2) L'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221, selon lequel la seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver les restrictions à la libre circulation que l'article 48 du traité autorise pour des motifs d'ordre public et de sécurité publique, doit être interprété en ce sens que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où les circonstances qui ont donné lieu à ces condamnations font apparaître l'existence d'un comportement personnel constituant une menace actuelle pour l'ordre public.

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

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

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

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

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

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans cette affaire, la Cour est appelée, une fois de plus, à interpréter, sur des points précis, les dispositions de droit communautaire habilitant les États membres à apporter «pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique», des exceptions aux principes généraux, énoncés dans le traité CEE, de non-discrimination entre ressortissants

1 — Traduit de l'anglais.

des États membres et, plus particulièrement, de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Dans les affaires 41-74 (Van Duyn/Home Office, Recueil 1974, p. 1337), 67-74 (Bonsignore/Stadt Köln, Recueil 1975, p. 297), 36-75 (Rutili/Ministre de l'intérieur, Recueil 1975, p. 1219), 48-75 (Royer, Recueil 1976, p. 497), 118-75 (Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1185) et, plus récemment, dans l'affaire 8-77 (Sagulo, Brenca et Bakhouche, arrêt du 14 juillet 1977), qui n'a pas encore été publié jusqu'à présent, la Cour a déjà défini, jusqu'à un certain point, dans quelle mesure de telles exceptions étaient tolérables.

La présente affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel formée par un Metropolitan Stipendiary Magistrate (juge unique), siégeant à la Marlborough Street Magistrates's Court de Londres. Ce tribunal est saisi d'une instance pénale contre un certain Pierre Roger André Bouchereau, ressortissant français, âgé aujourd'hui de 21 ans. Mise à part une brève période de chômage à l'époque de son arrestation en mars 1976, le prévenu était employé au Royaume-Uni comme mécanicien depuis mai 1975.

Il existe dans ce pays une loi, la loi de 1971, sur l'abus de stupéfiants — Misuse of Drugs Act 1971 — qui, comme son intitulé détaillé l'indique, arrête des dispositions «relatives aux drogues dangereuses ou autrement nocives et à tout ce qui s'y rapporte ainsi qu'aux usages auxquels elles sont destinées». Elle remplace la législation relative à l'abus de stupéfiants précédemment en vigueur au Royaume-Uni. L'article 5 de cette loi rend illicite, sauf certaines exceptions dont aucune n'est en cause ici, la détention, par une personne, de certains types de stupéfiants. A deux reprises, devant des Magistrates' Courts de Londres, M. Pierre Bouchereau a reconnu s'être livré à des infractions tombant sous le coup de cet article. La première fois, le 7 janvier 1976, devant le Marlborough Magistrates' Court, il a reconnu avoir détenu illégalement, le 10 décembre 1975, de petites quantités de méthyle d'amphétamine et de cannabis. Pour cette infraction, il a bénéficié d'un acquittement conditionnel assorti d'une probation de 12 mois et a été condamné à cinq livres au titre des dépens. En bref, en droit anglais, une ordonnance d'acquittement conditionnel a pour effet d'éviter que l'intéressé ne soit puni en raison de l'infraction, à moins qu'il n'en commette une nouvelle durant la période mentionnée dans l'ordonnance. Si tel est le cas, il est passible d'une condamnation et pour la première et pour la nouvelle infraction (voir l'article 7 de la loi sur les pouvoirs des juridictions pénales — Powers of Criminal Courts Act 1973 —, qui remplace la précédente législation datant de 1948). Le 10 mars 1976, M. Bouchereau a, de nouveau, été trouvé en possession illégale de stupéfiants, à savoir 28 tablettes de LSD et trois paquets contenant du sel d'amphétamine. Devant le Marlborough Street Magistrates' Court, le 9 juin 1976, il a reconnu avoir commis cette infraction. Il n'a toujours pas été condamné pour ces infractions, pas même pour la première. Il semble que le juge ait sursis à statuer jusqu'à ce qu'il ait pris la décision de proposer ou non l'expulsion de M. Bouchereau.

C'est la loi de 1971 sur l'immigration — Immigration Act 1971 — qui donne pouvoir à un tribunal du Royaume-Uni de proposer l'expulsion d'un étranger. Il s'agit, là aussi, d'une loi remplaçant une législation antérieure, remontant à 1914. Auparavant, le contrôle de la circulation des étrangers au Royaume-Uni, entrait dans le cadre des prérogatives royales. En d'autres termes, cette question ressortissait à la Common Law.

La loi de 1971 contient deux dispositions distinctes fixant les circonstances dans lesquelles un individu peut être «passible d'expulsion hors du Royaume-Uni». Il s'agit, en premier lieu, de l'article 3, paragraphe 5, aux termes duquel une personne qui n'est pas «patrial» (c'est-à-dire, qui n'est pas un sujet britannique,

disposant du droit de demeurer au Royaume-Uni) peut être passible d'une telle mesure:

«(a) si, ne disposant que d'une autorisation limitée d'entrer et de séjourner, elle n'observe pas une condition attachée à l'autorisation ou séjourne au-delà du temps imparti par cette autorisation, ou encore

(b) si le ministre estime que son expulsion est nécessaire au bien public, ou encore

(c) si un arrêté d'expulsion est ou a été pris contre une autre personne de sa famille.»

