CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 14 février 2008 [1]

1. Par la présente demande de décision préjudicielle présentée en vertu de l'article 234 CE, la juridiction de renvoi souhaite être éclairée sur l'interprétation de l'article 18 CE et de l'article 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) nº 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 [2].

2. La procédure au principal concerne un recours en matière civile introduit le 11 janvier 2007 par le Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (ministère de l'Administration et de l'Intérieur — direction générale des passeports de Bucarest) (ci-après le «ministère») en vue d'obtenir une décision limitant le droit à la libre circulation à l'étranger de M. Gheorghe Jipa pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans. Ce recours a été introduit après le rapatriement en Roumanie de M. Jipa, le 26 novembre 2006, sur le fondement d'un accord de réadmission conclu, notamment, entre la Roumanie et le Royaume de Belgique.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — JO L 158, p. 77.

I — Le droit communautaire pertinent

3. L'article 17 CE dispose:

«1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.»

4. L'article 18, paragraphe 1, CE prévoit que «[t]out citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application».

5. L'article 1er, sous a), de la directive 2004/38 précise que cette dernière concerne en particulier les conditions d'exercice du droit des

citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

6. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/38:

«La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité […]»

7. L'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38, intitulé «Droit de sortie», dispose:

«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 […] [a] le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.»

8. L'article 27 de la directive 2004/38, intitulé «Principes généraux», qui figure au chapitre VI — Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, énonce:

«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 […] 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 […]»

II — Le droit national pertinent

9. L'article 1er de l'accord entre le gouvernement roumain, d'une part, et les gouvernements belge, luxembourgeois et néerlandais, d'autre part, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (ci-après l'«accord de réadmission»), approuvé par

l'arrêté nº 825/1995 [3] du gouvernement roumain, dispose:

«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.»

10. Aux termes de l'article 3 de la loi nº 248/2005, du 20 juillet 2005 (telle que modifiée), concernant le régime de libre circulation des citoyens roumains à l'étranger [4]:

«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.»

11. En vertu de l'article 38 de la loi nº 248/2005:

«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.»

3 — Publié au *Monitorul Oficial* nº 241, du 20 octobre 1995.

4 — Publiée au *Monitorul Oficial* nº 682, du 29 juillet 2005, modifiée par l'ordonnance nº 5 du 19 janvier 2006, publiée au *Monitorul Oficial* nº 71, du 26 janvier 2006.

12. L'article 39 de la loi nº 248/2005 prévoit que:

«Dans la situation prévue à l'article 38, sous a), la mesure en cause est adoptée sur demande de la Direcţia Generală de Paşapoarte [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 Bucureşti.»

III — La procédure au principal et la décision de renvoi

13. Il semble ressortir de la décision de renvoi que M. Jipa a quitté la Roumanie le 10 septembre 2006 pour se rendre en Belgique. Le 26 novembre 2006, il a été rapatrié en Roumanie pour «séjour irrégulier» par les autorités belges, en vertu de l'accord de réadmission.

14. Le 11 janvier 2007, le ministère a saisi la juridiction de renvoi d'une demande visant à obtenir une décision limitant le droit à la libre circulation vers la Belgique de M. Jipa. Dans sa décision de renvoi, la juridiction relève que le ministère n'a pas précisé en quoi consistait le «séjour irrégulier» qui a abouti au rapatriement de M. Jipa.

15. La juridiction de renvoi estime, notamment, que des dispositions de droit national, en particulier les articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005 et l'arrêté du gouvernement nº 825/1995, sont contraires à l'article 18 CE et à l'article 27 de la directive 2004/38. Par une décision du 17 janvier 2007, le Tribunalul Dâmboviţa a décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour les questions suivantes:

«1) L'article 18 du traité CE […] doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce que les dispositions applicables en Roumanie (articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005, relative au régime de libre circulation des ressortissants roumains à l'étranger) fassent obstacle à la libre circulation des personnes?

