

Arrêt de la Cour de justice, Rutili, affaire 36-75 (28 octobre 1975)

Légende: Dans l'arrêt Rutili, la Cour de justice effectue une interprétation stricte de la réserve d'ordre public qui peut éventuellement limiter la libre circulation des travailleurs dans les États membres.

En tant qu'exception à un principe fondamental du droit communautaire, son application doit être conforme à l'ensemble des règles communautaires. Ainsi, les mesures susceptibles d'être prises par un État membre doivent se fonder exclusivement sur le comportement individuel de la personne, constituant une menace réelle et suffisamment grave, et doivent s'appliquer indistinctement aux nationaux et aux autres ressortissants communautaires.

Source: Recueil de la jurisprudence de la Cour. 1975, n° II. [s.l.]. "Arrêt du 28 octobre 1975, Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur, affaire 36-75", auteur:Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) , p. 1219.

Copyright: Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/arrêt_de_la_cour_de_justice_rutili_affaire_36_75_28_octobre_1975-fr-fba5ff56-a872-4ae4-a8f2-a505ed57cb54.html

Date de dernière mise à jour: 02/12/2013

Arrêt de la Cour du 28 octobre 1975 (1) Roland Rutili contre Ministre de l'intérieur

(demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal administratif de Paris)

« Ordre public »

Affaire 36-75

Sommaire

1. *Travailleurs - Libre circulation - Limitations - Ordre public national - Portée - Dispositions nationales - Décisions individuelles (Traité CEE, art. 48)*
2. *Travailleurs - Libre circulation - Égalité de traitement - Principes fondamentaux - Dérogations - Ordre public national - Notion - Interprétation stricte (Traité CEE, art. 7 et 48)*
3. *Travailleurs - Libre circulation - Ressortissants des États membres - Droits - Restrictions - Ordre public national - Menace - Réalité - Gravité (Traité CEE, art. 48)*
4. *Travailleurs - Libre circulation - Limitations - Ordre public national - États membres - Pouvoirs - Limites - Ressortissants des États membres - Droits - Garanties - Règles de droit matériel - Comportement individuel - Exercice des droits syndicaux - Dispositions procédurales - Notification - Motivation - Voies de recours (Traité CEE, art. 48)*
5. *Travailleurs - Libre circulation - Droit de séjour - Interdiction - Limitation à une partie du territoire - Égalité de traitement (Traité CEE, art. 7 et 48)*

1. L'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » dans l'article 48 concerne non seulement les dispositions légales et réglementaires que chaque État membre a prises pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres, mais aussi les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires.
2. Dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la liberté de circulation des travailleurs, la notion d'ordre public 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.
3. 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.
4. La justification de mesures destinées à sauvegarder l'ordre public doit être appréciée au regard de toutes règles de droit communautaire ayant pour objet, d'une part, de limiter l'appréciation discrétionnaire des États membres en la matière et, d'autre part, de garantir la défense des droits des personnes soumises, de ce chef, à des mesures restrictives.

De telles limites et garanties résultent notamment de l'obligation, imposée aux États membres, de fonder exclusivement les mesures prises sur le comportement individuel des personnes qui en font l'objet, de s'abstenir de toutes mesures qui seraient utilisées à des fins étrangères aux besoins de l'ordre public ou porteraient atteinte à l'exercice des droits syndicaux, de communiquer sans délai, à toute personne frappée de mesures restrictives - et sous réserve du cas où des motifs intéressant la sûreté de l'État s'y opposeraient -, les raisons qui sont à la base de la décision prise, enfin, d'assurer l'exercice effectif des voies de recours.
5. Des mesures restrictives du droit de séjour limitées à une partie du territoire national ne peuvent être prononcées, par un État membre, à l'égard de ressortissants d'autres États membres relevant des dispositions du traité que dans les cas et conditions dans lesquels de telles mesures peuvent être appliquées aux nationaux de l'État en cause.

Dans l'affaire 36-75

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal administratif de Paris et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

ROLAND RUTILI, demeurant à Gennevilliers,

et

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher, président de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. H. Mayras

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que 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 :

I - Faits et procédure écrite

M. Roland Rutili, de nationalité italienne, né le 27 avril 1940 à Loudun (Vienne), résidant en France depuis sa naissance, marié à une Française, a été titulaire, jusqu'en 1968, d'une carte de résident privilégié et était domicilié à Audun-le-Tiche (département de Meurthe-et-Moselle), où il travaillait et exerçait une activité syndicale.

Le 12 août 1968, M. Rutili a été l'objet, de la part du ministère de l'intérieur, d'un arrêté d'expulsion.

Le 10 septembre 1968 a été pris à son égard un arrêté d'assignation à résidence dans le département du Puy-de-Dôme.

Par arrêtés du 19 novembre 1968, le ministre de l'intérieur a abrogé les arrêtés d'expulsion et d'assignation à résidence concernant M. Rutili ; à la même date, il a informé le préfet de la Moselle de sa décision d'interdire à M. Rutili le séjour dans les départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges.

Le 17 janvier 1970, M. Rutili a sollicité l'octroi d'une carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE.

Le 9 juillet 1970, il a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contre la décision implicite lui refusant ce document.

Le 23 octobre 1970, le préfet de police, agissant sur instructions du ministre de l'intérieur du 17 juillet, a attribué à M. Rutili une carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, valable jusqu'au 22 octobre 1975, mais assortie d'une interdiction de séjour dans les départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, de la Meuse et des Vosges.

M. Rutili s'est pourvu, le 16 décembre 1970, devant le tribunal administratif de Paris en annulation de la

décision limitant la validité territoriale de son titre de séjour.

Au cours des débats devant le tribunal administratif, il est apparu que la présence de l'intéressé dans les départements lorrains est considérée par le ministre de l'intérieur « comme de nature à troubler l'ordre public » et qu'il lui est fait grief de certaines activités - dont la réalité est cependant contestée - qui auraient consisté essentiellement en des actions de caractère politique lors des élections législatives en mars 1967 et des événements de mai-juin 1968 ainsi que dans sa participation à une manifestation lors de la commémoration du 14 juillet 1968 à Audun-le-Tiche.

Par jugement du 16 décembre 1974, le tribunal administratif de Paris a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes :

1) L'expression « ... sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public ... » employée par l'article 48 du traité CEE concerne-t-elle les seules décisions réglementaires que chaque État membre de la CEE a décidé de prendre pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres ou concerne-t-elle aussi les décisions individuelles prises en application de telles décisions réglementaires ?

2) Quel est le sens précis qu'il convient d'attribuer au mot « justifiées » ?

Le jugement du tribunal administratif de Paris a été enregistré au greffe de la Cour le 9 avril 1975.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 16 juin 1975 par la Commission des Communautés européennes, le 20 juin par le gouvernement de la République française et le 26 juin par le gouvernement de la République italienne.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Le 2 septembre 1975, le gouvernement de la République française a fourni à la Cour, à sa demande, certaines précisions sur les conditions de fond et de procédure dans lesquelles des interdictions de séjour pour une partie du territoire national peuvent être prononcées à l'égard de ressortissants français.

II - Observations écrites déposées devant la Cour

A - Quant à la première question

Le *gouvernement de la République française* estime que la réponse à cette question est donnée par la directive du Conseil n° 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), qui fixe les conditions dans lesquelles peuvent être prises les mesures individuelles fondées sur ces raisons ; en particulier, son article 3, paragraphe 1, disposerait que « les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet ». C'est à cette directive que se référerait expressément, dans son troisième considérant, la directive du Conseil n° 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), citée par le jugement du tribunal administratif de Paris.

Le *gouvernement de la République italienne* considère comme souhaitable que, dans les États membres de la CEE, des règlements de caractère général et abstrait précisent, en les fondant sur des critères communautaires uniformes, les raisons d'ordre public susceptibles de limiter les droits découlant de l'article 48 du traité CEE ; ainsi serait fortement diminué le caractère discrétionnaire de la décision administrative individuelle appliquant la réglementation abstraite au cas concret. En l'état actuel du droit communautaire,

des limitations au droit de libre circulation pourraient cependant résulter de mesures administratives individuelles, mais l'appréciation des motifs d'ordre public, dans chaque cas concret, devrait se faire à la lumière de la réglementation communautaire édictée précisément dans le but de limiter ce pouvoir d'appréciation en vue des objectifs visés par l'article 48.

Quant au point de savoir si une mesure administrative individuelle peut décider une interdiction de séjour dans certaines régions seulement d'un État, il conviendrait de constater que si l'article 6, paragraphe 1, alinéa a), de la directive n° 68/360 prévoit que la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE doit être valable pour l'ensemble du territoire de l'État qui l'a délivrée, l'article 10 de cette même directive permet aux États membres de déroger à ses dispositions pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Il semblerait donc que des motifs d'ordre public puissent justifier une décision d'interdiction de séjour dans certaines parties du territoire national.

Toutefois, il résulterait de l'arrêt de la Cour de justice, du 26 février 1975, dans l'affaire 67-74 (Bonsignore/Oberstadtdirektor der Stadt Köln ; demande de décision préjudicielle du Verwaltungsgericht Köln ; Recueil 1975, p. 297) que les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des personnes constituent des exceptions à interpréter strictement ; les comportements personnels susceptibles de justifier de telles dérogations devraient donc présenter un caractère de particulière gravité. Dans ces conditions, on pourrait considérer que le droit communautaire ne permet pas de graduer la gravité des comportements sanctionnés par des mesures de police et mettre en doute la possibilité d'appliquer la mesure intermédiaire que constitue l'interdiction de séjour dans certaines régions seulement du territoire national. Par ailleurs, le fait que la mesure infligée ne consiste pas dans l'expulsion, mais dans une interdiction de séjour partielle, pourrait permettre la constatation que le comportement sanctionné ne revêt pas le caractère de particulière gravité exigé par la réglementation communautaire.

La *Commission des Communautés européennes* est d'avis que la question de savoir si la réserve de l'ordre public de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE concerne aussi les décisions individuelles prises en application de décisions réglementaires arrêtées par un État membre pour limiter sur son territoire la libre circulation et le séjour des ressortissants des États membres appelle une réponse positive, assortie toutefois de certaines précisions.

a) Le large pouvoir discrétionnaire dont disposent traditionnellement les autorités chargées de la police des étrangers serait limité par la directive n° 64/221, dont l'objet serait d'encadrer le comportement des autorités nationales tant par des dispositions matérielles (articles 2, 3 et 4) que par des dispositions de procédure (articles 5 à 9). Certaines dispositions de droit communautaire relatives à la réserve de l'ordre public, en particulier l'article 48 du traité et l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221 seraient directement applicables dans l'ordre juridique des États membres. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales de police serait contenu non seulement dans les limites fixées par les règles de droit national, complétées le cas échéant par la transposition en droit interne des règles figurant dans la directive, mais également dans les limites fixées par les dispositions de la directive communautaire directement applicables.

b) C'est précisément au moment où sont prises les décisions individuelles que ces limites présenteraient un intérêt déterminant :

la directive exigerait un examen cas par cas.

c) L'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public et de sécurité publique », employée par l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE concernerait donc en tout premier lieu les décisions individuelles prises à l'encontre des étrangers ressortissants d'un État membre de la CEE.

B - Quant à la deuxième question

Le *gouvernement de la République française* estime que le sens précis qu'il convient d'attribuer au mot « justifiées » dans l'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public ... » à

l'article 48 du traité CEE résulte de l'arrêt de la Cour, du 4 décembre 1974, dans l'affaire 41-74 (van Duyn/Home Office ; demande de décision préjudicielle de la Chancery Division de la High Court of justice ; Recueil 1974 p.1337). Dans cet arrêt, la Cour aurait notamment jugé 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 ;

... il n'en reste pas moins 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 ... il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité »

et

« ... il s'ensuit qu'un État membre, pour des raisons d'ordre public, peut, le cas échéant, refuser à un ressortissant d'un autre État membre le bénéfice du principe de la libre circulation des travailleurs en vue de l'exercice d'une activité salariée déterminée, alors même qu'il n'impose pas une restriction analogue à ses propres ressortissants. »

Le *gouvernement de la République italienne* considère qu'eu égard en particulier à l'article 6 de la directive n° 64/221, l'expression « justifiées » signifie en premier lieu que les mesures qui limitent, pour des raisons d'ordre public, les droits garantis par l'article 48 du traité doivent être motivées d'une manière exhaustive ; tel ne semblerait manifestement pas être le cas de la décision attaquée au principal.

La motivation de cette décision ne permettrait pas non plus de vérifier si, dans le cas concret, a été respecté le principe énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221, en particulier, si la mesure incriminée ne vise que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui seraient le fait de l'individu qui en est l'objet ou si elle a été décidée dans un but - illicite - de dissuasion à égard d'autres étrangers.

Par ailleurs, le droit communautaire ne permettrait pas de considérer comme justifiées des limitations à la libre circulation qui seraient imposées sans que les droits de recours des intéressés soient garantis dans les conditions prévues par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221.

En conclusion, les limitations importées la libre circulation des travailleurs pour des raisons d'ordre public et admises, à titre exceptionnel, par l'article 48, paragraphe 3, du traité pourraient être considérées comme justifiées lorsqu'elles répondent aux prescriptions de fond et de forme prévues par la directive n° 64/221 qui, conformément à la jurisprudence de Cour, devraient être interprétées dans un sens restrictif.

Selon la *Commission des Communautés européennes*, la question du sens précis à attribuer au mot « justifiées » pourrait s'apprécier d'un triple point de vue.

a) La mesure devrait tout d'abord être justifiée, en ce sens que la décision par laquelle elle est prise à l'encontre de l'intéressé doit être motivée.

La mesure ne pouvant être fondée que sur des raisons suffisantes et se rapportant au comportement personnel de l'intéressé, ces raisons devraient lui être exposées pour lui permettre notamment d'exercer les recours que l'État membre doit lui ouvrir, en vertu des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221. Aux termes de l'article 6 de cette directive, « les raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui sont à la base d'une décision le concernant sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent ». Dans le cas d'espèce, il appartiendrait au juge du fond d'apprécier si les motifs ont bien été, en ce sens, « justifiés ».

b) En ce qui concerne la portée de la notion d'ordre public susceptible de justifier les mesures prises à

l'encontre d'un étranger, il conviendrait, au regard notamment de la directive n° 64/221, de la jurisprudence de la Cour et de la conception du ministre français de l'intérieur, de retenir les considérations suivantes :

- Le droit d'entrer sur le territoire des États membres et d'y séjourner constituerait un élément indispensable de la libre circulation des personnes, elle-même l'un des fondements de la Communauté. L'exercice de ce droit d'entrée et de séjour, inscrit à l'article 48 du traité CEE, ne serait affecté d'aucune autre réserve que celles limitativement prévues à son paragraphe 3 et relatives à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique ; s'agissant d'une exception, elle devrait être interprétée restrictivement.
- La notion d'ordre public ne saurait donc être utilisée que dans des cas particulièrement graves.
- Dans les États membres de la Communauté, les droits fondamentaux de l'homme, les « libertés publiques », seraient consacrés et reconnus par l'État. Le droit positif interne fixerait le statut de chacune de ces libertés en en marquant les limites, soit pour permettre l'exercice simultané de ces libertés, soit pour assurer la protection de la société. Ces limitations constitueraient un critère fondamental pour déterminer à partir de quel moment une activité peut être considérée comme constituant un « danger social ». Ainsi, une activité qui constitue l'exercice légitime d'une liberté publique, reconnue comme telle par le droit national, ne pourrait guère être considérée comme portant atteinte à l'ordre public de cet État lorsque son auteur est un étranger.
- Dans les domaines qui ressortissent à l'exercice de libertés publiques, l'appréciation de la violation de l'ordre public par un étranger devrait se faire en référence non seulement aux règles nationales de l'État d'accueil qui reconnaissent de telles libertés aux citoyens de cet État, mais aussi aux obligations internationales contractées en ce domaine par lui.
- L'exercice des droits syndicaux par un étranger, dans les mêmes conditions que les nationaux, ne saurait être considéré en soi comme constituant une atteinte à l'ordre public. L'exercice des droits syndicaux serait reconnu par l'article 8 du règlement du Conseil n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 257, p. 2) et inscrit dans plusieurs instruments internationaux. Cette reconnaissance permettrait aux étrangers de bénéficier, sans discrimination fondée sur l'ascendance nationale ou l'origine nationale, de l'exercice effectif du droit de négociation collective, incluant notamment celui de recourir à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève. L'exercice du droit syndical ferait l'objet de certaines limitations prescrites par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, pour garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique ou les bonnes mœurs. A cet égard, il y aurait lieu de retenir que la notion de neutralité politique, imposée spécialement aux étrangers, doit être maniée avec circonspection dans le cadre d'une Communauté qui recherche une intégration toujours plus étroite du migrant au pays d'accueil et se plaît à souligner ses finalités politiques. L'État d'accueil pourrait sans doute imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers ; il conviendrait toutefois d'éviter que, sous couvert de neutralité politique, il n'en vienne à empêcher l'exercice normal de droits économiques et sociaux légitimes et consacrés par le droit communautaire.

c) Quant au point de savoir si la mesure prise est justifiée dans le cas d'espèce, les observations suivantes pourraient être formulées :

- La directive n° 64/221 mentionnerait expressément le refus d'entrée sur le territoire ou l'éloignement du territoire comme mesure spéciale susceptible d'être prise à l'encontre d'un ressortissant d'un État membre ; elle ne prévoirait pas, en revanche, que des interdictions de séjour sur une partie du territoire puissent être justifiées pour des raisons d'ordre public.
- On pourrait être tenté, en première analyse, de penser que les autorités de police, fondées à prendre à l'égard de l'étranger une mesure d'expulsion, peuvent a fortiori prendre une mesure moins rigoureuse et qu'on les inciterait à choisir, dans tous les cas, l'expulsion si une mesure moins radicale leur était interdite.
- Cependant, le droit de circuler librement à l'intérieur d'un État et d'y choisir sa résidence constituerait un

droit fondamental de l'homme ; de même, selon l'article 6, paragraphe 1, alinéa a), de la directive n° 68/360, la carte de séjour - simple titre de séjour concrétisant, du point de vue administratif, le droit de séjour reconnu par la directive - devrait, en principe, être valable pour l'ensemble du territoire de l'État qui l'a délivrée. On pourrait se demander si les autorités françaises étaient en droit de limiter la portée de cette disposition communautaire, en prévoyant, dans le décret du 5 janvier 1970, que « la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE est valable pour l'ensemble du territoire français, sauf décision individuelle prise par le ministre de l'intérieur pour des raisons d'ordre public ».

- Une assignation à résidence pourrait toutefois être décidée à l'égard des étrangers dans certaines hypothèses où des raisons d'ordre public semblent effectivement pouvoir justifier des limitations spécialement applicables aux étrangers. Mais l'application, à des étrangers, de la règle générale posée par le décret du 5 janvier 1970 devrait pouvoir être justifiée dans chaque cas individuel. Or, dans le cas d'espèce, la mesure attaquée dans le litige au principal apparaîtrait comme discriminatoire ou comme non fondée.

- Enfin, l'interdiction de séjour pourrait avoir des conséquences fort graves pour celui qui en fait l'objet comme pour sa famille.

d) En conclusion, pour être « justifiée » au sens de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE, une mesure individuelle

- devrait être motivée, conformément aux prescriptions des articles 8 et 9 de la directive n° 64/221 ;

- devrait être fondée sur des motifs particulièrement graves, en particulier lorsque l'activité dont il est fait reproche au ressortissant d'un État membre ressortit à l'exercice d'une liberté expressément reconnue par l'État de séjour ou à un droit fondamental consacré par un instrument international ; l'exercice des libertés syndicales ne pourrait constituer une atteinte à l'ordre public ou à la sécurité publique au sens de l'article 48, paragraphe 3, dès lors qu'il revêt une forme considérée comme licite pour les nationaux ;

- devrait être de nature compte tenu de la restriction à la libre circulation qu'elle comporte et des conséquences qu'elle entraîne pour l'intéressé et les membres de sa famille, à répondre spécifiquement, dans chaque cas individuel, à la menace que celui qui en est l'objet fait peser sur l'ordre public.

III - Procédure orale

Le demandeur au principal Rutili, représenté par M^e Marcel Manville, avocat au barreau de Paris, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Jean-Claude Séché, ont été entendus en leur observations orales à l'audience du 1^{er} octobre 1975.

Au cours de cette audience, le *demandeur au principal* a soutenu que la décision limitant la validité territoriale de son titre de séjour manquerait de toute base légale au regard tant du droit français que du droit communautaire ; en ce qui concerne ce dernier, elle violerait plus particulièrement la liberté fondamentale de libre circulation et le principe de non-discrimination.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 octobre 1975.

En droit

1 Attendu que, par jugement du 16 décembre 1974, parvenu au greffe de la Cour le 9 avril 1975, le tribunal administratif de Paris a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à l'interprétation de la réserve relative à l'ordre public dans l'article 48 du traité CEE, compte tenu des mesures prises pour la mise en oeuvre de cet article, notamment du règlement n° 1612/68 et de la directive n° 68/360 du Conseil, du 15 octobre 1968, concernant la libre circulation des travailleurs (JO n° L 257, p. 2 et 13) ;

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours introduit par un ressortissant italien, demeurant dans la République française, à l'encontre d'une décision attribuant à l'intéressé une carte de

séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE assortie d'une interdiction de séjour dans certains départements français ;

3 qu'il ressort du dossier du tribunal administratif et des débats devant la Cour que le requérant au principal a été, en 1968, l'objet d'abord d'un arrêté d'expulsion, puis d'un arrêté d'assignation à résidence dans un département déterminé ;

4 que, le 23 octobre 1970, cette mesure a été remplacée par l'interdiction de séjour dans quatre départements, dont le département dans lequel l'intéressé avait son domicile et où continue à résider sa famille ;

5 qu'il résulte également du dossier de l'affaire et des informations fournies à la Cour que les motifs des mesures prises à l'encontre du requérant au principal ont été révélés à l'intéressé, en des termes génériques, au cours de la procédure intentée devant le tribunal administratif, c'est-à-dire à une date postérieure à l'introduction du recours, le 16 décembre 1970 ;

6 qu'il apparaît des indications données par le ministère de l'intérieur au tribunal administratif, contestées il est vrai par le requérant au principal, qu'il est fait grief à l'intéressé d'activités de caractère politique et syndical au cours des années 1967 et 1968 et que la présence de celui-ci dans les départements visés par la décision est considérée pour cette raison comme étant « de nature à troubler l'ordre public » ;

7 qu'en vue de résoudre les questions de droit communautaire soulevées dans ce litige au regard des principes de libre circulation et d'égalité de traitement des travailleurs des États membres, le tribunal administratif a posé à la Cour deux questions destinées à préciser la portée de la réserve relative à l'ordre public inscrite à l'article 48 du traité ;

Sur la première question

8 Attendu que, par la première question, il est demandé si l'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » dans l'article 48 du traité concerne les seules décisions réglementaires que chaque État membre a décidé de prendre pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres, ou si elle concerne aussi les décisions individuelles prises en application de telles dispositions réglementaires ;

9 attendu qu'aux termes de l'article 48, paragraphe 1, la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté ;

10 qu'aux termes du paragraphe 2 du même article, elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail ;

11 qu'aux termes du paragraphe 3, elle comporte le droit, pour les travailleurs, de se déplacer librement sur le territoire des États membres, d'y séjourner afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer après la fin de celui-ci ;

12 qu'enfin, aux termes de l'article 7 du traité, sous réserve des dispositions particulières prévues par ce dernier est interdite, de manière générale, dans le domaine d'application du traité, toute discrimination exercée en raison de la nationalité ;

13 que, cependant, aux termes de l'article 48, paragraphe 3, la libre circulation des travailleurs, notamment leur liberté de se déplacer sur le territoire des États membres, est susceptible d'être restreinte par les limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ;

14 que diverses mesures d'application ont été prises en vue de la mise en oeuvre des dispositions citées, notamment le règlement n° 1612/68 et la directive n° 68/360 du Conseil, relatifs à la libre circulation des travailleurs ;

15 que la réserve relative à l'ordre public a été spécifiée par la directive du Conseil n° 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) ;

16 que toutes ces dispositions ont, sans exception, pour effet d'imposer des obligations aux États membres et qu'il appartient dès lors aux juridictions, dans l'hypothèse où des actes législatifs ou réglementaires pris par un État membre en vue de limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres se révéleraient non conformes à l'une de ces obligations, de faire prévaloir, sur les dispositions du droit interne, les règles du droit communautaire susceptibles d'être invoquées en justice ;

17 que, dans la mesure où les dispositions du traité et du droit dérivé ont pour objet de régler la situation de particuliers ou d'assurer leur protection, il appartient encore aux juridictions nationales d'examiner la conformité des décisions individuelles aux dispositions pertinentes du droit communautaire ;

18 que tel est le cas non seulement des règles de non-discrimination et de libre circulation consacrées par les articles 7 et 48 du traité et le règlement n° 1612/68, mais encore des dispositions de la directive n° 64/221 destinées tant à définir la portée de la réserve relative à l'ordre public qu'à assurer certaines garanties minimales de caractère procédural aux personnes frappées de mesures restrictives de leur liberté de circulation ou de leur droit de séjour ;

19 que cette conclusion se dégage tout autant du respect dû aux droits des ressortissants des États membres, conférés directement par le traité et le règlement n° 1612/68, que de la disposition expresse de l'article 3 de la directive n° 64/221 aux termes duquel les mesures d'ordre public ou de sécurité publique « doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet » ;

20 que cette manière de voir s'impose d'autant plus que les législations internes relatives à la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publiques réservent généralement, aux autorités nationales, des appréciations qui risqueraient d'être soustraites à tout contrôle juridique si le juge ne pouvait étendre son examen aux décisions individuelles prises dans le cadre de la réserve formulée par l'article 48, paragraphe 3, du traité ;

21 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » dans l'article 48 concerne non seulement les dispositions légales et réglementaires que chaque État membre a prises pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres, mais qu'elle concerne aussi les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires ;

Sur la deuxième question

22 Attendu que, par la deuxième question, il est demandé de préciser le sens qu'il convient d'attribuer dans l'article 48, paragraphe 3, du traité – « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » - au mot « justifiées »,

23 attendu que, dans cette disposition, l'expression « limitations justifiées » signifie que ne sont admissibles, en ce qui concerne notamment le droit de se déplacer librement et de séjourner des ressortissants des États membres, que les limitations conformes aux exigences du droit, dont celles qui relèvent du droit communautaire ;

24 qu'à cet égard, il convient de prendre en considération, d'une part, les règles de droit matériel, d'autre part, les règles de caractère formel ou procédural qui conditionnent l'exercice, par les États membres, des pouvoirs réservés par l'article 48, paragraphe 3, en matière d'ordre et de sécurité publics ;

25 qu'au surplus, il convient d'examiner les problèmes particuliers posés, au regard du droit communautaire, par le caractère de la mesure déferée au tribunal administratif en ce que celle-ci consiste dans une interdiction de séjour limitée à une partie du territoire national ;

Quant à la justification des mesures d'ordre public au point de vue du droit matériel

26 Attendu que, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, en vertu de la réserve inscrite à l'article 48, paragraphe 3, conformément à leurs besoins nationaux, les exigences de l'ordre public ;

27 que cependant, dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la liberté de circulation des travailleurs, cette notion 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 ;

28 que, dès lors, 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 ;

29 qu'à cet égard, l'article 3 de la directive n° 64/221 impose aux États membres l'obligation de porter cette appréciation au regard de la situation individuelle de toute personne protégée par le droit communautaire et non sur base d'appréciations globales ;

30 qu'en outre, l'article 2 de la même directive dispose que les raisons d'ordre public ne sauraient être détournées de leur fonction propre par le fait qu'elles soient « invoquées à des fins économiques » ;

31 que l'article 8 du règlement n° 1612/68, qui garantit l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, fait reconnaître que la réserve relative à l'ordre public ne saurait être invoquée, non plus, pour des motifs tenant à l'exercice de ces droits ;

32 que, dans leur ensemble, ces limitations apportées aux pouvoirs des États membres en matière de police des étrangers se présentent comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par 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, ratifiée par tous les États membres, et de l'article 2 du protocole n° 4 à la même convention, signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publics, aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins « dans une société démocratique » ;

Quant à la justification des mesures d'ordre public du point de vue procédural

33 Attendu qu'aux termes du troisième considérant de son préambule, la directive n° 64/221 poursuit, entre autres, le but d'« ouvrir dans chaque État membre, aux ressortissants des autres États membres, des possibilités suffisantes de recours contre les actes administratifs » dans le domaine des mesures fondées sur la sauvegarde de l'ordre public ;

34 qu'aux termes de l'article 8 de la même directive, l'intéressé doit pouvoir introduire, contre les mesures prises à son égard, « les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs » ;

35 qu'à défaut, l'intéressé doit avoir à tout le moins, aux termes de l'article 9, la possibilité de faire valoir ses moyens de défense devant une autorité compétente, différente de celle qui a pris la mesure restrictive de sa liberté ;

36 qu'au surplus, l'article 6 de la directive dispose que les raisons qui sont à la base d'une décision le concernant sont portées à la connaissance de l'intéressé, à moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent ;

37 qu'il apparaît de ces dispositions que toute personne protégée par les dispositions citées doit jouir d'une

double garantie, consistant dans la communication des motifs de toute mesure restrictive prise à son égard et dans l'ouverture d'une voie de recours ;

38 qu'il convient de préciser que toutes dispositions doivent être prises par les États membres en vue d'assurer, à toute personne frappée par une mesure restrictive, la jouissance effective de cette double sauvegarde ;

39 que cette exigence implique notamment, de la part de l'État concerné, une communication à l'intéressé, au moment même où la mesure restrictive prise à son égard lui est notifiée, des motifs précis et complets de la décision, eu vue de le mettre en mesure d'assurer utilement sa défense ;

Quant à la justification, en particulier, des interdictions de séjour limitées à une partie du territoire national

40 Attendu que les questions posées par le tribunal administratif ont été soulevées au sujet d'une mesure portant interdiction de séjour pour une partie limitée du territoire national ;

41 qu'en réponse à une question posée par la Cour, le gouvernement de la République française a fait connaître que de telles mesures peuvent être prises à l'égard des propres nationaux soit au titre de peines accessoires, dans le cas de certaines condamnations pénales, soit à la suite de la déclaration de l'état d'urgence ;

42 que, par contre, les dispositions permettant d'interdire certaines circonscriptions du territoire à des ressortissants étrangers sont fondées sur des textes législatifs ou réglementaires spécifiques à ceux-ci ;

43 qu'à cet égard, le gouvernement de la République française attire l'attention sur l'article 4 de la directive du Conseil n° 64/220, du 25 février 1964, pour la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO 1964, p. 845) aux termes duquel « le droit de séjour s'étend à tout le territoire de l'État membre, sauf mesures individuelles motivées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique » ;

44 qu'il apparaît que cette disposition est particulière à la directive en cause, applicable seulement en matière d'établissement et de prestation de services, et qu'elle n'a pas été reprise dans les directives concernant la libre circulation des travailleurs - notamment la directive n° 68/360 actuellement en vigueur - ni d'ailleurs dans la directive du Conseil n° 73/148 du 21 mai 1973, en matière d'établissement et de prestation de services (JO n° L 172, p. 14), qui a remplacé entre-temps la directive n° 64/220 ;

45 que, selon l'avis de la Commission, exprimé au cours du débat oral, l'absence de cette clause dans les directives actuellement applicables, tant aux travailleurs salariés qu'au domaine de l'établissement et des prestations de services, ne signifierait cependant pas que les États membres seraient absolument privés du pouvoir de prononcer à l'égard d'étrangers, ressortissants d'autres États membres, des interdictions de séjour limitées à une partie du territoire ;

46 attendu que le droit de trouver accès au territoire des États membres ainsi que le droit d'y séjourner et de se déplacer librement est défini par le traité par référence au territoire global de ces États et non par référence à ses subdivisions internes ;

47 que la réserve formulée à l'article 48, paragraphe 3, en ce qui concerne la sauvegarde de l'ordre public a la même portée que les droits à l'exercice desquels elle permet d'apporter des restrictions ;

48 qu'il en résulte que des interdictions de séjour ne peuvent être prononcées, en vertu de la réserve insérée à cet effet à l'article 48, paragraphe 3, que pour l'ensemble du territoire national ;

49 qu'en ce qui concerne, par contre, les interdictions de séjour partielles, limitées à certaines circonscriptions du territoire, les personnes protégées par le droit communautaire doivent, en vertu de

l'article 7 du traité et dans le domaine d'application de cette disposition, être traitées sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État membre concerné ;

50 qu'il s'ensuit qu'un État membre ne peut prononcer, à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre relevant des dispositions du traité, des interdictions de séjour territorialement limitées que dans les cas où de telles interdictions peuvent être prononcées à l'égard de ses propres ressortissants ;

51 attendu qu'il convient donc de répondre à la deuxième question que la justification de mesures destinées à sauvegarder l'ordre public doit être appréciée au regard de toutes règles de droit communautaire ayant pour objet, d'une part, de limiter l'appréciation discrétionnaire des États membres en la matière et, d'autre part, de garantir la défense des droits des personnes soumises, de ce chef, à des mesures restrictives ;

52 que de telles limites et garanties résultent notamment de l'obligation, imposée aux États membres, de fonder exclusivement les mesures prises sur le comportement individuel des personnes qui en font l'objet, de s'abstenir de toutes mesures en la matière qui seraient utilisées à des fins étrangères aux besoins de l'ordre public ou porteraient atteinte à l'exercice des droits syndicaux, de communiquer sans délai, à toute personne frappée de mesures restrictives - et sous réserve du cas où des motifs intéressant la sûreté de l'État s'y opposeraient -, les raisons qui sont à la base de la décision prise, enfin, d'assurer l'exercice effectif des voies de recours ;

53 qu'en particulier, des mesures restrictives du droit de séjour limitées à une partie du territoire national ne peuvent être prononcées, par un État membre, à l'égard de ressortissants d'autres États membres relevant des dispositions du traité que dans les cas et conditions dans lesquels de telles mesures peuvent être appliquées aux nationaux de l'État en cause ;

Quant aux dépens

54 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

55 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le tribunal administratif de Paris, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal administratif de Paris par jugement du 16 décembre 1974, dit pour droit :

1) L'expression « sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public » dans l'article 48 concerne non seulement les dispositions légales et réglementaires que chaque État membre a prises pour limiter, sur son territoire, la libre circulation et le séjour des ressortissants des autres États membres, mais concerne aussi les décisions individuelles prises en application de telles dispositions légales ou réglementaires ;

2) La justification de mesures destinées à sauvegarder l'ordre public doit être appréciée au regard de toutes règles de droit communautaire ayant pour objet, d'une part, de limiter l'appréciation discrétionnaire des États membres en la matière et, d'autre part, de garantir la défense des droits des personnes soumises, de ce chef, à des mesures restrictives.

De telles limites et garanties résultent notamment de l'obligation, imposée aux États membres, de

fonder exclusivement les mesures prises sur le comportement individuel des personnes qui en font l'objet, de s'abstenir de toutes mesures en la matière qui seraient utilisées à des fins étrangères aux besoins de l'ordre public ou porteraient atteinte à l'exercice des droits syndicaux, de communiquer sans délai, à toute personne frappée de mesures restrictives - et sous réserve du cas où des motifs intéressant la sûreté de l'État s'y opposeraient - les raisons qui sont à la base de la décision prise, enfin, d'assurer l'exercice effectif des voies de recours.

En particulier, des mesures restrictives du droit de séjour limitées à une partie du territoire national ne peuvent être prononcées, par un État membre, à l'égard de ressortissants d'autres États membres relevant des dispositions du traité que dans les cas et conditions dans lesquels de telles mesures peuvent être appliquées aux nationaux de l'État en cause.

Lecourt
Kutscher
Donner
Mertens de Wilmars
Pescatore
Sørensen
Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 28 octobre 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

(1) Langue de procédure : le français.