ARRÊT DE LA COUR
DU 26 FÉVRIER 1975 [1]

Carmelo Angelo Bonsignore contre Oberstadtdirektor der Stadt Köln (demande de décision préjudicielle, formée par le Verwaltungsgericht Köln)

« Ordre public et sécurité publique »

Affaire 67-74

Sommaire

Libre circulation des personnes — Non-discrimination — Dérogations — Interprétation stricte — Atteinte à l'ordre public national — Ressortissant d'un État membre — Expulsion — Comportement personnel — Mesure de prévention générale — Interdiction

(Traité CEE, art. 48 et 56 ; directive du Conseil n° 64/221, art. 3, §§ 1 et 2)

La directive n° 64/221 vise à coordonner les mesures justifiées par la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique envisagée par les articles 48 et 56 du traité, afin de concilier l'application de ces mesures avec le principe fondamental de la libre circulation des personnes dans la Communauté et l'élimination de toute discrimination, dans le domaine d'application du traité, entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres.

Les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des personnes constituant des exceptions à interpréter strictement, la notion de « comportement personnel » exprime l'exigence qu'une mesure d'expulsion ne peut viser que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui pourraient être le fait de l'individu qui en est l'objet.

Il en résulte que l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive n° 64/221 fait obstacle à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre si cette expulsion est décidée dans un but de dissuasion à l'égard d'autres étrangers, c'est-à-dire si elle est fondée sur des motifs de « prévention générale ».

Dans l'affaire 67-74

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

1 — Langue de procédure : l'allemand.

CARMELO ANGELO BONSIGNORE, ouvrier chimiste, demeurant à Cologne,

et

le « OBERSTADTDIREKTOR » (chef de l'administration municipale) de la ville de Cologne, en présence du représentant du ministère public près le tribunal administratif de Cologne,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de 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,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher, M. Sørensen et A. O'Keeffe, 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

M. Carmelo Angelo Bonsignore, de nationalité italienne, est arrivé, en octobre 1968, à l'âge de 18 ans, en république fédérale d'Allemagne pour y occuper un emploi d'ouvrier chimiste à Cologne. Son permis de séjour, délivré le 5 novembre 1968, a été prorogé, le 8 août 1969, par le « Oberstadtdirektor » (chef de l'administration municipale) de Cologne pour une durée de 5 ans.

En mai 1971, M. Bonsignore a acquis d'un inconnu un révolver de calibre 6.35, sans être en possession d'un permis de port d'arme.

Le 30 mai 1971, en manipulant ce révolver, il a mortellement blessé son frère cadet Angelo.

Le 20 octobre 1971, le « Schöffengericht » (tribunal d'échevins) auprès de l'« Amtsgericht » (tribunal cantonal) de Cologne a condamné M. Bonsignore à une amende pour infraction à la loi sur les armes et l'a reconnu coupable d'homicide par imprudence, tout en estimant qu'il n'y avait pas lieu de prononcer contre lui une peine de ce chef.

Suite à cette condamnation, le « Oberstadtdirektor » de la ville de Cologne, par « Ordnungsverfügung » (décret) du 15 septembre 1972, pris en application des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 1, n° 2, de la loi sur les étrangers du 28 avril 1965 et de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1969 sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE, a décidé d'expulser M. Bonsignore du territoire de la république fédérale d'Allemagne et ordonné l'exécution immédiate de cette mesure.

L'opposition formée, le 4 octobre 1972, par M. Bonsignore a été rejetée par décision du « Oberstadtdirektor » du 10 octobre.

Sur requête de M. Bonsignore, introduite le 26 octobre 1972, le tribunal administratif de Cologne, par ordonnance du 10 novembre 1972, a prononcé le sursis à l'exécution de la mesure d'expulsion.

Un recours administratif introduit par M. Bonsignore contre l'arrêté d'expulsion a été rejeté par le « Regierungspräsident » (préfet) de Cologne par décision du 26 avril 1973.