Manifestement, la lecture de cette disposition doit être considérablement modifiée quand il s'agit d'un ressortissant d'un autre État membre de la Communauté. Toutefois, il n'est pas nécessaire que nous poursuivions, ici, en détail, l'examen de cette question, l'article 3, paragraphe 5, de la loi sur l'immigration ne s'appliquant pas au cas de l'espèce.

Quant à la seconde disposition en cause ici, il s'agit de l'article 3, paragraphe 6, dont le libellé est le suivant:

«Sans préjudice de l'application de l'alinéa 5 ci-dessus, une personne qui n'est pas «patrial» peut également être passible d'une expulsion du Royaume-Uni si, après avoir atteint l'âge de 17 ans, elle est reconnue coupable d'une infraction pour laquelle elle encourt une peine d'emprisonnement et si, sur la base de sa condamnation, elle fait l'objet d'une proposition d'expulsion présentée par un tribunal habilité à cet effet en vertu de la présente loi.»

L'article 6, paragraphe 1, détermine les tribunaux autorisés par cette loi à proposer l'expulsion. En bref, il s'agit des tribunaux habilités à condamner la personne concernée pour l'infraction en question.

Le pouvoir de prendre effectivement un arrêté d'expulsion est visé à l'article 5, paragraphe 1, de cette loi. Il est de la compétence du ministre et s'applique «si, aux termes de l'article 3, paragraphes 5 et 6, ci-dessus, une personne est passible d'expulsion».

Le régime des recours diffère selon qu'il s'agit d'un cas d'application du paragraphe 5 ou du paragraphe 6 de l'article 3.

Si c'est l'article 3, paragraphe 5, qui s'applique, la loi dispose qu'avant que puisse être pris le moindre arrêté d'expulsion, il faut au préalable que le ministre ait pris «une décision» de procéder à cette expulsion. D'après la loi, cette décision est susceptible d'appel devant un «Adjudicator», dont la décision peut elle-même faire l'objet d'un recours devant l'«Immigration Appeal Tribunal». Dans certaines hypothèses, il existe un recours direct devant ce tribunal. Un arrêté d'expulsion ne peut pas être pris tant que toutes les possibilités de recours n'ont pas été épuisées. Saisis sur recours, l'Adjudicator et le tribunal peuvent procéder au contrôle de tous les aspects de l'affaire, y compris le bien-fondé de prendre un arrêté d'expulsion (voir les articles 12 et 15 de la loi et la récente décision de la Queen's Bench Divisional Court dans l'affaire Regina/ Immigration Appeal Tribunal, Ex parte Ekrem Mehmet, 1977, 1 WLR, p. 795). L'article 15, paragraphe 3, de la loi prévoit une exception si la décision de prendre l'arrêté d'expulsion a pour motif le fait que l'expulsion de l'étranger concerné, «ayant lieu dans l'intérêt de la sécurité nationale ou des relations existant entre le Royaume-Uni et tout autre pays, ou pour toute autre raison de nature politique, contribue à assurer le bien public». Dans cette hypothèse, il n'y a pas possibilité de recours devant l'Adjudicator ou l'Immigration Appeal Tribunal. A la place, une procédure extra-légale s'applique par renvoi de l'affaire devant une commission chargée de conseiller le secrétaire d'État. (Voir à ce sujet Regina/ Secretary of State for Home Affairs, Ex parte Hosenball, 1977, 1 WLR, p. 766). Bien entendu, les décisions des Adjudicators, de l'Immigration Appeal Tribunal et du ministre lui-même sont (comme

l'illustrent les affaires que nous avons rapportées, Ex parte Ekrem Mehmet et Ex parte Hosenball) susceptibles, à tous les stades, d'un contrôle juridictionnel de la High Court, en particulier par la procédure de certiorari. Une ordonnance de certiorari peut casser une décision d'une cour ou d'un tribunal inférieurs, ou de toute autorité publique, pour erreur de droit apparente, pour excès ou pour abus de compétence, ou encore quand elle a été obtenue d'une manière contraire aux règles de la «justice naturelle».

Quand l'article 3, paragraphe 6, s'applique, le système de recours que nous venons de décrire ne joue pas. Un recours contre une proposition d'expulsion adoptée par un tribunal est soumis à la hiérarchie normale des juridictions pénales, la proposition étant traitée à cette fin comme s'il s'agissait d'un jugement (voir l'article 6, paragraphe 5, de la loi), et les tribunaux saisis du recours étant libres de réviser la proposition au fond (voir Regina/Akan, 1973, 1 QB, p. 491). Toutefois, dans ce cas également aucune ordonnance d'expulsion effective ne peut être prise, tant qu'une procédure de recours est en cours (voir l'article 6, paragraphe 6). Mais la proposition permet de maintenir l'étranger concerné en détention «durant la période nécessaire pour prendre l'arrêté d'expulsion, suite à une proposition», à moins que le tribunal ou le ministre n'en décide autrement (voir l'article 5, paragraphe 5, de la loi et le paragraphe 2 de son annexe 3). Nous devrions peut-être souligner le fait qu'il s'agit des seules hypothèses dans lesquelles une proposition d'expulsion peut être assimilée à un jugement. Il a été décidé qu'une proposition d'expulsion ne peut pas être considérée comme un élément de la sanction d'une infraction: le tribunal doit prononcer à l'encontre du prévenu la condamnation que ce dernier mérite et se pencher alors, d'une manière tout à fait distincte, sur la question de l'expulsion (voir Regina/Edgehill, 1963, 1 QB p. 593, p. 597). C'est au moment où le ministre en arrive à adopter un arrêté d'expulsion que la procédure d'application de l'article 3, paragraphe 6, rejoint, pour ainsi dire, celle de l'application de l'article 3, paragraphe 5. Sa décision est alors, dans l'un et l'autre cas, susceptible d'être soumise au contrôle juridictionnel de la High Court, ainsi que nous l'avons mentionné.

