

AVIS JURIDIQUE IMPORTANT: Les informations qui figurent sur ce site sont soumises à une clause de "non-responsabilité" et sont protégées par un copyright.

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

10 juillet 2008 (*)

«Citoyenneté de l'Union – Article 18 CE – Directive 2004/38/CE – Droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres»

Dans l'affaire C-33/07,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Tribunalul Dâmbovița (Roumanie), par décision du 17 janvier 2007, parvenue à la Cour le 24 janvier 2007, dans la procédure

Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București

contre

Gheorghe Jipa,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. A. Tizzano (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič et E. Levits, juges,

avocat général: M. J. Mazák,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement roumain, par M^{me} E. Ganea, en qualité d'agent,
- pour le gouvernement grec, par M^{mes} E. Skandalou et G. Papagianni, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{mes} D. Maidani et I. Trifa, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 février 2008,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 18 CE et 27 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE,

73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, et rectificatif, JO L 229, p. 35).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige portant sur une demande introduite par le Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (ministère de l'Administration et de l'Intérieur – Direction générale des passeports de Bucarest, ci-après le «Minister») visant à obtenir une décision du Tribunalul Dâmbovița interdisant à M. Jipa, ressortissant roumain, de se rendre en Belgique pour une période maximale de trois ans.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit:

«Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.»

- 4 Aux termes de l'article 27, paragraphes 1 et 2, de la directive 2004/38:

«1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.»

La réglementation nationale

- 5 L'article 1^{er} de l'accord de 1995 entre les gouvernements du Royaume de Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, d'une part, et le gouvernement de Roumanie, d'autre part, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, approuvé par l'arrêté du gouvernement roumain n° 825/1995 (*Monitorul Oficial al României*, n° 241 du 20 octobre 1995, ci-après l'«accord de réadmission»), prévoit:

«Le gouvernement roumain réadmet sur son territoire, à la demande du gouvernement belge, luxembourgeois ou néerlandais et sans formalités, toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire de la Belgique, du Luxembourg ou des Pays-Bas, pour autant qu'il est établi ou présumé qu'elle possède la nationalité roumaine.»

- 6 L'article 3, paragraphes 1 et 3, de la loi n° 248, du 20 juillet 2005, concernant le régime de libre circulation des citoyens roumains à l'étranger (*Monitorul Oficial al României* n° 682, du 29 juillet 2005), dans sa version applicable au litige au principal (ci-après la «loi n° 248/2005»), dispose:

«1. L'exercice par les citoyens roumains de leur droit à la libre circulation à l'étranger ne peut être limité que de manière temporaire dans les cas et les conditions prévues par la présente loi; cette limitation consiste en une suspension ou, selon les cas, une limitation de l'exercice des droits en cause.

[...]

3. La limitation de l'exercice du droit des citoyens roumains à la libre circulation à l'étranger consiste en une interdiction temporaire de se rendre dans certains États prise par les autorités roumaines compétentes, dans les conditions de la présente loi.»

7 L'article 38 de la loi n° 248/2005 est libellé comme suit:

«Il peut être prévu une limitation de l'exercice par les citoyens roumains de leur droit de libre circulation à l'étranger pour une période maximale de trois ans et seulement s'agissant:

- a) d'une personne qui a été rapatriée d'un État conformément à un accord de réadmission passé entre la Roumanie et l'État en cause;
- b) d'une personne dont la présence sur le territoire d'un État porterait, en raison des activités qu'elle exerce ou qu'elle pourrait exercer, un préjudice grave aux intérêts de la Roumanie ou, selon le cas, aux relations bilatérales entre la Roumanie et cet État.»