M. Bonsignore s'est pourvu contre cette décision, le 23 mai 1973, devant le tribunal administratif de Cologne.

Celui-ci a notamment constaté que la jurisprudence administrative allemande est partagée quant à l'interprétation des principales dispositions législatives nationales relatives aux limitations à la libre circulation en République fédérale, en particulier de l'article 12 de la loi du 22 juillet 1969 sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE. Selon le paragraphe 1 de cette disposition, une expulsion ou un éloignement de force ne peuvent être décidés que pour des raisons de sécurité publique ou d'ordre public ou si la présence de l'intéressé affecte certains autres intérêts essentiels de la République fédérale ; le paragraphe 3 de la même disposition prévoit que les décisions ou mesures énumérées au paragraphe 1 ne peuvent être prises que si le comportement personnel de l'étranger le justifie et, aux termes du paragraphe 4, la seule existence d'une condamnation pénale ne peut motiver ces décisions ou mesures. Ainsi, l'article 12 poserait la question de savoir si un ressortissant d'un État membre de la CEE peut être expulsé du territoire de la république fédérale d'Allemagne pour des motifs de prévention générale.

Cette question relèverait sans doute de l'interprétation du droit interne ; celui-ci devant cependant être interprété conformément au droit communautaire et selon sa finalité, une réponse définitive supposerait l'interprétation préalable de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de 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, p. 850), aux termes desquels « 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 » et « la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures ».

Par ordonnance du 30 juillet 1974, le tribunal administratif de Cologne (5e chambre) a donc décidé, conformément à 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'article 3, paragraphes 1 et 2, de 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, doit-il être interprété

en ce sens qu'il fait obstacle à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre de la CEE par les autorités nationales d'un autre État membre décidée en vue de dissuader d'autres étrangers de commettre un délit identique ou semblable à celui qui est reproché à l'expulsé ou d'autres infractions contre la sécurité et l'ordre publics, c'est-à-dire motivée par des raisons de prévention générale ?

2. Cette même disposition signifie-t-elle qu'un ressortissant d'un État membre de la CEE ne peut être expulsé que s'il existe des indices probants permettant de penser que cet étranger, ressortissant d'un État membre de la Communauté, condamné du chef d'un délit, commettra une nouvelle infraction ou qu'il portera atteinte d'une autre manière à la sécurité et à l'ordre publics d'un État membre de la CEE, c'est-à-dire pour des raisons de prévention spéciale ?

L'ordonnance du tribunal administratif de Cologne a été enregistrée au greffe de la Cour le 14 septembre 1974.

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 28 octobre 1974 par le « Oberstadtdirektor » de la ville de Cologne, partie défenderesse au principal, le 18 novembre par la Commission des Communautés européennes, le 27 novembre par le représentant du ministère public près le tribunal administratif de Cologne, partie intervenante au principal, et le 28 novembre 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.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Le *« Oberstadtdirektor » de la ville de Cologne,* partie défenderesse au principal, estime irrelevante la distinction établie par le tribunal administratif de Cologne entre la « prévention spéciale », caractérisée par l'existence d'indices probants permettant de penser que l'étranger condamné du chef d'un délit commettra une nouvelle infraction, et la « prévention générale », qui permet de justifier l'expulsion d'un étranger par le dessein de dissuader d'autres étrangers de commettre un délit identique ou semblable : l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221 se référerait tant au « comportement personnel » de l'étranger qu'aux « mesures d'ordre public ou de sécurité publique ».

La notion de « comportement personnel » ne poserait pas de problème : l'étranger condamné du chef d'un délit fournirait toujours, par son seul comportement personnel, le motif de son expulsion.