Nous voudrions souligner également que, dans ce qui précède, nous avons seulement cherché à résumer la loi, telle qu'elle s'applique en Angleterre. La procédure en vigueur en Écosse n'est pas identique à tous les égards. Mais nous ne sommes pas confrontés en l'espèce à la situation telle qu'elle existe en Écosse.

Revenons aux faits de la cause. Le juge ayant indiqué qu'il avait l'intention de proposer l'expulsion de M. Bouchereau, et ayant sursis à statuer de manière à permettre que soit signifiée au prévenu la notification nécessaire (comme le demande l'article 6, paragraphe 2, de la loi), l'avocat de M. Bouchereau a fait valoir, semble-t-il, au nom de son client, que ce dernier était un travailleur qui tombait sous le coup de l'application de l'article 48 du traité et que, dans ces circonstances, le droit communautaire s'opposait à son expulsion. Il en est résulté, le 20 novembre 1976, une ordonnance du juge demandant à votre Cour de statuer, à titre préjudiciel, sur trois questions, en vertu de l'article 177 du traité. L'examen de la question de savoir comment l'assistance judiciaire pouvait être accordée à M. Bouchereau pour une procédure devant votre Cour a entraîné un certain retard. Il s'agissait là d'une question nouvelle, le cas de l'espèce étant le premier qui ait jamais été déféré à la Cour de justice des Communautés européennes par une juridiction pénale anglaise. Elle a été résolue par une décision de la Queen's Bench Divisional Court du 17 janvier 1977, aux termes de laquelle l'assistance judiciaire accordée à M. Bouchereau devant la Magistrates' Court s'étendait à la procédure devant la Cour de justice (voir Regina/Marlborough Street Stipendiary Magistrate, Ex parte Bouchereau, 1977, 1 WLR, p. 414). A la suite de cette décision,

l'ordonnance de renvoi a été inscrite, le 2 mars 1977, au registre de la Cour.

Des trois questions déférées à la Cour par le juge, les deux premières sont des questions d'interprétation de la directive du Conseil 64/221/CEE du 25 février 1964 (JO n° L 850 du 4.4. 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», un texte dont la Cour a déjà eu à connaître dans certaines des affaires que nous avons mentionnées au début.

Vous vous souviendrez, Messieurs, que les deux premiers paragraphes de l'article 3 de la directive disposent que:

«1. 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.

2. La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver ces mesures.»

Le texte de la première question que le juge a posée à votre Cour est le suivant:

«Une proposition d'expulsion adressée par un tribunal interne d'un État membre à l'autorité exécutive de cet État (cette proposition ayant un caractère indicatif et ne liant pas l'autorité exécutive) constitue-t-elle une mesure au sens des articles 3, paragraphe 1, et 3, paragraphe 2, de la directive CEE 64/221?».

De l'avis de la Metropolitan Police, qui exerce les poursuites contre M. Bouchereau, la proposition d'expulsion faite par un tribunal du Royaume-Uni au ministre ne constitue pas une «mesure» au sens des dispositions de la directive. Pour étayer son point de vue, la Metropolitan Police prétend qu'«en réalité une proposition d'expulsion n'est rien de plus qu'une information notifiée au ministre lui signalant qu'un certain ressortissant étranger, susceptible de faire l'objet d'une mesure d'expulsion, a été reconnu coupable d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement» et attire l'attention sur le fait que toutes les affaires précédentes relatives à l'interprétation de l'article 48 du traité et de la directive, dont votre Cour a eu à connaître, concernaient des décisions véritables, ayant pour effet direct une limitation de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Le gouvernement du Royaume-Uni, qui a fourni à la Cour des observations indépendantes de celles de la Metropolitan Police, concède toutefois que l'argument avancé par la Metropolitan Police a un caractère excessif. Une proposition d'expulsion faite par un tribunal du Royaume-Uni ne se limite pas à notifier certains faits au secrétaire d'État. Elle a des conséquences juridiques. Non seulement elle rend l'étranger en question susceptible de détention, mais elle autorise le ministre à prendre un arrêté d'expulsion frappant cette personne, sans qu'en aucun cas la décision à cet effet ne doive être soumise au contrôle de l'Adjudicator ou de l'Immigration Appeal Tribunal.

Le gouvernement du Royaume-Uni avance deux arguments. Il estime tout d'abord qu'une décision juridictionnelle prise par un tribunal national à l'encontre d'une action entreprise par le pouvoir législatif ou exécutif d'un État membre ne peut pas constituer «une mesure» aux fins de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive. En second lieu, pour le gouvernement du Royaume-Uni, si une décision juridictionnelle peut constituer une «mesure», une proposition faite par un tribunal, ne liant pas l'autorité à qui elle est adressée, et qui, en soi n'abroge pas le droit de l'étranger concerné à résider dans cet État membre, ne constitue pas «une mesure». Le gouvernement du Royaume-Uni accompagne son argumentation d'une concession selon laquelle, néanmoins, un tribunal d'un État membre n'aurait pas la possibilité d'ignorer les dispositions de la directive et devrait les prendre en considération

quand il a à connaître d'une affaire à laquelle elles s'appliquent.