2) a) Les prescriptions des articles 38 et 39 de la loi nº 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 par 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 notion de 'séjour irrégulier' au sens de l'arrêté nº 825/1995 du gouvernement portant approbation de l'accord entre le gouvernement de la Roumanie, d'une part, et les gouvernements du Royaume de Belgique, du Grand-duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, d'autre part, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière (sur le fondement duquel a été décidée la réadmission en Roumanie du défendeur qui se trouvait en situation de 'séjour irrégulier') 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/CE, de telle sorte que la liberté de circulation d'une telle personne puisse être limitée?

b) S'il est répondu par l'affirmative à la question précédente, l'article 27 de la directive 2004/38/CE […] 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 des motifs d'"ordre public' et de 'sécurité publique' de manière automatique, sans analyser le 'comportement' de la personne en cause?»

16. Dans sa décision du 17 janvier 2007, la juridiction de renvoi a par ailleurs demandé à la Cour de statuer selon une procédure accélérée sur les questions déférées.

17. Par ordonnance du 3 avril 2007, le président de la Cour a rejeté la demande de procédure accélérée présentée par la juridiction de renvoi.

18. Les gouvernements grec et roumain ainsi que la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites. Aucune audience n'a été demandée ou tenue.

IV — Principaux arguments des parties

19. Le gouvernement roumain estime que la demande de décision préjudicielle de la juridiction nationale est recevable en dépit du fait que le rapatriement de M. Jipa a eu lieu avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le 1er janvier 2007. Étant donné que le recours visant à limiter le droit à la libre circulation de M. Jipa a été introduit par le ministère le 11 janvier 2007, soit après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, M. Jipa bénéficie du droit à la libre circulation, qui ne peut être limité que conformément au traité CE et aux dispositions prises pour son application. Le gouvernement roumain soutient également que la Cour est compétente pour examiner la présente affaire, puisqu'il existe un risque que la liberté de circulation de M. Jipa soit limitée en vertu de l'article 38, sous a), de la loi nº 248/2005. Les gouvernements roumain et grec relèvent que la circonstance que M. Jipa n'ait pas exercé son droit à la libre circulation en vertu du traité est sans effet. La Roumanie

ajoute que la Cour a jugé, dans l'affaire Schempp [5], que la situation du ressortissant d'un État membre qui n'a pas fait usage du droit à la libre circulation ne saurait, de ce seul fait, être assimilée à une situation purement interne.

20. Le gouvernement roumain estime que les accords de réadmission qu'il a conclus avec d'autres États membres de l'Union européenne et les dispositions de droit national adoptées en vertu de ces accords doivent être interprétés à la lumière du droit communautaire pertinent. Il considère par conséquent que l'article 18 CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose aux dispositions des articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005 qui restreignent la libre circulation des personnes.

21. Selon la Roumanie, l'article 27 de la directive 2004/38 n'est pas applicable en l'espèce. La Roumanie soutient qu'il résulte en particulier de l'économie générale du chapitre VI (articles 27 à 33) de la directive 2004/38 et du fait que les limitations prévues à l'article 27 de la directive 2004/38 constituent des exceptions au principe de la liberté de circulation, devant par conséquent faire l'objet d'une interprétation stricte, que seul l'État membre d'accueil, et non l'État membre d'origine, peut restreindre la liberté de circulation de citoyens, en vertu de l'article 27 de la directive 2004/38, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. C'est l'État membre d'accueil qui est le mieux placé pour apprécier si un citoyen d'un autre État membre menace son ordre public ou sa sécurité publique.

22. En ce qui concerne la possibilité, pour l'État membre d'origine, de limiter la liberté de circulation de l'un de ses propres ressortissants en se prévalant d'une menace contre son ordre public, le gouvernement roumain estime que, conformément à la Constitution et au code pénal roumains, une telle limitation n'est permise que dans des cas mettant en cause des infractions pour lesquelles peut être prononcée une peine de détention à vie ou d'emprisonnement, afin de garantir le bon déroulement du procès pénal ou d'empêcher que l'accusé s'enfuie. Il s'agit cependant de situations purement internes qui ne relèvent pas du droit communautaire.

23. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait néanmoins que l'article 27 de la directive 2004/38 est applicable en l'espèce, la Roumanie estime que, conformément à la jurisprudence constante [6] de la Cour, le «séjour irrégulier» de M. Jipa ne constitue pas une menace pour l'ordre public ou pour la sécurité publique au sens du droit communautaire. En outre, conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 et à la jurisprudence de la Cour [7], des limitations ne peuvent être apportées à la liberté de circulation qu'après examen du comportement de l'individu et ne peuvent jamais être imposées automatiquement.