Par sa référence à l'ordre public et à la sécurité publique, la directive viserait la notion de « danger ». Or, l'administration de la police et de la sûreté aurait pour mission non seulement de mettre fin aux troubles existants, mais aussi et surtout d'assurer la défense préventive contre les dangers menaçant la sécurité et l'ordre publics, un tel « danger » pouvant être constitué par l'eventualité d'un dommage dont la survenance apparaît comme vraisemblable aux yeux des autorités compétentes sur la foi de leur expérience. En fonction de cette notion centrale de danger, la législation allemande sur les étrangers retiendrait certaines catégories d'actes répréhensibles, dont les infractions à la législation sur les armes, considérés comme particulièrement dangereux pour la cohabitation paisible et sûre des Allemands et des étrangers. Des directives ministérielles recommanderaient expressément aux autorités chargées de la police des étrangers de faire preuve, dans certains cas, d'une rigueur particulière ; elles considéreraient que les étrangers qui se rendent coupables de certains délits constituent une menace particulièrement sérieuse contre la cohabitation d'une population

nombreuse concentrée — dans les grandes villes — sur un espace restreint.

Les autorités seraient fondées à prendre en considération le danger général que représentent certains étrangers condamnés du chef d'actes répréhensibles particulièrement dangereux pour la communauté, tel que l'usage prohibé d'armes a feu, et la menace qu'ils font planer sur la sécurité et l'ordre publics ; elle devrait être en droit de les expulser.

L'expulsion d'un étranger aurait, sous certaines conditions, pour conséquence accessoire et souhaitable qu'une telle mesure s'ébruite et a un effet dissuasif incontestable.

Le *ministère public près le tribunal administratif de Cologne,* partie intervenante au principal, fait observer que, dans la mesure où la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE place ceux-ci, en matière de séjour en République fédérale, dans une situation juridique plus favorable que celle que la loi sur les étrangers confère aux étrangers en général, la première devrait prévaloir.

En l'espèce, M. Bonsignore aurait fait l'objet d'une mesure d'expulsion pour acquisition et détention illégales d'une arme et en application des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 1, n° 2, de la loi sur les étrangers et de l'article 12 de la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE. Il aurait été condamné du chef d'un délit ; en outre, l'acquisition et la détention illégales d'armes porteraient atteinte à la sécurité et à l'ordre publics et justifieraient, à ce titre, une mesure d'expulsion en application de l'article 10, paragraphe 1, n° 11. En effet, il y aurait lieu de considérer comme des « intérêts essentiels de la république fédérale d'Allemagne » au sens de cette disposition l'intérêt au respect de l'ordre juridique allemand par des travailleurs étrangers. L'intégration des travailleurs étrangers à la vie et à l'ordre de la République fédérale comporterait notamment une prise de conscience de l'importance de la sécurité et de l'ordre publics, en particulier dans les grands centres industriels. La détention illégale et le trafic d'armes devraient être considérés comme une atteinte à des intérêts extrêmement importants de la République fédérale, justifiant l'expulsion, alors même qu'aucune des autres circonstances énoncées à l'article 10, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers ne serait donnée.

Quant à la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE, il conviendrait de constater que son article 12, paragraphe 1, prévoit que les ressortissants des États membres ne peuvent être expulsés que pour des motifs de sécurité ou d'ordre publics ou lorsque leur présence affecte d'autres intérêts essentiels de la république fédérale d'Allemagne. Ces deux hypothèses réunies correspondraient à la notion d'ordre public développée dans les ordres juridiques inspirés du droit romain et engloberaient l'ensemble des dispositions arrêtées dans l'intérêt général ; elles constitueraient la mise en œuvre de l'article 48, paragraphe 3, du traité, aux termes duquel des restrictions à la libre circulation des travailleurs peuvent être imposées pour des motifs d'odre public.

Il y aurait donc convergence entre la loi sur les étrangers et celle sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE.

Le régime plus favorable réservé à ces derniers découlerait, au regard du cas d'espèce, de l'article 12, paragraphes 3 et 4, de la loi de 1969. En particulier, selon l'article 12, paragraphe 3, première phrase, une mesure d'expulsion ne pourrait être fondée que sur le comportement personnel de l'étranger ; or, M. Bonsignore aurait provoqué la mesure d'expulsion en enfreignant la législation allemande sur les armes, c'est-à-dire par son comportement personnel. Par ailleurs, l'article 12, paragraphe 3, de la loi sur l'entrée et le séjour des ressortissants des États membres de la CEE devrait être interprété à la lumière de la directive n° 64/221, en particulier de l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, 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 ». Cette disposition n'interdirait nullement de restreindre le droit fondamental de libre circulation pour des motifs de dissuasion collective, de prévention générale ; elle signifierait que les mesures prises à l'encontre d'une personne ne sont licites que si celle-ci a enfreint l'ordre public du seul fait de son comportement personnel, non pas que les mesures arrêtées pour des raisons d'ordre public ne peuvent viser qu'à dissuader individuellement la personne concernée. En considération de l'importance de la prévention générale dans le cadre du maintien de l'ordre public, la directive aurait dû, par hypothèse, clairement énoncer son interdiction.

La directive tendrait à prohiber tout abus des mesures d'ordre public autorisées, d'une manière générale, par l'article 48, paragraphe 3, du traité ; en particulier, son article 3, paragraphe 1, aurait pour objet de protéger le ressortissant qui n'est pas lui-même à l'origine d'un trouble de l'ordre public. Lorsque, dans un cas d'espèce, la prévention spéciale et la prévention générale se justifient objectivement, c'est-à-dire lorsqu'elles sont aptes à atteindre le but de dissuasion auquel elles tendent, elles seraient licites, au regard de la directive, en tant que mesures d'ordre public.

Par ailleurs, l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, de la directive dans le sens de la licéité d'une expulsion prononcée pour des motifs de prévention générale ne serait incompatible ni avec l'article 48, paragraphe 3, du traité ni avec d'autres dispositions du droit communautaire.

Le droit fondamental de libre circulation serait assorti, selon les termes clairs de l'article 48, paragraphe 3 du traité, de la réserve des « limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». Ce droit ne pourrait s'imposer au sein de la Communauté que s'il ne porte pas préjudice à l'ordre public ; une libre circulation « excessive » conduirait à des conséquences contraires au but recherché.

L'expulsion pour des motifs de prévention générale constituerait un moyen indispensable pour réaliser l'intégration des travailleurs étrangers dans l'ordre public en vigueur. Au cours de l'actuelle première phase des efforts d'intégration, le maintien de l'ordre public, l'intégration la plus rapide possible des travailleurs étrangers et la réalisation corrélative d'une libre circulation harmonieuse exigeraient que, dans un cas d'espèce, une mesure d'expulsion puisse être prononcée dans un but de prévention générale.

L'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221 devrait donc être interprété en ce sens qu'une mesure d'expulsion, justifiée objectivement par des motifs de prévention générale visant à maintenir l'ordre public, est compatible avec le droit communautaire.

Le *gouvernement de la république italienne* est d'avis que l'article 3 de la directive n° 64/221 traduit le souci du Conseil de parvenir à une délimitation rigoureuse du concept d'ordre public et de sécurité publique, susceptible de justifier l'adoption de mesures spéciales à l'égard des travailleurs communautaires. Son premier paragraphe établirait que les mesures spéciales ne peuvent être fondées que sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet, tandis que le second paragraphe interdirait expressément de considérer l'existence de condamnations pénales comme un motif suffisant et approprié pour adopter une mesure spéciale à l'égard d'un travailleur communautaire. Il serait exclu, par le paragraphe 1, que les mesures spéciales puissent être justifiées par des circonstances ou des appréciations qui ne se fondent pas sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet, tandis que, selon le paragraphe 2, l'appréciation d'ordre public propre à justifier des mesures spéciales devrait être effectuée de manière spécifique et actuelle, la référence générale à l'appréciation effec-

tuée par le juge pénal à l'occasion d'une décision de condamnation n'étant pas susceptible de justifier ces mesures.

Les mesures spéciales contre des travailleurs communautaires non nationaux ne pourraient donc être adoptées que pour des raisons de prévention spéciale, et non pas de prévention générale.

Le texte même de la disposition établirait que la menace redoutée contre l'ordre public doit se trouver en corrélation étroite et spéciale avec le comportement du travailleur.

Si la mesure pouvait être adoptée également sur la base d'objectifs génériques de prévention générale, la conduite de l'individu ne serait pas la cause du trouble redouté de l'ordre public, mais n'en constituerait qu'une occasion générique ; or, l'article 3, paragraphe 1, de la directive exigerait l'existence d'un lien de causalité entre le comportement des travailleurs et la menace redoutée contre l'ordre public. Admettre l'adoption d'une mesure restrictive en raison d'un simple danger générique pour l'ordre public et en dehors de la prévision pure et simple d'une conduite répréhensible future du travailleur reviendrait à sanctionner un travailleur communautaire non national, non à cause ou en prévision d'un comportement déterminé de celui-ci, mais en raison de la prévision d'un comportement déterminé d'autres sujets. Cette conséquence serait à la fois contraire aux principes de justice et d'équité et incompatible avec les fondements mêmes de l'ordre juridique communautaire, plus particulièrement avec le principe de la libre circulation des travailleurs communautaires ; elle pourrait aboutir à une véritable discrimination fondée sur la nationalité.

Le fait que l'article 3, paragraphe 1, de la directive a entendu limiter l'adoption de mesures spéciales pour des motifs d'ordre public, contre des travailleurs communautaires non nationaux, exclusivement à celles qui sont motivées par des finalités de prévention spéciale trouverait une confirmation dans le paragraphe 2 de l'article 3, qui exclut expressément des mesures spéciales motivées par la seule existence d'une condamnation pénale. Si la directive ne reconnaît même pas l'existence d'une condamnation pénale comme élément approprié pour fonder une mesure spéciale, il faudrait en conclure a fortiori que le pouvoir d'adopter des mesures spéciales à des simples fins de prévention générale est exclu, ces mesures devant nécessairement se fonder non sur l'appréciation concrète du comportement des travailleurs, mais sur une appréciation abstraite et prédéterminée d'éléments encore moins objectifs et moins garantis que celui de l'existence d'une condamnation pénale.

La *Commission des Communautés européennes* rapelle que les États membres sont en droit de limiter la liberté de circulation accordée par le traité aux ressortissants des pays de la CEE « pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ». La réglementation prévue à ce sujet à l'article 3 de la directive n° 64/221 revêtirait donc un caractère exceptionnel et, conformément aux principes généraux, elle serait soumise à une interprétation restrictive. Ce texte serait parfaitement clair : en disposant que « ces mesures doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet », il établirait qu'il faut examiner chaque cas individuellement. Cette considération s'appliquerait également aux conditions requises pour que des mesures d'ordre public et de sécurité publique soient prises par les États membres à l'égard de ressortissants d'autres États membres. A cet égard, le pouvoir d'appréciation des États serait également limité par l'article 3, paragraphe 2, de la directive, selon lequel des condamnations pénales ne peuvent pas « automatiquement » motiver ces mesures.

La nécessité d'examiner chaque cas individuellement serait également valable à l'égard de l'objectif recherché par cette mesure.

Compte tenu du texte de la directive, le fait de vouloir dissuader d'autres étrangers de commettre à l'avenir des délits

identiques ou semblables ne devrait donc jouer aucun rôle.

Si, par hypothèse, le texte de l'article 3, paragraphe 1, pouvait donner lieu à des interprétations divergentes, l'impératif de l'interprétation restrictive exigerait que, dans le doute, on ne se décide pas en faveur de la dissuasion.

Cette interprétation correspondrait à l'esprit et à l'objectif de la directive. Le droit de libre circulation aurait pour conséquence que les ressortissants des pays membres de la CEE, dans les conditions précisées par la directive, ont le droit de séjourner sur le territoire des autres États membres. Ceux-ci pourraient certes faire jouer la réserve des « mesures d'ordre public et de sécurité publique » ; mais le pouvoir d'appréciation que conservent les États membres dans ce domaine — même si l'on confère à juste titre aux notions d'ordre public, de sécurité et de santé un contenu communautaire — devrait être limité par l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Cette limitation n'aurait de sens que si elle place les ressortissants des pays de la CEE dans une situation meilleure que celle des autres étrangers, ce qui ne serait plus le cas si des considérations de prévention générale pouvaient suffire à motiver une décision d'expulsion.

Il conviendrait donc de répondre comme suit aux questions posées par le tribunal administratif de Cologne :

L'article 3 de la directive du Conseil n° 64/221 doit être interprété en ce sens qu'une expulsion d'un ressortissant d'un État membre de la CEE ayant subi une condamnation pénale ne peut entrer en ligne de compte pour dissuader d'autres étrangers de commettre des délits identiques ou semblables (conception de la prévention générale), mais uniquement lorsqu'on peut craindre, après examen approfondi, que cet étranger portera de nouveau atteinte à la sécurité publique et à l'ordre public (conception de la prévention spéciale).

III — Procédure orale

Attendu que le « Oberstadtdirektor » de la ville de Cologne, représenté par M. Trutz von Wolff, Oberrechtsrat, le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Giorgio Zagari, substitut de l'avvocato generale dello stato, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Rolf Wägenbaur, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 21 janvier 1975 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 19 février 1975 ;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 30 juillet 1974, parvenue au greffe de la Cour le 14 septembre suivant, le tribunal administratif de Cologne a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à l'interprétation de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de 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, p. 850) ;

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours intenté par un ressortissant italien, demeurant dans la république fédérale d'Allemagne, à l'encontre d'une décision d'expulsion prise à son égard, par l'autorité compétente en matière de police des étrangers, à la suite d'une condamnation encourue par lui pour infraction à la loi sur les armes et homicide par imprudence ;

qu'il résulte de l'ordonnance de renvoi que le requérant au principal, entré illégalement en possession d'une arme à feu, avait, par suite d'une manipulation imprudente de celle-ci, causé accidentellement la mort de son frère ;

que, de ce fait, la juridiction répressive compétente l'a condamné à une amende pour infraction à la législation sur les armes ;

qu'elle a également retenu sa culpabilité en ce qui concerne l'homicide par imprudence, sans cependant lui infliger de ce chef une sanction quelconque, estimant qu'une peine aurait été dénuée de sens en raison des circonstances, compte tenu notamment de la souffrance morale résultant, pour l'auteur, des conséquences de son imprudence ;

3 que postérieurement à la condamnation pénale, l'autorité compétente en matière de police des étrangers a ordonné l'expulsion de l'intéressé sur base de la loi sur les étrangers, du 28 avril 1965 (Bundesgesetzblatt, Teil I, p. 353), en connexion avec la loi relative à l'entrée et au séjour de ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne, du 22 juillet 1969 (Bundesgesetzblatt, Teil I, p. 927), prise pour l'application, dans la république fédérale d'Allemagne, de la directive n° 64/221 ;

4 que, saisi du recours contre cette décision, le tribunal administratif a estimé qu'en raison des circonstances particulières de l'espèce, l'expulsion ne saurait être justifiée par des motifs de « prévention spéciale » fondés sur les faits qui avaient donné lieu à la condamnation pénale ou sur le comportement, actuel et prévisible, du requérant au principal ;

que, selon le tribunal, la seule raison pouvant éventuellement justifier la mesure prise pourrait consister dans des motifs de « prévention générale », mis en avant tant par l'autorité compétente en matière de police des étrangers que par le ministère public, et tirés de l'effet de dissuasion que devrait avoir, dans les milieux d'immigrés, en présence d'une recrudescence de la violence dans les grands centres urbains, l'expulsion d'un étranger trouvé en possession illégale d'une arme ;

que le tribunal administratif, appelé à faire application de dispositions législatives — notamment du paragraphe 12 de la loi du 22 juillet 1969 — prises pour l'exécution d'une directive de la Communauté, estime nécessaire d'obtenir de la Cour une interprétation des dispositions correspondantes de cette directive, en vue d'assurer à la loi nationale une application conforme aux exigences du droit communautaire ;

que, dans ces conditions, le tribunal administratif a soumis à la Cour deux questions ainsi libellées :

L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive du Conseil n° 64/221, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de deplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique doit-il être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre de la CEE par les autorités nationales d'un autre État membre décidée en vue de dissuader d'autres étrangers de commettre un délit identique ou semblable à celui qui est reproché à l'expulsé ou d'autres infractions contre la sécurité et l'ordre publics, c'est-à-dire motivée par des raisons de prévention générale ?

Cette même disposition signifie-t-elle qu'un ressortissant d'un État membre de la CEE ne peut être expulsé que s'il existe des indices probants permettant de penser que cet étranger, ressortissant d'un État membre de la Communauté, condamné du chef d'un délit, commettra une nouvelle infraction ou qu'il portera atteinte, d'une autre manière, à la sécurité et à l'ordre publics d'un État membre de la CEE, c'est-à-dire pour des raisons de prévention spéciale ?

attendu qu'aux termes de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive n° 64/221, « 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 » et que « la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures » ;

que ces dispositions doivent être interprétées à la lumière des objectifs de la directive, qui vise notamment à coordonner les mesures justifiées par la sauvegarde de l'ordre public et de la securité publique envisagée par les articles 48 et 56 du traité, afin de concilier l'application de ces mesures avec le principe fondamental de la libre circulation des personnes dans la Communauté et l'élimination de toute discrimination, dans le domaine d'application du traité, entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres ;

6 que, dans cette perspective, l'article 3 de la directive fait reconnaître que ne sauraient être retenues, à l'égard des ressortissants des États membres de la Communauté, en ce qui concerne les mesures visant à la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique, des justifications détachées du cas individuel, ainsi qu'il ressort notamment de l'exigence formulée par le paragraphe 1, aux termes duquel c'est « exclusivement » le « comportement personnel » de ceux qui en font l'objet qui doit être déterminant ;

que, les dérogations aux règles relatives à la libre circulation des personnes constituant des exceptions à interpréter strictement, la notion de « comportement personnel » exprime l'exigence qu'une mesure d'expulsion ne peut viser que des menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui pourraient être le fait de l'individu qui en est l'objet ;

7 qu'il y a donc lieu de répondre aux questions posées que l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive n° 64/221 fait obstacle à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre si cette expulsion est décidée dans un but de dissuasion à l'égard d'autres étrangers, c'est-à-dire si elle est fondée, selon les termes de la juridiction nationale, sur des motifs de « prévention générale » ;

Quant aux dépens

8 Attendu que les frais exposés par 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 ;

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 Cologne, 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 Cologne par ordonnance du 30 juillet 1974,

dit pour droit :

L'article 3, paragraphes 1 et 2, de 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, fait obstacle à l'expulsion d'un ressortissant d'un État membre si celle-ci est décidée dans un but de dissuasion à l'égard d'autres étrangers.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 février 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 19 FÉVRIER 1975

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La présente affaire préjudicielle vous conduira à préciser l'interprétation de la directive du Conseil n° 221 du 25 février 1964 qui traite, vous le savez, de la coordination, dans les États membres de la Communauté, des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour, justifiées par des raisons d'ordre public et, notamment, de sécurité publique.

Par votre arrêt du 4 décembre dernier dans l'affaire 41-74, Demoiselle Van Duyn, vous avez dit pour droit que les dispositions de l'article 3, paragraphe I, de cet acte communautaire, 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 », engendrent, « en faveur des particuliers, des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans les États membres et que les juridictions nationales doivent sauvegarder ».

Ainsi avez-vous reconnu l'applicabilité directe de cette règle au sens que votre jurisprudence attache à cette expression.

Vous avez également décidé que l'appréciation du comportement personnel est une condition nécessaire de toute mesure restrictive de la liberté de circulation et d'emploi des travailleurs migrants, prise