A première vue, l'attitude du gouvernement du Royaume-Uni laisse perplexe. Pourquoi affirmer qu'une décision juridictionnelle n'est pas une mesure à laquelle s'applique la directive tout en affirmant immédiatement après que les tribunaux des États membres sont liés par les dispositions de la directive?

Il est apparu que ce qui était à la base de cette manière de voir était le souci, si on considérait comme une mesure au sens de la directive une décision rendue par un tribunal d'un État membre, de voir cet État membre, lui-même considéré, aux termes de l'article 169 du traité, comme ayant manqué à une obligation lui incombant en vertu du traité, au cas où cette décision serait incompatible avec le droit communautaire. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est référé, à cet égard, au point de vue exprimé par un membre de votre Cour, dans un article publié en 1970 («Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations» — Mesures contre un État membre ayant manqué aux obligations qui lui incombent —, J. Mertens de Wilmars et I. M. Verougstraete, Common Market Law Review 1970, p. 385, p. 389 et 390) et il a insisté sur le fait que, tandis qu'une autorité exécutive d'un État membre (comme le ministre dans le cas de l'espèce) est tenu, avant de prendre une décision, de rechercher tous les éléments en cause de manière à s'assurer, entre autres, que sa décision est compatible avec le droit communautaire, un tribunal, ou en tout cas un tribunal anglais, ne dispose pas de tels pouvoirs d'investigation; il ne peut agir qu'au vu de faits tels qu'ils lui sont présentés par les parties.

A notre avis, il serait incorrect de prétendre qu'une action ou qu'une inaction précise de la part d'un tribunal d'un État membre ne puisse jamais constituer un manquement de cet État à une obligation lui incombant en vertu du traité, et nous n'avons pas compris l'article cité en ce sens. Pour nous, le *texte de référence* en la matière se trouve dans les observations de M. l'avocat général Gand dans l'affaire 77-69 (Commission/Belgique, Recueil 1970, p. 237, et plus précisément p. 247):

«Un tel raisonnement méconnaîtrait que les sujets de droits — ou d'obligations — sont les *États membres* de la Communauté. Ce sont eux qui, en vertu de l'article 5, doivent prendre «toutes mesures générales ou particulières» propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité. L'engagement qu'ils ont ainsi contracté s'étend aux domaines les plus divers et peut, par suite, nécessiter de leur part des mesures de nature juridique très différentes: il s'agira d'instituer, de modifier ou d'abroger une législation ou une réglementation de portée générale, comme aussi bien de prendre des décisions de portée individuelle destinées à assurer l'exécution du traité et de ses textes d'application. Savoir si, dans un cas donné, cette exécution requiert le concours de l'un seulement ou de plusieurs des pouvoirs qui constituent la structure de l'État est une question dont la solution dépend du système constitutionnel de cet État, mais elle ne peut modifier l'étendue des obligations qui doivent s'imposer également à tous et les organes communautaires n'ont pas à en connaître. Sans doute ceux-ci, conformément à la pratique traditionnelle des relations internationales, n'ont-ils comme interlocuteurs que les gouvernements, mais il ne s'ensuit pas que seuls les actes ou les abstentions du pouvoir exécutif et des services placés sous son autorité constituent des manquements au sens de l'article 169 du traité. Ceux-ci peuvent exister dès lors que l'État membre ne s'acquitte pas des obligations qui lui incombent, sans qu'il y ait lieu de rechercher lequel de ses organes se trouve à l'origine de l'inexécution reprochée.»

Ce point de vue a été suivi par la Cour qui a déclaré, en termes concis, (15e attendu de cet arrêt, Recueil 1970, p. 244):

«Les obligations découlant de l'article 95 du traité incombent aux États en tant que tels et la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée, quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante.»

C'est au même résultat qu'aboutissent, en substance, M. l'avocat général Mayras, dans ses conclusions, et la Cour, dans son arrêt dans l'affaire 39-72 (Commission/Italie, Recueil 1973, p. 101). Certes, dans chacune de ces affaires, c'est le Parlement de l'État membre qui était l'institution constitutionnellement indépendante dont l'action, ou plutôt l'inaction, était à l'origine du manquement de cet État, mais le principe en cause, tel qu'il y est énoncé, est suffisamment large pour s'appliquer également à l'ordre judiciaire d'un État membre. Logiquement, il faut d'ailleurs qu'il en soit ainsi. Si nos souvenirs sont exacts, dans l'affaire 9-75 (Meyer-Burckhardt/Commission, Recueil 1975, p. 1171, p. 1187), nous n'avons manifesté aucune hésitation sur ce point.

Il est clair, d'autre part, qu'un État membre ne peut pas être considéré comme ayant manqué aux obligations lui incombant en vertu du traité pour la simple raison que l'un de ses tribunaux a rendu une décision erronée. Un jugement entaché d'erreur, qu'il soit dû à une fausse interprétation des faits ou du droit, ne constitue pas une violation du traité. En ce qui concerne le domaine judiciaire, l'article 169 ne pourrait jouer que dans le cas où un tribunal d'un État membre ignorerait ou enfreindrait délibérément les dispositions du droit communautaire. C'est pourquoi, à notre avis, le souci dont témoigne le gouvernement du Royaume-Uni dans cette affaire est mal fondé.

S'il était exact toutefois qu'un jugement entaché d'erreur puisse constituer une violation du traité, nous ne voyons pas en quoi pourrait différer, aux fins de la présente espèce, le fait de considérer une décision d'un tribunal comme une «mesure» au sens de la directive ou le fait de considérer, bien que tel n'ait pas été le cas, qu'un tribunal était tenu d'observer la directive. Dans les deux cas, il existerait la même possibilité de rendre un jugement entaché d'erreur.

Nous pouvons, nous semble-t-il, examiner plus rapidement l'autre argument présenté par le gouvernement du Royaume-Uni.

Le terme «mesure» n'est pas de ceux qui ont une signification précise. Pour l'interpréter, il convient de considérer son contexte. Une proposition faite par un fonctionnaire à son ministre ne constituerait pas, à l'évidence, une «mesure» dans le présent contexte, car elle n'aurait aucun effet juridique. Mais on ne peut pas lui assimiler une proposition de la nature de celle dont il est question ici, qui est, elle, suivie d'effets juridiques. Prétendre qu'une telle proposition ne constitue pas une «mesure» au sens de la disposition en question aurait des conséquences curieuses. Cela signifierait par exemple que, en ce qui concerne, en tous cas, les termes exprès de la directive, une telle proposition pourrait être faite sur la base de la seule existence de condamnations pénales, alors que l'arrêté d'expulsion qu'elle envisage ne le pourrait pas. Sur ce point, à savoir l'aspect sémantique de l'affaire, si nous pouvons nous exprimer ainsi, ce n'est pas répondre que de dire (comme l'a fait l'avocat représentant le Royaume-Uni à l'audience en réponse à des questions qu'un membre de la Cour et nous-même lui avions posées) qu'un tribunal national doit, quoi qu'il arrive, «prendre en considération» les termes de la directive. En effet, à supposer que le terme «doit» signifie ici l'existence d'une obligation légale, une telle réponse contredit virtuellement l'argument lui-même.

A notre avis, il conviendrait, pour être complet, de considérer finalement certains arguments avancés au nom du

Royaume-Uni durant l'audience publique et qui étaient basés sur les articles 8, 9 et 10 de la directive. Il ne nous semble pas qu'un quelconque de ces articles apporte plus d'éclaircissements quant à l'interprétation à donner à l'article 3. Dans les articles 8 et 9, le terme «mesures» n'est pas employé. Ce même terme figure à l'article 10, mais manifestement dans un sens différent de celui qu'a le mot «mesures», mentionné à l'article 3: il se rapporte à des dispositions législatives ou administratives de nature générale et non à une action entreprise dans un cas particulier. En ce qui concerne les termes employés, ce qui précède est également vrai des textes allemand, anglais, français et néerlandais de la directive. Dans le texte danois, les termes équivalents à «mesure» diffèrent aux articles 3, 8, 9 et 10. Dans le texte italien, le même terme «provvedimenti» est utilisé aux articles 3, 8 et 9, tandis que le terme «misure» est utilisé à l'article 10.

Pour conclure, nous estimons qu'en réponse à la première question déférée à la Cour par le juge, il conviendrait que la Cour décide qu'une proposition d'expulsion adressée par un tribunal d'un État membre à l'autorité exécutive de cet État constitue «une mesure» au sens de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive si, bien que ne liant pas cette autorité, elle entraîne des conséquences juridiques.

Le texte de la seconde question posée par le juge est le suivant:

«Le libellé de l'article 3, paragraphe 2, de la directive CEE 64/221, à savoir que «la seule» existence de condamnations pénales ne peut «automatiquement» motiver des mesures d'ordre et de sécurité publique, signifie-t-il que l'existence de condamnations pénales ne peut être retenue que dans la mesure où ces condamnations témoignent d'une tendance présente ou future à agir d'une manière contraire à l'ordre ou à la sécurité publique; à titre subsidiaire, quel est le sens à donner aux termes «la seule» et «automatiquement» de l'article 3, paragraphe 2, de la directive CEE 64/221?»

Il ressort de l'ordonnance de renvoi que cette question a été posée parce que, devant le juge, l'avocat de M. Bouchereau a soutenu que l'article 3, paragraphe 2, signifiait que l'existence de condamnations pénales ne pouvait être retenue que dans la mesure où celles-ci témoignaient d'une intention présente ou future d'agir d'une manière contraire à l'ordre public et à la sécurité publique, et que cela n'était pas établi en l'espèce; la partie ayant engagé les poursuites prétendait, au contraire, que l'article 3, paragraphe 2, voulait dire que le tribunal ne pouvait pas adopter une proposition d'expulsion pour motif d'ordre public en se référant au seul fait qu'il existait une condamnation, mais qu'il était en droit de tenir compte de la conduite passée du prévenu qui avait abouti aux condamnations passées.

Nous dirons de prime abord que, pour nous, la partie ayant intenté les poursuites avait parfaitement raison sur ce point. L'article 3, paragraphe 2, ne peut pas être interprété en ce sens que l'existence d'une condamnation constituerait un obstacle à l'expulsion lorsque la conduite de la personne concernée aurait, sinon, justifié une telle mesure. Il ne peut pas non plus être interprété comme exigeant l'existence de preuves quant aux intentions de cette personne.

Telle que l'a formulée le juge, la question n'a pas trait cependant à la preuve des intentions. Elle se réfère à «une tendance présente ou future». A notre avis, la véritable question qui est ainsi posée est de savoir si les dispositions conjointes de l'article 3, paragraphes 1 et 2, signifient que, pour justifier l'expulsion de la personne concernée, il faut que sa conduite témoigne d'une tendance de sa part à agir d'une manière contraire à l'ordre public ou à la sécurité publique.

Pour la Commission comme, bien sûr, pour M. Bouchereau, cette question appelle, en réalité, une réponse affirmative.

Mais, pour le gouvernement du Royaume-Uni comme pour la Metropolitan Police, répondre à cette question par l'affirmative consisterait à retenir un critère trop étroit. Le gouvernement du Royaume-Uni notamment souligne qu'il peut, exceptionnellement, se présenter des cas dans lesquels la conduite personnelle d'un étranger a été telle que, bien que ne démontrant pas nécessairement qu'il existe, de sa part, une quelconque tendance manifeste à agir de la sorte, elle a causé une profonde réaction dans le public au point que son départ s'avère nécessaire au nom de l'ordre public. Nous partageons ce point de vue. A notre sens, dans un cas de ce genre, un État membre peut expulser de son territoire un ressortissant d'un autre État membre, tout comme n'importe quel individu peut mettre à la porte de sa maison un invité, même membre de sa famille, qui s'est comporté d'une manière excessivement grossière. Donc, bien que la nature des choses veuille que la conduite d'un individu à prendre en considération aux fins de l'article 3 soit généralement une conduite qui dénote une tendance particulière à agir d'une manière contraire à l'ordre public et à la sécurité publique, on ne peut pas dire qu'il doit nécessairement en être ainsi.

Nous partageons, en conséquence, le point de vue défendu par le gouvernement du Royaume-Uni qui estime que la Cour devrait maintenir le critère qu'elle a dégagé dans l'affaire Rutili en déclarant (vingt-huitième attendu de l'arrêt, Recueil 1975, p. 1231) que «des restrictions ne sauraient être apportées au droit des ressortissants des États membres d'entrer sur le territoire d'un autre État membre, d'y séjourner et de s'y déplacer que si leur présence ou leur comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public». Nous ferons observer qu'en faisant cette affirmation la Cour suivait le point de vue exprimé par l'avocat général Mayras non seulement dans cette affaire mais dans l'affaire précédente, Bonsignore, à l'occasion de laquelle, en ce qui concerne spécialement l'article 3 de la directive, ce dernier a déclaré (nous citons l'original figurant au Recueil 1975, p. 311):

«Les auteurs de la directive ont donc voulu qu'indépendamment de toute condamnation les autorités nationales ne puissent décider l'expulsion que dans la mesure où le comportement personnel du ressortissant communautaire, auteur d'une infraction, ait comporté ou risque de comporter dans l'avenir une menace telle, pour l'ordre public national, que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil devienne intolérable.»

Et il a poursuivi (p. 315):

«La directive exige en vérité que l'atteinte à l'ordre public national, en tant qu'elle résulte du comportement personnel, soit telle que l'expulsion s'impose, soit parce que l'ordre public a été gravement perturbé par les faits commis, soit parce que le renouvellement d'actes anti-sociaux est à redouter de la part de l'intéressé.»

Nous ne prétendons pas, bien sûr, que la conduite de M. Bouchereau a été telle qu'elle a rendu intolérable le maintien de sa présence sur le territoire du Royaume-Uni. C'est aux tribunaux anglais et non à votre Cour de juger de sa conduite. Mais votre Cour doit donner à la question posée par le juge une réponse aussi complète et précise que les circonstances le permettent.

Nous tenons à formuler une réserve verbale d'ordre mineur. C'est le français qui était la langue de procédure dans l'affaire Rutili et la phrase utilisée dans le texte authentique français de l'arrêt dans cette affaire — «une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public» — est, bien sûr, d'un français irréprochable. Mais sa traduction littérale en anglais entraînant, comme c'est le cas, l'emploi de l'expression «a threat to public policy» est quelque peu bizarre. Dans le cas de l'espèce, le texte authentique de l'arrêt devant être en anglais, il serait peut être

préférable d'employer les termes «a threat to the requirements of public policy».

Nous estimons donc que la Cour devrait répondre à la seconde question posée par le juge en déclarant que l'article 3, paragraphe 2, de la directive signifie qu'un arrêté d'expulsion pris pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique ne peut pas être basé sur la seule existence de condamnations antérieures, mais qu'un tel arrêté ne peut être justifié que si la présence ou la conduite de l'individu concerné constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique (threat to the requirements of public policy or of public security).

Il y a bien sûr dans l'emploi, ici, de l'adverbe «suffisamment» une allusion au principe énoncé par la Cour dans l'affaire Watson and Belmann, et réaffirmé dans l'affaire Sagulo, selon lequel les mesures prises par des États membres à l'égard de ressortissants d'autres États membres doivent être raisonnables et ne doivent pas être disproportionnées par rapport à la gravité de leur conduite.