8 L'article 39 de la loi n° 248/2005 dispose:

«Dans la situation prévue à l'article 38, sous a), la mesure en cause est adoptée sur demande de la direction générale des passeports en ce qui concerne l'État dont ladite personne a été rapatriée, par la juridiction dans le ressort de laquelle réside la personne en cause ou, dans le cas où cette personne réside à l'étranger, par le Tribunalul București.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

9 M. Jipa a quitté la Roumanie le 10 septembre 2006 pour se rendre sur le territoire du Royaume de Belgique. Le 26 novembre 2006, en raison de sa «situation irrégulière» dans cet État membre, il a été rapatrié en Roumanie conformément aux termes de l'accord de réadmission.

10 Le 11 janvier 2007, le Tribunalul Dâmbovița a été saisi d'une demande du Minister visant à obtenir, conformément aux articles 38 et 39 de la loi n° 248/2005, une mesure interdisant à M. Jipa de se rendre en Belgique pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans.

11 La juridiction de renvoi souligne que la demande du Minister ne précise pas la nature de la «situation irrégulière» ayant conduit à la réadmission de M. Jipa.

12 Dans ces circonstances, le Tribunalul Dâmbovița a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'article [18 CE] [...] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les dispositions applicables en Roumanie (à savoir les articles 38 et 39 de la [loi n° 248/2005]) fassent obstacle à la libre circulation des personnes?
- 2) a) Les dispositions des articles 38 et 39 de la [loi n° 248/2005] visant à empêcher une personne (citoyen roumain et dorénavant citoyen de l'Union européenne) de se rendre librement dans un autre État (en l'espèce membre de l'Union européenne) constituent-elles un obstacle à la libre circulation des personnes telle que prévue à l'article 18 CE?
- b) Un État membre de l'Union européenne (en l'espèce la Roumanie) peut-il limiter la libre circulation de ses ressortissants sur le territoire d'un autre État membre?
- 3) a) La 'situation irrégulière' au sens de l'arrêté du gouvernement [roumain] n° 825/1995, disposition nationale portant approbation de l'[accord de réadmission] (sur le fondement de laquelle a été décidé le rapatriement en Roumanie du défendeur qui se trouvait en 'situation irrégulière'), relève-t-elle des raisons d'ordre public' ou de 'sécurité publique' telles qu'elles figurent à l'article 27 de la directive 2004/38, de telle sorte qu'un État membre peut adopter des dispositions restreignant la libre circulation de ces personnes?
- b) S'il est répondu par l'affirmative à la question précédente, l'article 27 de la directive [2004/38]

doit-il être interprété en ce sens que des États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour de ressortissants de l'Union européenne pour les motifs d'ordre public' et de 'sécurité publique' de manière automatique, sans analyser le 'comportement' de la personne en cause?»

- 13 La juridiction de renvoi, considérant que lesdites questions appellent une réponse urgente de la Cour, eu égard au fait que M. Jipa doit être en mesure d'exercer son droit à la libre circulation ou de savoir le plus rapidement possible s'il ne dispose que d'une possibilité limitée d'exercer ce droit, a demandé à la Cour de soumettre le renvoi préjudiciel à la procédure accélérée, en application de l'article 104 bis, premier alinéa, du règlement de procédure.
- 14 Le président de la Cour a rejeté cette demande par ordonnance du 3 avril 2007, au motif que les conditions prévues audit article 104 bis, premier alinéa, n'étaient pas remplies.

Sur les questions préjudicielles

- 15 Par ses questions, qu'il convient de traiter conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 18 CE et 27 de la directive 2004/38 s'opposent à une réglementation nationale permettant de restreindre le droit d'un ressortissant d'un État membre de se rendre sur le territoire d'un autre État membre, notamment au motif qu'il en a été précédemment rapatrié en raison du fait qu'il s'y trouvait en «situation irrégulière».
- 16 Dans leurs observations écrites devant la Cour, les gouvernements roumain et grec ainsi que la Commission des Communautés européennes s'accordent pour considérer qu'il convient de répondre par l'affirmative à ces questions.
- 17 À cet égard, il y a lieu tout d'abord de relever que, en tant que ressortissant roumain, M. Jipa jouit du statut de citoyen de l'Union aux termes de l'article 17, paragraphe 1, CE et peut donc se prévaloir, y compris à l'égard de son État membre d'origine, des droits afférents à un tel statut, et notamment du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres tel que conféré par l'article 18 CE (voir en ce sens, notamment, arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, points 31 à 33; du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas, C-192/05, Rec. p. I-10451, point 19, ainsi que du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher, C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, points 22 et 23).
- 18 Il convient ensuite de préciser que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, le droit à la libre circulation comprend tant le droit pour les citoyens de l'Union européenne d'entrer dans un État membre autre que celui dont ils sont originaires que le droit de quitter ce dernier. En effet, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner, les libertés fondamentales garanties par le traité CE seraient vidées de leur substance si l'État membre d'origine pouvait, sans justification valable, interdire à ses propres ressortissants de quitter son territoire en vue d'entrer sur le territoire d'un autre État membre (voir par analogie, en matière de liberté d'établissement et de libre circulation des travailleurs, arrêts du 27 septembre 1988, Daily Mail and General Trust, 81/87, Rec. p. 5483, point 16; du 14 juillet 1994, Peralta, C-379/92, Rec. p. I-3453, point 31, et du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 97).
- 19 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38 prévoit d'ailleurs expressément que tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité a le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.
- 20 Il s'ensuit qu'une situation comme celle du défendeur au principal, telle que décrite aux points 9 et 10 du présent arrêt, relève du droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union dans les États membres.
- 21 Enfin, il importe de rappeler que le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union n'est pas inconditionnel, mais peut être assorti des limitations et des conditions prévues par le traité ainsi que par les dispositions prises pour son application (voir en ce sens, notamment, arrêts du 11 avril 2000, Kaba, C-356/98, Rec. p. I-2623, point 30; du 6 mars 2003, Kaba, C-466/00, Rec. p. I-2219, point 46, et du 10 avril 2008, Commission/Pays-Bas, C-398/06, non encore publié au Recueil, point 27).
- 22 En ce qui concerne l'affaire au principal, lesdites limitations et conditions découlent, en particulier, de

l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38, disposition qui permet aux États membres de restreindre la liberté de circulation des citoyens de l'Union ou des membres de leurs familles pour des raisons, notamment, d'ordre public ou de sécurité publique.

- 23 À cet égard, la Cour a toujours souligné que, si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, il n'en demeure pas moins que, dans le contexte communautaire, et notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, ces exigences doivent être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté européenne (voir, en ce sens, arrêts du 28 octobre 1975, Rutili, 36/75, Rec. p. 1219, points 26 et 27; 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999, points 33 et 34; du 14 mars 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec. p. I-1335, point 17, ainsi que du 14 octobre 2004, Omega, C-36/02, Rec. p. I-9609, points 30 et 31). La jurisprudence a ainsi précisé que la notion d'ordre public suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (voir, notamment, arrêts précités Rutili, point 28; Bouchereau, point 35, ainsi que arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, point 66).
- 24 Un tel encadrement des dérogations audit principe fondamental qui sont susceptibles d'être invoquées par un État membre implique notamment, ainsi que cela ressort de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, que, pour être justifiées, des mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné, des justifications non directement liées au cas individuel en cause ou tenant à des raisons de prévention générale ne pouvant être retenues.
- 25 Il y a lieu d'ajouter que, comme l'ont relevé à juste titre le gouvernement roumain, la Commission ainsi que M. l'avocat général au point 43 de ses conclusions, **une mesure limitant l'exercice du droit à la libre circulation doit être prise à la lumière de considérations propres à la protection de l'ordre public ou de la sécurité publique de l'État membre qui adopte cette mesure.** Celle-ci ne saurait ainsi être fondée exclusivement sur des motifs invoqués par un autre État membre afin de justifier, comme dans l'affaire au principal, une décision d'éloignement d'un ressortissant communautaire du territoire de ce dernier État, une telle considération n'excluant toutefois pas que de tels motifs puissent être pris en compte dans le cadre de **l'appréciation effectuée par les autorités nationales compétentes pour adopter la mesure restrictive de la libre circulation** (voir, par analogie, arrêt du 31 janvier 2006, Commission/Espagne, C-503/03, Rec. p. I-1097, point 53).
- 26 En d'autres termes, dans une situation telle que celle au principal, la circonstance qu'un citoyen de l'Union a fait l'objet d'une mesure de rapatriement à partir du territoire d'un autre État membre où il séjournait de manière irrégulière ne saurait être prise en considération par son État membre d'origine, afin de limiter le droit à la libre circulation de ce citoyen, que pour autant que le comportement personnel de ce dernier constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.
- 27 Or, la situation ayant donné lieu au litige au principal ne paraît pas répondre aux exigences rappelées aux points 22 à 26 du présent arrêt. En particulier, il semble ressortir du dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi et des observations écrites du gouvernement roumain que la demande du Minister visant à limiter le droit à la libre circulation de M. Jipa se fonde uniquement sur la **mesure de rapatriement dont ce dernier a fait l'objet à partir du territoire du Royaume de Belgique en raison du fait qu'il se trouvait en «situation irrégulière» dans cet État membre, à l'exclusion de toute appréciation spécifique du comportement personnel de l'intéressé et sans aucune référence à une quelconque menace que celui-ci constituerait pour l'ordre public ou la sécurité publique.** Le gouvernement roumain précise par ailleurs, dans ses observations écrites, que la décision des autorités belges ayant ordonné le rapatriement de M. Jipa ne reposait pas non plus sur des motifs d'ordre public ou de sécurité publique.
- 28 Toutefois, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient d'effectuer les constatations nécessaires à cet égard sur la base des éléments de fait et de droit ayant motivé, dans l'affaire au principal, la demande de limitation du droit de sortie de M. Jipa formulée par le Minister.
- 29 Dans le cadre d'une telle appréciation, la juridiction de renvoi devra également déterminer si ladite limitation du droit de sortie est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En effet, il ressort de l'article 27, paragraphe 2, de la directive

2004/38 ainsi que de la jurisprudence constante de la Cour qu'une mesure restrictive du droit à la libre circulation ne peut être justifiée que si elle respecte le principe de proportionnalité (voir en ce sens, notamment, arrêts du 2 août 1993, Alluè e.a., C-259/91, C-331/91 et C-332/91, Rec. p. I-4309, point 15; du 17 septembre 2002, Baumbast et R, C-413/99, Rec. p. I-7091, point 91, ainsi que du 26 novembre 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Rec. p. I-10981, point 43).

- 30 Il convient dès lors de répondre aux questions posées que les articles 18 CE et 27 de la directive 2004/38 ne s'opposent pas à une réglementation nationale permettant de restreindre le droit d'un ressortissant d'un État membre de se rendre sur le territoire d'un autre État membre, notamment au motif qu'il en a été précédemment rapatrié en raison du fait qu'il s'y trouvait en «situation irrégulière», à condition que, d'une part, le comportement personnel de ce ressortissant constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société et que, d'autre part, la mesure restrictive envisagée soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas dans l'affaire dont elle est saisie.

Sur les dépens

- 31 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

Les articles 18 CE et 27 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, ne s'opposent pas à une réglementation nationale permettant de restreindre le droit d'un ressortissant d'un État membre de se rendre sur le territoire d'un autre État membre, notamment au motif qu'il en a été précédemment rapatrié en raison du fait qu'il s'y trouvait en «situation irrégulière», à condition que, d'une part, le comportement personnel de ce ressortissant constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société et que, d'autre part, la mesure restrictive envisagée soit propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas dans l'affaire dont elle est saisie.

Signatures

* Langue de procédure: le roumain.