5 — Arrêt du 12 juillet 2005 (C-403/03, Rec. p. I-6421, point 22).

6 — Arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497, point 51); du 3 juillet 1980, Pieck (157/79, Rec. p. 2171, points 18 et 19); du 12 décembre 1989, Messner (C-265/88, Rec. p. 4209, point 14); du 25 juillet 2002, MRAX (C-459/99, Rec. p. I-6591, points 78 et 90), et du 17 février 2005, Oulane (C-215/03, Rec. p. I-1215, point 44).

7 — Arrêts du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999, point 35), et du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille (115/81 et 116/81, Rec. p. 1665, points 8 et 11).

24. La République hellénique estime que les articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005 constituent un obstacle à la liberté de circulation des citoyens de l'Union au sens de l'article 18 CE et de la directive 2004/38. Le gouvernement grec considère qu'il n'a pas été démontré que le comportement personnel de M. Jipa justifiait l'imposition de limitations à sa liberté de circulation. Ce gouvernement relève que les mesures envisagées par la législation roumaine sont des mesures générales qui sont imposées dès qu'un rapatriement a lieu en vertu d'un accord de réadmission bilatéral. La République hellénique estime également que la législation roumaine est contraire à l'article 2 du protocole nº 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après le «protocole nº 4»), qui prévoit que l'exercice du droit de quitter un pays, y compris le sien, ne peut faire l'objet de restrictions que pour des raisons spécifiques, telles que la sécurité nationale ou l'ordre public.

25. La Commission estime que, depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne le 1er janvier 2007, M. Jipa est un citoyen de l'Union et jouit depuis cette date, en vertu de l'article 18 CE, du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des conditions prévues par le traité et par la directive 2004/38. Le droit, pour un citoyen de l'Union, de quitter le territoire d'un État membre et de se rendre dans un autre État membre est défini plus précisément à l'article 4 de la directive 2004/38.

26. La Commission affirme que, malgré le libellé du titre du chapitre VI de la directive 2004/38, celui-ci, qui se réfère aux limitations du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, couvre également, à tout le moins dans certaines circonstances, les limitations apportées par un État membre au droit de ses propres ressortissants de quitter le territoire national en vue de se rendre dans un autre État membre. La Commission estime que l'article 27 de la directive 2004/38 s'applique dans une situation, telle que celle de l'espèce au principal, où les autorités d'un État membre envisagent de restreindre le droit à la libre circulation d'un de leurs ressortissants, afin de l'empêcher de retourner, durant une certaine période, dans un autre État membre dont il a été rapatrié, au motif qu'il s'y trouvait en situation irrégulière. En outre, il résulte des articles 27 et 31 de la directive 2004/38 et de l'économie générale de cette directive qu'une mesure limitant le droit à la libre circulation d'un citoyen ne peut être adoptée que par l'État membre dont l'ordre public ou la sécurité publique est directement menacé. La Commission considère par conséquent que, conformément à l'article 18 CE et aux dispositions du chapitre VI de la directive 2004/38, la décision de limiter la liberté de circulation d'un citoyen de l'Union ne saurait être prise par un État membre, sur simple demande des autorités de l'État membre d'où l'intéressé aurait été expulsé, sans que l'État membre qui adopte cette décision ait établi que son comportement représentait une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique, au sens de l'article 27 de la directive.

27. La Commission soutient également que la référence, dans la décision de renvoi, au «séjour irrégulier» de M. Jipa est très vague. Il ne peut dès lors pas être établi si ce «séjour irrégulier» relève des notions d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, au sens de la directive 2004/38. La Commission estime par conséquent qu'un État membre ne

saurait limiter la liberté de circulation d'un citoyen de l'Union, au titre de l'article 27 de la directive 2004/38, si cette limitation est fondée exclusivement sur le constat, par un autre État membre, que l'intéressé se trouvait en situation irrégulière lors de son séjour sur le territoire dudit État membre.

V — Appréciation

A — *L'article 18, paragraphe 1, CE et l'article 4 de la directive 2004/38*

28. Par sa première question et la première partie de sa deuxième question, la juridiction nationale cherche en substance à savoir si l'article 18 CE s'oppose à des mesures telles que les articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005, qui prévoient, dans certaines circonstances, la mise en place, pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans, de limitations à l'exercice du droit à la liberté de circulation à l'étranger des citoyens roumains.

29. D'après la décision de renvoi, le ministère a saisi la juridiction de renvoi d'une demande visant à obtenir une décision limitant, pour une période pouvant aller jusqu'à trois ans, le droit pour M. Jipa de se rendre en Belgique, État membre duquel il avait été rapatrié le 27 novembre 2006. En outre, il semble ressortir de la décision de renvoi que, conformément à la législation nationale en cause, des limitations peuvent être apportées à la liberté de circulation à l'étranger d'un citoyen roumain lorsque celui-ci a été rapatrié en Roumanie sur le fondement d'un accord de réadmission ou lorsque sa présence sur le territoire d'un État autre que la Roumanie pourrait porter un préjudice grave aux intérêts de cette dernière ou aux relations bilatérales entre la Roumanie et cet État.

30. Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, CE, est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. Il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [8]. Depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne le 1er janvier 2007, M. Jipa jouit du statut de citoyen de l'Union conformément à l'article 17, paragraphe 1, CE et peut par conséquent se prévaloir depuis lors, y compris à l'égard de son État membre d'origine, des droits afférents à un tel statut [9].

31. Dans l'affaire Baumbast et R, la Cour a jugé que le requérant, ressortissant d'un État membre et par conséquent citoyen de l'Union, avait le droit de se prévaloir directement de l'article 18, paragraphe 1, CE [10]. Le droit de circuler librement sur le territoire

8 — Voir, en particulier, arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31), et du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, Rec. p. I-7091, point 82).

9 — Arrêts du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451, points 19, 30 et 31), et du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher (C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, point 22).

10 — Arrêt précité note 8, point 84.

des États membres en vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE est, à mon sens, conféré directement à chaque citoyen de l'Union par les termes clairs et précis de cette disposition du traité, sous réserve cependant des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application. Les citoyens de l'Union bénéficient donc du droit, qu'ils tirent directement de l'article 18, paragraphe 1, CE, de quitter le territoire d'un État membre, y compris leur État membre d'origine, pour entrer sur le territoire d'un autre État membre.

32. De surcroît, même si la citoyenneté de l'Union, prévue à l'article 17 CE, n'a pas pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité également à des situations internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire [11], il convient de relever, ainsi que l'ont observé les gouvernements roumain et grec, que le fait que M. Jipa n'ait pas exercé son droit à la libre circulation ne saurait, de ce seul fait, aboutir à ce que sa situation soit assimilée à une situation purement interne [12].

33. Il semble ressortir de la décision de renvoi que la procédure a été engagée devant la juridiction nationale à la suite du rapatriement de M. Jipa en Roumanie, en vertu de l'accord de réadmission, pour «séjour irrégulier» en Belgique. La juridiction nationale a elle-même indiqué, dans sa décision de renvoi, que le ministère n'avait pas précisé en quoi consistait le «séjour irrégulier» de M. Jipa. Il convient néanmoins de relever que le gouvernement roumain a indiqué que les circonstances entourant le «séjour irrégulier» de M. Jipa en Belgique ne relevaient pas du droit pénal.

34. Étant donné, en premier lieu, que M. Jipa bénéficie depuis le 1er janvier 2007 du statut fondamental de citoyen de l'Union, en second lieu, que le ministère a saisi la juridiction de renvoi d'une demande visant à obtenir une décision en matière civile limitant le droit de M. Jipa de se rendre dans un autre État membre, et au vu, en troisième lieu, des indications limitées fournies par la juridiction de renvoi en ce qui concerne le rapatriement de Belgique de M. Jipa en vertu de l'accord de réadmission et en raison de son «séjour irrégulier» dans cet État, j'estime que la Cour ne dispose d'aucun élément lui permettant de juger que les limitations au droit de M. Jipa de se rendre en Belgique qui peuvent être imposées par la juridiction de renvoi en vertu, notamment, des articles 38 et 39 de la loi nº 248/2005 se rapportent à une situation purement interne. J'estime par conséquent que la présente espèce présente un lien direct avec le droit communautaire.

35. Les limitations qui peuvent être imposées par la juridiction de renvoi à la possibilité pour M. Jipa de quitter son État membre d'origine en vue d'entrer sur le territoire d'un autre État membre constituent, à mon sens, un obstacle au droit à la liberté de circulation prévu à l'article 18, paragraphe 1, CE. Le droit de circuler librement sur le territoire des États membres, garanti par l'article 18, paragraphe 1, CE, serait vidé de sa

11 — Arrêt du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet (C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 23).

12 — Voir, à cet égard, arrêt du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, Rec. p. I-9925, point 19).

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 [13].

36. Les règles nationales en cause en l'espèce doivent également, à mon sens, être examinées à la lumière de l'article 4 de la directive 2004/38 [14], qui réglemente le droit des citoyens de l'Union de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.

37. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38, 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. À mon sens, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2004/38 a un champ d'application très large, puisqu'il accorde aux citoyens de l'Union qui disposent d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité le droit de quitter le territoire de tout État membre, y compris leur État membre d'origine [15], en vue de se rendre dans un autre État membre. En outre, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2004/38, aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux citoyens de l'Union et les États membres, conformément à l'article 4, paragraphe 3, doivent délivrer à leurs citoyens, ou renouveler, une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité.

38. J'estime par conséquent que, en l'absence de justification valable, l'article 18, paragraphe 1, CE et l'article 4 de la directive 2004/38 s'opposent à une législation nationale telle que celle en cause en l'espèce, qui

13 — Voir, par analogie, arrêt du 29 avril 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763, point 20). Voir également, dans le contexte de la liberté d'établissement, arrêts du 27 septembre 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Rec. p. 5483, point 16), et du 11 décembre 2007, International Transport Workers' Federation et Finnish Seamen's Union (C-438/05, Rec. p. I-10779, point 69). Voir par ailleurs, dans le contexte de la libre circulation des personnes et de la liberté d'établissement, arrêt du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 23). Dans l'arrêt du 15 décembre 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), la Cour a affirmé que «[l]es droits garantis par les articles [43] et suivants du traité seraient vidés de leur substance si l'État d'origine pouvait interdire aux entreprises de quitter son territoire en vue de s'établir dans un autre État membre. Les mêmes considérations s'imposent, s'agissant de l'article [39] du traité, à propos des règles qui entravent la libre circulation des ressortissants d'un État membre désireux d'exercer une activité salariée dans un autre État membre» (point 97).

14 — Depuis son adhésion à l'Union européenne le 1er janvier 2007, la Roumanie est liée par les dispositions du traité relatives aux droits des citoyens de l'Union et par les dispositions législatives et la jurisprudence s'y rapportant, sous réserve des mesures transitoires adoptées à ce sujet. Il semble ressortir de l'article 20 et de l'annexe VII du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (JO 2005, L 157, p. 29) que la Roumanie est liée, depuis la date de son adhésion à l'Union européenne, par les dispositions de la directive 2004/38, sauf lorsque ces dispositions concernent, notamment, l'accès des ressortissants roumains au marché du travail des États membres. À cet égard, plusieurs mesures transitoires relatives à la Roumanie ont été adoptées en ce qui concerne l'application des articles 1er à 6 du règlement (CEE) nº 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2). Étant donné que les droits de M. Jipa en tant que travailleur ne sont pas en cause devant la juridiction de renvoi, les mesures transitoires précitées relatives au règlement nº 1612/68 ne sont pas pertinentes dans le cadre de la présente espèce. L'article 4 de la directive 2004/38, qui concerne les droits des citoyens de l'Union en général, plutôt que ceux des citoyens de l'Union qui sont des travailleurs, n'est pas affecté par les mesures transitoires précitées et s'applique pleinement aux ressortissants roumains depuis le 1er janvier 2007.

15 — Voir également article 2, paragraphe 2, du protocole nº 4, qui prévoit que «[t]oute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien». Le protocole nº 4 est entré en vigueur le 2 mai 1968 et a été signé par tous les États membres, à l'exception de la République hellénique. Il convient cependant de rappeler que le gouvernement grec, dans ses observations mentionnées ci-dessus au point 24, a spécifiquement invoqué l'article 2, paragraphes 2 et 3, du protocole nº 4.

prévoit la mise en place de limitations au droit des citoyens de l'Union de quitter leur État membre d'origine en vue de se rendre dans un autre État membre.

B — *L'article 27 de la directive 2004/38*

39. Par la seconde partie de sa deuxième question et la première partie de sa troisième question, la juridiction nationale cherche en substance à savoir si le «séjour irrégulier» dans un autre État membre de l'Union d'un ressortissant roumain, rapatrié en vertu de l'accord de réadmission, relève des notions d'«ordre public» ou de «sécurité publique» telles qu'elles figurent à l'article 27 de la directive 2004/38, de telle sorte que la Roumanie peut restreindre la liberté de circulation de la personne intéressée sur le territoire d'un autre État membre.

40. Aux termes de l'article 18, paragraphe 1, CE, des limitations et des conditions peuvent être imposées au droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conformément au traité et aux dispositions prises pour son application. Les dispositions du chapitre VI de la directive 2004/38, intitulé «Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique», réglementent à mon sens les circonstances dans lesquelles les États membres peuvent limiter le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Bien que le titre du chapitre VI de la directive 2004/38 ne se réfère pas spécifiquement au droit de quitter le territoire d'un État membre et que de nombreuses dispositions de ce chapitre traitent de questions relatives au droit d'entrée [16] et au droit de séjour [17], il ressort clairement du libellé de l'article 27, paragraphe 1, et du vingt-deuxième considérant du préambule de ladite directive que son chapitre VI réglemente les limitations à la «liberté de circulation des citoyens de l'Union», une question qui inclut sans aucun doute tant le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre que le droit d'entrer dans un autre État membre.

41. L'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, qui reproduit en grande partie le contenu de l'article 3 de la directive 64/221/CEE du Conseil, 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 [18], doit à mon sens être interprété à la lumière, notamment, de la jurisprudence de la Cour relative à cette dernière disposition. À cet égard, la Cour a jugé d'une façon constante, en ce qui concerne les travailleurs, que le principe de la liberté de circulation devait être interprété largement et que les dérogations à celui-ci devaient être, au

16 — Voir article 5 de la directive 2004/38, relatif au droit d'entrée.

17 — Voir chapitre III de la directive 2004/38, relatif au droit de séjour.

18 — JO 1964, 56, p. 850. La directive 64/221 a été abrogée le 30 avril 2006 par la directive 2004/38. Voir article 38, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

contraire, d'interprétation stricte. En outre, la Cour a jugé qu'une interprétation particulièrement restrictive des dérogations à cette liberté était exigée par le statut de citoyen de l'Union [19]. La Cour a cependant également jugé que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public pouvaient varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il fallait ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité [20].

42. Aux termes de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, «[l]es 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» [21]. Il ressort clairement, non seulement des termes de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, mais également de la jurisprudence constante de la Cour, que des limitations visant à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique ne sauraient être fondées sur des justifications détachées du cas individuel ou sur des motifs de prévention générale [22]. En outre, l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 dispose que des condamnations pénales antérieures ne peuvent, à elles seules, motiver de telles mesures [23]. En vertu d'une jurisprudence constante, le recours par une autorité nationale à la notion d'ordre public suppose 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 [24].

43. Selon moi, un État membre ne peut pas limiter, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, le droit pour un citoyen de l'Union de quitter son État membre d'origine en vue de se rendre dans un autre État membre au seul motif qu'il a été rapatrié d'un autre État membre en raison de son «séjour irrégulier» dans ce dernier. J'estime qu'il résulte de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Commission/Espagne [25] qu'un État membre, lorsqu'il limite les droits accordés aux citoyens de l'Union en vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE, ne peut pas se fonder sur des affirmations générales et non spécifiques faites, à propos du comportement d'un citoyen de l'Union, par un autre État membre. Un État membre doit, lorsqu'il limite les libertés fondamentales d'un citoyen de l'Union, s'assurer et confirmer lui-même que l'exercice de ces libertés constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public, affectant un intérêt fondamental de la société.

44. En l'espèce, rien dans les faits, tels qu'ils sont présentés par la juridiction de renvoi,

19 — Arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri (C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, points 64 et 65).

20 — Arrêt du 4 décembre 1974, van Duyn (41/74, Rec. p. 1337, point 18).

21 — En vertu du principe de proportionnalité, les mesures nationales d'ordre public ou de sécurité publique doivent être appropriées et nécessaires pour atteindre le but recherché. Voir, en ce sens, arrêt Baumbast et R, précité note 8, point 91.

22 — Voir arrêts du 26 février 1975, Bonsignore (67/74, Rec. p. 297, point 6), et du 28 octobre 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219, point 29).

23 — Voir, en particulier, arrêt du 19 janvier 1999, Calfa (C-348/96, Rec. p. I-11, points 22 à 24).

24 — Voir arrêts du 31 janvier 2006, Commission/Espagne (C-503/03, Rec. p. I-1097, point 46); Orfanopoulos et Oliveri, précité note 19, point 66; Bouchereau, précité note 7, point 35, et Rutili, précité note 22, point 28.

25 — Arrêt précité note 24.

ne semble indiquer que le comportement personnel, actuel ou passé, de M. Jipa soit de nature à faire craindre qu'il puisse représenter un danger pour les intérêts fondamentaux de la société, nécessitant que la Roumanie adopte, au titre de l'article 18, paragraphe 1, CE, une mesure limitant, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, son droit à la libre circulation. Il semble en effet, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, ressortir de la décision de renvoi et des observations du gouvernement roumain que le ministère saisit régulièrement les juridictions roumaines, y compris depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, de demandes fondées sur les dispositions nationales en cause et visant à obtenir, dans les cas où des citoyens roumains ont été rapatriés en vertu d'un accord de réadmission, une décision limitant leur droit de quitter cet État membre et de se rendre dans un autre État membre.

45. J'estime par conséquent que, si un État membre n'établit pas de manière spécifique, à propos de l'un de ses propres ressortissants, conformément au principe de proportionnalité et sur le fondement exclusif du comportement personnel de l'individu intéressé, que l'exercice par celui-ci du droit, en vertu de l'article 18, paragraphe 1, CE et de l'article 4 de la directive 2004/38, de quitter son propre État membre en vue de se rendre dans un autre État membre peut constituer une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public, affectant un intérêt fondamental de la société, l'État membre d'origine ne peut pas imposer à cette personne, pour des raisons d'«ordre public» ou de «sécurité publique» au sens de l'article 27 de ladite directive, des limitations à la liberté de circulation.

C — *Comportement personnel*

46. Par la seconde partie de sa troisième question, la juridiction nationale cherche à savoir si un État membre peut restreindre de manière automatique, en vertu de l'article 27 de la directive 2004/38, la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union pour des motifs d'«ordre public» et de «sécurité publique», sans analyser le «comportement personnel» de la personne en cause.

47. À mon sens, et à la lumière du raisonnement développé ci-dessus aux points 40 à 44, un État membre ne saurait, en vertu de l'article 27 de la directive 2004/38, restreindre de manière automatique la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique. Conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les États membres doivent à tout le moins, lorsqu'ils imposent de telles restrictions, examiner le comportement personnel de l'individu en question. En outre, l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 énonce sans ambiguïté que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné.

48. J'estime par conséquent que l'absence d'examen, par un État membre, du comportement personnel d'un individu lorsqu'il limite, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre prive de validité toute justification de la limitation en cause.

VI — Conclusion

49. En conséquence, j'estime que la Cour devrait répondre à la question déférée par le Tribunalul Dâmbovița de la manière suivante:

«1) L'article 18, paragraphe 1, CE et l'article 4 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) nº 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, s'opposent, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, à une législation nationale telle que celle en cause en l'espèce, qui prévoit la mise en place de limitations au droit des citoyens de l'Union de quitter leur État membre d'origine en vue de se rendre dans un autre État membre.

2) Si un État membre n'établit pas de manière spécifique, à propos de l'un de ses propres ressortissants, conformément au principe de proportionnalité et sur le fondement exclusif du comportement personnel de l'individu intéressé, que l'exercice par celui-ci du droit de quitter son propre État membre en vue de se rendre dans un autre État membre peut constituer une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public, affectant un intérêt fondamental de la société, l'État membre d'origine ne peut pas imposer à cette personne, pour des raisons d'"ordre public' ou de 'sécurité publique' au sens de l'article 27 de ladite directive, des limitations à la liberté de circulation.

3) L'absence d'examen, par un État membre, du comportement personnel d'un individu lorsqu'il limite, pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre prive de validité toute justification de la limitation en cause.»