La troisième question déférée à la Cour par le juge a la teneur suivante:

«Faut-il interpréter le terme «ordre public» (public policy) visé à l'article 48, paragraphe 3, du traité instituant la Communauté économique européenne, et qui doit servir à justifier les restrictions aux droits accordés par l'article 48,

(a) comme incluant les raisons d'État, même lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre une atteinte à la paix ou à la sûreté (public order) publique, ou faut-il l'interpréter

(b) dans un sens plus restreint, incluant la notion de «menaces» d'une atteinte quelconque à la paix, à la sûreté (public order) et à la sécurité publique, ou

(c) dans quelque autre sens plus large?»

Trois des expressions utilisées ici appellent, nous semble-t-il, un commentaire. Il s'agit tout d'abord de «raisons d'État», puis «d'atteinte à la paix publique» et enfin de «sûreté» ou de «sûreté publique» (public order).

Le terme «raisons d'État» (différent de l'acte de gouvernement «Act of State») n'est pas une expression que l'on trouve dans la terminologie juridique anglaise et nous ne connaissons aucun texte prévoyant son utilisation dans le domaine du droit communautaire. A l'audience publique, la Cour a demandé que lui soient fournies des explications sur le sens à donner à ce terme dans la question posée par le juge, mais les avocats n'ont pas été en mesure de nous donner beaucoup d'éclaircissements. Il nous semble que l'avocat représentant le Royaume-Uni ait fourni la réponse la plus juste en déclarant qu'il comprenait ce terme comme impliquant une justification pour des motifs d'intérêt public, d'une portée plus large que des atteintes à la paix et à la sûreté publiques. A notre avis, il s'agit d'une expression d'une signification si vague qu'il vaut mieux renoncer à s'en servir.

L'emploi, dans le présent contexte, de l'expression «breach of the public peace» (atteinte à la paix publique) semble remonter à une mauvaise traduction vers l'anglais de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Bonsignore, dont le sixième attendu, second paragraphe, est rédigé de la façon suivante (voir (1973) ECR, p. 307):

«As departures from the rules concerning the free movement of persons constitute exceptions which must be strictly construed, the concept of «personal conduct» expresses the requirement that a deportation order may only be made for breaches of the peace and public security which might be committed by the individual affected» [1].

1 — «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.»

Toutefois, dans le texte authentique de l'arrêt, rédigé en langue allemande, les mots «breaches of the peace and public security which may be committed by the individual affected» correspondent à «Gefährdungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ... die von der betroffenen Einzelperson ausgehen könnten», ce qui, à notre sens, signifie littéralement «menaces à l'ordre public et à la sécurité publique qui pourraient être le fait de la personne concernée», les termes «öffentliche Ordnung» étant ceux qui correspondent à «public policy» (ordre public) à l'article 48 du traité. Cette mauvaise traduction a des conséquences particulièrement malheureuses parce que, comme l'a souligné le gouvernement du Royaume-Uni, «breach of the peace» (atteinte à la paix) a un sens précis en droit anglais, où il constitue une infraction pénale. En toute justice envers le service linguistique de la Cour, il faut dire que sans doute cette expression a-t-elle été employée afin d'éviter ce qu'en anglais les termes «threats to public policy» (menaces à l'ordre public) aurait eu de bizarre, bien que ces mêmes termes aient été admis dans la version anglaise de l'arrêt Rutili.

L'emploi du terme «public order» (sûreté publique) semble refléter un argument avancé par l'avocat de M. Bouchereau afin d'obtenir que l'expression «public policy» (ordre public) figurant à l'article 48, soit interprétée dans un sens étroit, apparenté à celui de «public order» (sûreté publique). L'avocat de M. Bouchereau nous a renvoyé à l'examen de divers textes internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme, dont le texte anglais fait référence à «public order» au lieu de «public policy» là où, dans le texte français, on a employé l'expression «ordre public» (voir notamment les articles 6 et 9 de cette convention). Tout cela pourrait être d'un certain secours si le terme «public order» avait un sens précis dans la terminologie juridique anglaise. Mais ce n'est pas le cas. Sauf erreur de notre part, il s'agit d'une expression inconnue de la common law. A notre connaissance, elle n'est employée qu'une fois en «statute law» (droit écrit) c'est-à-dire dans le titre du *Public Order Act* 1936 (loi sur la sûreté publique de 1936), une loi de portée limitée, adoptée, pour prendre des mesures contre les activités menées par le mouvement fasciste britannique, dans les années 30. Comme il ressort du libellé de cette loi, les buts principaux étaient d'interdire le port de l'uniforme dans le cadre d'activités de nature politique ainsi que l'entretien, par des individus, d'associations à caractère militaire ou de type similaire. Cette loi contenait également des dispositions relatives au maintien de l'ordre au cours de réunions publiques et de cortèges, en interdisant notamment la détention d'armes offensives ainsi que le recours, à ces occasions, à des paroles ou à un comportement menaçants, excessifs ou insultants.

Contrairement au terme de «public order», celui de «public policy» est un concept connu de la common law. L'avocat de M. Bouchereau nous a renvoyé à un article du professeur Lyon-Caen «La réserve d'ordre public en matière de liberté d'établissement et de libre circulation», Revue trimestrielle de droit européen, 1966, p. 693) dans lequel ce dernier fournit des éclaircissements sur la question et examine le sens du terme «ordre public» qui correspond, dans le texte français du traité, à l'expression «public policy» figurant au texte anglais, sous l'angle des droits des six États membres qui formaient, à l'origine la Communauté. Le professeur Lyon-Caen fait remarquer tout d'abord que le rôle de la notion «d'ordre public» est si étendu qu'elle en a perdu toute précision. Ainsi que nous l'avons compris, il discerne trois sphères dans lesquelles cette notion peut être invoquée. La première concerne les relations entre particuliers. Là, on peut y faire appel pour paralyser la liberté contractuelle ou l'application d'une loi étrangère normalement applicable. Elle correspond alors au concept, connu de la common law, de «public policy», dont les manifestations les plus communes se

situent dans le cadre du droit des contrats (pour annuler un contrat qui, autrement, aurait des effets obligatoires), en droit international privé (pour exclure un droit étranger, applicable sans cela) et en droit de la propriété (pour annuler une disposition qui, dans le cas contraire, produirait ses effets). Bien sûr, la «public policy» en cause ici n'est pas celle qui est le fait du gouvernement, mais du droit, développé par les tribunaux. Des juges éminents de common law ont néanmoins eu recours, pour décrire cette notion, à l'image d'un «cheval rebelle» (voir par exemple Burrough J. in Richardson/Mellish (1824) 2 Bing., p. 229-252 et Scrutton L. J. in Foster/Driscoll (1929) 1 K. B., p. 470, 498). La seconde sphère d'application de la notion «d'ordre public» est, aux yeux du professeur Lyon-Caen, celle du droit public. Là, dit-il, «on y a recours pour restreindre ou supprimer une liberté au nom d'exigences supérieures». Cela aussi a un son familier pour le juriste anglais, bien que l'expression «droit public» («public law») n'ait pas, pour lui, un sens technique et qu'il préfère d'une manière générale, dans le contexte du droit administratif, se référer à la notion de «public interest» (intérêt public) plutôt qu'à celle de «public policy». Le professeur Lyon-Caen voit dans le fait que cette notion s'applique pour faire exception à une quelconque disposition légale qui s'appliquerait en temps normal le trait commun aux deux premières sphères dans lesquelles «l'ordre public» peut être invoqué. Au niveau de la troisième sphère d'application de cette notion cependant, celle de la police des étrangers «control of aliens», ce trait fait défaut. S'en remettre ici à «l'ordre public» ne forme plus une exception, mais constitue le fondement même du droit. Le concept est compris comme justifiant l'exercice, par l'exécutif, d'un pouvoir de discrétion virtuellement illimité. Le professeur Lyon-Caen l'intitule «un ordre public spécial». Il nous semble correspondre, dans la terminologie anglaise, au terme de «public good» (bien public) dont parle la loi de 1971 sur l'immigration (Immigration Act 1971).

Parmi les conclusions tirées par le professeur Lyon-Caen, il en est une d'importance, à savoir qu'en ce qui concerne ceux des nationaux des États membres à qui le traité s'applique, le traité doit être compris comme ayant aboli cet «ordre public spécial». Pour lui, «l'ordre public est ramené à son rôle de mécanisme exceptionnel». Cela doit être exact, puisque le rôle de «l'ordre public» dans le cadre du traité est de fournir une base permettant de faire exception au principe général de non-discrimination entre ce type de ressortissants. L'analyse du professeur Lyon-Caen démontre aussi, à notre avis, que, d'autre part, on ne peut pratiquement pas tirer d'indication sur les sens des termes «public policy», «ordre public», «öffentliche Ordnung», etc, figurant dans le texte du traité, en se basant sur des considérations relatives à leur signification dans les droits nationaux des États membres.

Le libellé du traité nous donne, semble-t-il, d'une autre manière, une indication sur la portée de la notion d'ordre public, telle qu'elle y est utilisée. C'est ce qui résulte de l'ordre des termes «ordre public, sécurité publique et santé publique», qui démontre, à notre avis, que les auteurs du traité les envisageaient comme signifiant trois notions distinctes, quoique peut-être se chevauchant l'une l'autre.

En outre, il semble que les auteurs du traité aient laissé au droit communautaire dérivé et aux décisions de votre Cour le soin de définir et de développer la notion d'ordre public.

Les arrêts de la Cour, notamment dans les affaires Van Duyn et Rutili, démontrent clairement que «pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer conformément à leurs besoins nationaux les exigences de l'ordre public» (citation du vingt-sixième attendu de l'arrêt dans la dernière espèce, Recueil 1975, p. 1231). Toutefois, cette liberté est limitée et son exercice est sujet à contrôle de la part des institutions de la Communauté.

Voilà pourquoi le problème qui se pose au juge dans la présente affaire ne peut pas être résolu sans examiner si une quelconque disposition spécifique de droit communautaire limite, soit expressément soit par voie implicite nécessaire, le pouvoir discrétionnaire que peut exercer un État membre dans des circonstances comparables à celles de l'espèce.

A ce propos, la Commission a renvoyé, dans ses observations écrites, aux paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la directive 64/221. Les autres parties ne l'ont pas fait, mais la Cour leur a demandé de donner leur avis sur ce point durant l'audience publique. Ces paragraphes sont rédigés comme suit:

«1. