurité publique» (Annexe sub B). Elle souligne que, selon le paragraphe 2 de l'article 4, «la survenance de maladies ou d'infirmités après délivrance du premier titre de séjour ne peut justifier le refus de renouvellement du titre de séjour ou l'éloignement du territoire». Il serait, d'après la Commission, incompatible avec la nature, l'économie et la lettre de la directive que, en l'espèce par exemple, l'article 3 puisse être invoqué afin d'écarter l'application de l'article 4, paragraphe 2. Il ressortirait en outre de la jurisprudence de la Cour, notamment des arrêts *Van Duyn* et *Rutili* précités ainsi que des conclusions de l'avocat général dans l'affaire *Bonsignore* que la notion d'ordre public figurant aux articles 48 et 56 du traité CEE est une notion «restreinte» qui exclurait les domaines

relevant de l'ordre public pour lesquels un pouvoir discrétionnaire est exclu par des dispositions spécifiques du droit communautaire, les raisons d'État non révélées ainsi que les domaines où l'ordre public peut être adéquatement sauvegardé par l'application de sanctions indéniables aux nationaux et aux ressortissants d'autres États membres. La notion engloberait par contre toutes les mesures prévues par la loi ou clairement définies de toute autre manière et nécessaires à la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique ou à la protection des droits et de la liberté dans une société démocratique, lorsque l'ordre public est, effectivement et actuellement, menacé par le comportement antisocial d'un individu déterminé. Il conviendrait dès lors de répondre à la troisième question que le terme «ordre public» à l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE doit être interprété dans le sens restreint qui inclut la notion d'une «menace» d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité publique du fait du comportement personnel de l'individu concerné.

B — Observations du metropolitan police

L'agent du Metropolitan Police indique que si, en Angleterre et au pays de Galles, les poursuites pénales sont engagées au nom du souverain, agissant comme représentant de l'intérêt public, elles sont concrètement menées par la police. Ainsi, dans la présente espèce, les poursuites seraient menées par le «Commissioner of the Metropolitan Police».

Sur la première question

La proposition d'expulsion faite par un tribunal du Royaume-Uni au secrétaire d'État ne constituerait pas une «mesure» au sens des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE. Elle ne constituerait qu'une notification au secrétaire d'État qu'une personne de nationalité étrangère et qui peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion a été reconnue coupable d'un délit, punissable

d'une peine d'emprisonnement. Que cette proposition d'expulsion soit, dans la majorité des cas, suivie d'effet ne serait pas plus pertinent que le fait qu'il y a beaucoup de cas où elle ne l'est pas.

Sur la deuxième question

Aucune disposition de la législation communautaire ne permettrait d'affirmer que les condamnations pénales antérieures ne pourraient être prises en considération qu'en tant qu'elles manifestent une inclination actuelle ou future à violer l'ordre public ou à menacer la sécurité publique. L'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221/CEE aurait pour objet de garantir que les faits ou actes à l'origine de la condamnation font l'objet d'un examen et que toute décision ultérieure restreignant la liberté de circulation de la personne concernée soit uniquement fondée sur le comportement personnel qui est à l'origine de la condamnation. La thèse que ce comportement personnel ne pourrait être pris en considération qu'en tant qu'il révèle une inclination à violer l'ordre public ou menacer la sécurité publique dans l'avenir aurait pour effet d'empêcher un État membre d'expulser un travailleur ressortissant d'un autre État membre qui aurait été reconnu coupable de la violation la plus odieuse de l'ordre public tant qu'il ne serait pas démontré que la personne concernée est susceptible, à l'avenir, de violer l'ordre public ou de menacer la sécurité publique. Cette solution serait d'autant moins admissible qu'une personne qui n'aurait fait l'objet d'aucune condamnation pénale antérieure et qui violerait l'ordre public ou la sécurité publique pourrait être expulsée sans qu'il y ait lieu, dans ce cas, de prendre en considération le danger futur qu'elle représente.

Sur la troisième question

L'expression «ordre public» (public policy) à l'article 48, paragraphe 3, aurait un contenu plus large que le terme «sécurité publique» sans quoi il n'aurait pas été nécessaire de la mentionner expressément.

ment. Si les États membres ne peuvent déterminer unilatéralement la portée de la notion d'ordre public sans contrôle des institutions de la Communauté (arrêt du 4 décembre 1974, affaire 4-74 Van Duyn, Recueil p. 1351) ils ne seraient toutefois pas tenus de la restreindre à la notion de sécurité publique ou de droit pénal mais pourraient lui donner un contenu proche de la notion «bien public» (public good).

C — Observations du gouvernement du Royaume-Uni

Sur la première question

La première question présenterait deux aspects:

- a) une décision judiciaire peut-elle constituer une «mesure» au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221/CEE?
- b) une simple «proposition» faite par une juridiction constitue-t-elle une telle mesure?

Le gouvernement du Royaume-Uni estime:

- a) qu'une décision judiciaire nationale ne peut constituer une «mesure» au sens précité, et
- b) qu'en tout cas, une simple recommandation de la part d'une juridiction nationale ne saurait être considérée comme une telle mesure.

En ce qui concerne le premier point, il apparaîtrait de la directive 64/221/CEE et notamment de son premier considérant que la notion «dispositions prises par les États membres» (article 2, paragraphe 1) vise les dispositions législatives, réglementaires et administratives. Rien dans la directive ne suggérerait que les décisions juridictionnelles seraient également visées, d'autant plus que le refus d'une juridiction d'un État membre d'attribuer leur plein effet aux paragraphes 1 et 2 de l'article 3 rendrait cet État passible d'une procédure pour manquement ex article 169 du traité CEE, ce qui mettrait en cause l'indépendance du pouvoir judi-

ciaire, considérée comme vitale dans tous les États membres.

En ce qui concerne le second point, il y aurait lieu de distinguer entre le rôle exécutif du gouvernement du Royaume-Uni et le rôle purement consultatif joué par les juridictions du Royaume-Uni lorsqu'elles recommandent l'expulsion.

Le Royaume-Uni apporte à cet égard les précisions suivantes:

- étant donné que le secrétaire d'État est entièrement maître de la décision finale, la simple recommandation judiciaire d'expulsion ne met pas fin au droit de séjour au Royaume-Uni;
- en prenant la décision finale, le secrétaire d'État devra tenir compte des limitations imposées par le droit communautaire et s'il apparaît que l'expulsion violerait les dispositions communautaires, le secrétaire d'État ne l'ordonnera pas. En tout état de cause, sa décision est soumise au contrôle judiciaire;
- le secrétaire d'État tiendrait éventuellement compte des considérations résultant d'éléments inconnus à la juridiction qui a fait la recommandation, notamment de toute modification intervenue dans la situation de l'intéressé après que la recommandation a été faite. Le secrétaire d'État dispose à cet égard de pouvoirs d'enquête plus complets et plus étendus que les cours et tribunaux;
- le secrétaire d'État pourra également, par la voie diplomatique, s'enquérir auprès de l'État d'origine de l'intéressé.

Soulignant en outre que la recommandation judiciaire n'est pas un préalable nécessaire pour un décret d'expulsion — car le secrétaire d'État peut ordonner l'expulsion motu proprio s'il l'estime dans l'intérêt public — le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que la simple recommandation faite par une juridiction n'exprime que l'avis de cette juridiction sur le caractère souhaitable de l'expulsion. Elle ne constituerait qu'un des

éléments, important il est vrai, dont le secrétaire d'État tiendrait compte dans sa décision finale.

N'ayant aucun effet obligatoire, elle ne pourrait constituer une « mesure » au sens des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 de la directive 64/221/CEE. Cela ne signifierait pas qu'une juridiction nationale pourrait ignorer les paragraphes 1 et 2 de l'article 3. Il ressortirait clairement des arrêts Van Duyn et Bonsignore précités que ces dispositions ont un effet direct et confèrent aux ressortissants des États membres des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

Sur la deuxième question

La référence à « la seule existence de condamnations pénales » au paragraphe 2 de l'article 3 signifierait, d'après le Royaume-Uni, qu'un État membre ne pourrait expulser un ressortissant d'un autre État membre uniquement parce qu'une condamnation pénale existe à l'égard de cette personne. Les arrêts Rutili et Bonsignore auraient souligné, à propos du « comportement personnel » mentionné au paragraphe 1 de l'article 3, que les mesures d'éloignement ne seraient justifiées que si la présence de l'intéressé ou son comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public. La circonstance qu'une personne a été reconnue coupable d'un délit ne serait toutefois pas dénuée de pertinence pour l'appréciation de son comportement personnel. La nature et la gravité du délit, les circonstances dans lesquelles il a été commis, le temps qui s'est écoulé depuis, peuvent être des indications quant au comportement futur de l'individu, en particulier quant à la probabilité de nouvelles activités délictueuses. S'il est vrai, comme l'a constaté la Cour dans les arrêts Royer (CJ du 8 avril 1976, affaire 48-75, Recueil 1976, p. 497) et Watson (CJ du 7 juillet 1976, affaire 118-75, Recueil 1976, p. 1185) qu'il y a des infractions trop bénignes pour justifier une mesure d'éloignement, il devrait également être vrai que si un individu a été

reconnu coupable d'une infraction grave et que les circonstances font craindre qu'il ne récidive, l'État membre concerné pourrait prendre une mesure d'éloignement.

Constatant que, dans l'arrêt Bonsignore (affaire 67-74), la Cour de justice a affirmé « qu'une mesure d'expulsion ne peut viser que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique » (breaches of the peace and public order) « qui pourraient être le fait de l'individu qui en est l'objet », le gouvernement du Royaume-Uni observe ce qui suit:

- au Royaume-Uni, les « breaches of the peace » ne comprendraient que des infractions pénales, or, il ressortirait de l'affaire Van Duyn qu'un comportement peut être contraire à l'ordre public (public policy) sans constituer pour autant une infraction pénale;
- il existerait des hypothèses où les menaces à l'ordre public et à la sécurité publique ne seraient pas le fait de la personne concernée, mais seraient causées ou occasionnées par sa présence dans l'État membre concerné.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose d'utiliser la formule de l'arrêt Rutili: « des restrictions ne sauraient être apportées aux droits des ressortissants des États membres d'entrer sur le territoire d'un autre État membre, d'y séjourner et de s'y déplacer que si leur présence ou leur comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ». L'expression « la seule existence de condamnations pénales » au paragraphe 1 de l'article 3 indiquerait qu'une mesure d'expulsion ne pourrait être uniquement fondée sur le fait qu'une condamnation pénale existe à l'égard de l'individu concerné, mais qu'il résulterait du concept de « comportement personnel » au paragraphe 1 de l'article 3 qu'une décision d'expulsion ne serait justifiée que si la présence ou le comportement de la personne concernée constituait une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique.

Sur la troisième question

Se référant à l'arrêt Van Duyn, affaire 41-74, Recueil 1974, p. 1351), le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, dans le domaine de la drogue et des stupéfiants, «les circonstances spécifiques peuvent varier d'un pays à l'autre», de sorte que ce qui constituerait une infraction grave dans un État membre pourrait ne constituer qu'une infraction mineure dans un autre. Les États membres disposeraient en la matière d'une marge d'appréciation dans le recours à la notion d'ordre public.

L'arrêt Van Duyn indiquerait également que «l'ordre public» (public policy) devrait être compris «sensu lato» couvrant les mesures prises à l'encontre d'activités qui sont simplement «socially harmful» sans constituer une violation de l'ordre public sensu stricto (public peace and public order) ou de la sécurité publique.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, cette conception ne légitimerait pas, pour autant, le recours à la notion d'ordre public pour n'importe quelle raison d'État. Les institutions de la Communauté seront donc attentives à contrôler les mesures prises par un État membre pour des raisons économiques. Une plus grande précision ne pourrait et ne devrait pas être apportée à la notion d'ordre public, chaque cas devant être spécifié.

D — Observations de Bouchereau

Sur la première question

La proposition d'expulsion constituerait une «mesure» au sens des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 de la directive 64/221/CEE. La Cour de justice aurait, dans l'arrêt Rutili (CJ du 28 octobre 1975, Recueil 1975, p. 1230) spécifié que l'expression «sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public» dans l'article 48 concerne également «les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires».

La proposition d'expulsion constituerait un élément formel judiciaire sans lequel, dans la présente espèce, le pouvoir exécutif ne pourrait expulser le prévenu. Il s'agirait donc bien d'une «mesure».

Sur la deuxième question

Des condamnations pénales antérieures ne seraient pertinentes qu'en tant qu'elles manifestent une inclination présente ou future à agir en violation de l'ordre public ou de la sécurité publique. L'activité criminelle d'un individu constituerait bien entendu un aspect de son comportement personnel au sens du paragraphe 1 de l'article 3 de la directive 64/221/CEE, mais si une condamnation pénale, sans qu'il y ait aucun risque d'une inclination présente ou future à commettre un nouveau délit, suffisait à justifier l'expulsion, le résultat serait que la sauvegarde de l'ordre public serait utilisée pour la répression des crimes et délits plutôt que pour la protection de l'État.

Citant les conclusions de l'avocat général dans l'affaire Bonsignore (Recueil 1975, p. 311), le prévenu fait valoir que «les autorités nationales ne pourraient décider l'expulsion que dans la mesure où le comportement personnel du ressortissant communautaire, auteur d'une infraction, ait comporté ou risque de comporter dans l'avenir une menace telle, pour l'ordre public national, que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil devienne intolérable». De plus, même si l'on peut déduire d'infractions pénales précédemment commises des conclusions quant au comportement futur, encore l'expulsion ne serait-elle possible que dans la mesure où, en tant que mesure extrême, elle reste proportionnée à la gravité de l'infraction envisagée.

Sur la troisième question

Pour le prévenu, la notion d'ordre public utilisée à l'article 48, paragraphe 3 (public policy), doit être interprétée dans son

sens étroit englobant la menace de violation de la paix ou de la sécurité publique (breaches of public peace, order or security.) Cela ressortirait de la jurisprudence de la Cour relative à l'interprétation restrictive qui devrait être donnée aux restrictions admises au principe de la libre circulation des personnes.

Attendu qu'à l'audience du 5 juillet 1977 le prévenu représenté par M^e Alan New-

man du barreau de Londres, le gouvernement du Royaume-Uni représenté par son agent, M. Peter Gibson, et la Commission des Communautés européennes représentée par son agent, M. Anthony McClellan, ont été entendus en leurs observations orales;

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 septembre 1977.

En droit

- 1 Attendu que, par décision du 20 novembre 1976, parvenue à la Cour le 2 mars 1977, le Marlborough Street Magistrates' Court à Londres a saisi la Cour de justice de trois questions relatives à l'interprétation de l'article 48 du traité et de certaines dispositions de la directive du Conseil 64/221/CEE du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO du 4. 4. 1964, p. 850);
- 2 que ces questions sont posées dans le cadre de poursuites engagées contre un ressortissant français exerçant depuis le mois de mai 1975 une activité salariée au Royaume-Uni et qui, en juin 1976, a reconnu être coupable de détention illégale de stupéfiants, infraction punie par la loi de 1971 sur l'abus de stupéfiants (Misuse of Drugs Act);
- 3 que, le 7 janvier 1976, le prévenu s'était reconnu coupable d'une infraction indente devant une autre juridiction et avait été soumis par celle-ci au régime de liberté conditionnelle (conditional discharge) pour une période de 12 mois;
- 4 que le Marlborough Street Magistrates' Court, conformément aux prérogatives que lui confère l'article 6 (1) de la loi de 1971 sur l'immigration (Immigration Act) a exprimé l'intention, portée à la connaissance du prévenu, de proposer au secrétaire d'État l'expulsion dudit prévenu, mais que celui-ci a fait valoir que l'article 48 du traité CEE et les dispositions de la directive 64/221 s'opposeraient à ce qu'en l'espèce l'expulsion puisse être proposée;

- 5 que la juridiction nationale, estimant que le litige soulevait des questions d'interprétation du droit communautaire, a saisi la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité;

Sur la première question

- 6 Attendu que, par une première question, il est demandé si «une proposition d'expulsion adressée par une juridiction interne d'un État membre à l'autorité d'exécution de cet État — cette proposition ayant un caractère indicatif et ne liant pas l'autorité d'exécution — constitue une «mesure» au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221»;
- 7 que cette question vise à savoir si une juridiction qui, en vertu de sa législation nationale, est compétente pour proposer à l'autorité administrative l'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre, sans cependant que cette proposition lie ladite autorité, doit, dès ce stade, tenir compte des limitations qui résultent du traité et de la directive 64/221 en ce qui concerne l'exercice des compétences réservées dans ce domaine aux États membres;
- 8 attendu que, selon les observations présentées par le Royaume-Uni, conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice CEE, la question posée soulève deux problèmes distincts: celui de savoir si un acte d'une juridiction peut être considéré comme une mesure au sens de la directive et, pour le cas d'une réponse affirmative, celui de savoir si une simple proposition faite par une telle juridiction peut constituer une mesure au sens de cette même directive;

a) en ce qui concerne le premier élément

- 9 attendu que, selon l'article 2 de la directive 64/221, celle-ci concerne les «dispositions» (measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften) relatives à l'entrée sur le territoire, à la délivrance, au renouvellement du titre de séjour ou à l'éloignement du territoire qui sont prises par les États membres pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique;
- 10 que, selon les paragraphes 1 et 2 de l'article 3 de cette même directive, les «mesures» (measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusive-

ment sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet et que la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement les motiver;

- 11 attendu que le gouvernement du Royaume-Uni, tout en déclarant admettre sans réserve que les paragraphes 1 et 2 de cet article 3 ont un effet direct et engendrent, en faveur des particuliers, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder: «de sorte qu'aucun tribunal d'un État membre n'a la possibilité d'ignorer ces dispositions pour une affaire dont il viendrait à connaître et dans laquelle elles s'appliqueraient», soutient qu'un acte d'une instance juridictionnelle ne saurait constituer une «mesure» (measure) au sens dudit article 3;
- 12 qu'il fait, à cet égard, valoir que l'identité du terme anglais, en l'occurrence «measures», employé à la fois dans les articles 2 et 3, indiquerait que l'expression utilisée doit avoir, chaque fois, la même signification et qu'il ressortirait du premier considérant de la directive qu'à l'article 2 l'expression ne viserait que les mesures législatives, réglementaires et administratives, à l'exclusion donc de celles émanant d'autorités judiciaires;
- 13 attendu qu'une comparaison des différentes versions linguistiques des textes en cause révèle que les autres versions, sauf l'italienne, emploient dans les deux articles des termes différents, de sorte qu'on ne saurait tirer de conséquences juridiques de la terminologie employée;
- 14 que les diverses versions linguistiques d'un texte communautaire doivent être interprétées de façon uniforme et que, dès lors, en cas de divergence entre ces versions, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément;
- 15 attendu que la directive 64/221, en coordonnant, dans la mesure où ils concernent des ressortissants des autres États membres, les régimes nationaux relatifs à la police des étrangers, vise à protéger ces ressortissants contre un exercice des pouvoirs résultant de l'exception relative aux limitations justifiées par les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, qui irait au-delà des nécessités qui constituent la justification d'une exception au principe fondamental de la libre circulation des personnes;

- 16 qu'il importe qu'aux différents stades du processus menant à une décision éventuelle d'éloignement cette protection puisse être assurée par les juridictions lorsque celles-ci interviennent dans l'élaboration de pareille décision;
- 17 qu'il s'ensuit que la notion «mesure» comprend l'acte d'une juridiction appelée en vertu de la loi à proposer dans certains cas l'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre;
- 18 que, dès lors, en formulant cette proposition, cette autorité judiciaire doit assurer l'exacte application de la directive et tenir compte des limites qu'elle impose à l'action des autorités des États membres;
- 19 que cette constatation rejoint d'ailleurs le point de vue exprimé par le gouvernement du Royaume-Uni selon lequel «il ne suggère pas qu'un tribunal d'un État membre aurait la possibilité d'ignorer les dispositions de l'article 3, paragraphes 1 et 2, pour une quelconque affaire dont il viendrait à connaître ... et à laquelle s'appliqueraient ces dispositions» mais admet au contraire «que ces dispositions sont directement applicables et confèrent aux ressortissants des États membres des droits que les tribunaux nationaux doivent sauvegarder»;

b) en ce qui concerne le second élément

- 20 attendu, en ce qui concerne le second élément de la première question, que le Royaume-Uni fait valoir qu'une simple proposition ne saurait constituer une «mesure» au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221, seule la décision consécutive du secrétaire d'État pouvant avoir ce caractère;
- 21 attendu que constitue une «mesure» au sens de la directive tout acte affectant le droit des personnes relevant du champ d'application de l'article 48 d'entrer et de séjourner librement dans les États membres sous les mêmes conditions que les nationaux de l'État membre d'accueil;
- 22 que la proposition, visée par la question de la juridiction nationale, constitue, dans le cadre de la procédure prévue par l'article 3, paragraphe 6, de l'Immigration Act 1971, une étape obligatoire dans le processus d'élaboration d'une éventuelle décision d'expulsion et une condition préalable et nécessaire de pareille décision;

- 23 qu'elle a, en outre, dans le cadre de cette procédure, pour effet de permettre de priver l'intéressé de sa liberté et constitue en tout cas un élément de justification d'une décision d'expulsion postérieure de l'autorité administrative;
- 24 que pareille proposition affecte, dès lors, le droit de libre circulation et constitue une mesure au sens de l'article 3 de la directive;

Sur la deuxième question

- 25 Attendu que, par une deuxième question, il est demandé si «le libellé de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221, à savoir que la «seule» existence de condamnations pénales ne peut «automatiquement» motiver des mesures d'ordre public ou de sécurité publique, signifie que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où ces condamnations témoignent d'une tendance présente ou future à agir d'une manière contraire à l'ordre ou à la sécurité publique» et, à titre subsidiaire «quel est le sens à donner aux termes «la seule existence» et «automatiquement» de l'article 3, paragraphe 2, de la directive CEE 64/221»;
- 26 que cette question revient, selon les termes de la décision de renvoi, à savoir si, comme le soutenait devant la juridiction nationale le prévenu, «l'existence de condamnations pénales» ne peut être retenue que dans la mesure où ces condamnations témoignent d'une tendance présente ou future à agir d'une manière contraire à l'ordre ou à la sécurité publique» ou, au contraire, si, comme le soutenait l'accusation, elle signifie que «si le tribunal ne peut proposer l'expulsion pour des raisons d'ordre public en se basant sur la seule existence d'une condamnation, il est en droit de tenir compte du comportement passé du prévenu qui a été à l'origine de la condamnation»;
- 27 attendu que les termes du paragraphe 2 de l'article 3 de la directive, selon lequel «la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures» doivent être compris comme exigeant des autorités nationales une appréciation spécifique, portée sous l'angle des intérêts inhérents à la sauvegarde de l'ordre public, qui ne coïncide pas nécessairement avec les appréciations qui ont été à la base de la condamnation pénale;
- 28 qu'il en résulte que l'existence d'une condamnation pénale ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à cette

condamnation font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public;

- 29 que si, en général, la constatation d'une menace de cette nature implique chez l'individu concerné l'existence d'une tendance à maintenir ce comportement à l'avenir, il peut arriver aussi que le seul fait du comportement passé réunisse les conditions de pareille menace pour l'ordre public;
- 30 qu'il appartient aux autorités et, le cas échéant, aux juridictions nationales d'en juger dans chaque cas d'espèce, compte tenu de la condition juridique particulière des personnes relevant du droit communautaire et du caractère fondamental du principe de la libre circulation des personnes;

Sur la troisième question

- 31 Attendu que, par la troisième question, il est demandé si le terme ordre public (public policy) utilisé à l'article 48, paragraphe 3, doit être interprété comme incluant les raisons d'État (reasons of State), même lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre une atteinte à la paix ou à l'ordre public (breach of the public peace or order) ou dans un sens plus restreint incluant la notion de menace d'une atteinte quelconque à la paix, à l'ordre ou à la sécurité publique (threatened breach of the public peace, order or security) ou au contraire, dans un sens plus large;
- 32 que, dégagée de ses aspects terminologiques, cette question tend à voir préciser l'interprétation à donner à la notion d'«ordre public» à laquelle se réfère l'article 48;
- 33 attendu que dans son arrêt du 4 décembre 1974 (affaire 41-74, Van Duyn, Recueil 1974, p. 1351) la Cour a souligné que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté;
- 34 que, dans le même arrêt, il est cependant constaté que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public

peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité et les dispositions prises pour son application;

- 35 qu'en tant qu'il peut justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du droit communautaire, le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public suppose, en tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société;

Sur les dépens

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

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Marlborough Street Magistrates' Court par ordonnance du 20 novembre 1976, dit pour droit:

- 1) Constitue une « mesure » au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 64/221 tout acte affectant le droit des personnes relevant du champ d'application de l'article 48 du traité d'entrer et de séjourner librement dans les États membres sous les mêmes conditions que les nationaux de l'État membre d'accueil. Cette notion comprend l'acte d'une juridiction appelée, en vertu de la loi, à proposer, dans certains cas, l'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre, lorsque cette proposition constitue une condition préalable et nécessaire de pareille décision.

- 2) L'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221, selon lequel la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver les restrictions à la libre circulation que l'article 48 du traité autorise pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique, doit être interprété en ce sens que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à ces condamnations font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public.
- 3) En tant qu'il peut justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du droit communautaire, le recours, par une autorité nationale, à la notion de l'ordre public suppose, en tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société.

Kutscher	Sørensen	Bosco	Donner	Mertens de Wilmars
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Touffait	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 27 octobre 1977.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER,
PRÉSENTÉES LE 28 SEPTEMBRE 1977 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Dans cette affaire, la Cour est appelée, une fois de plus, à interpréter, sur des points précis, les dispositions de droit

communautaire habitant les États membres à apporter «pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique», des exceptions aux principes généraux, énoncés dans le traité CEE, de non-discrimination entre ressortissants

¹ - Traduit de l'anglais.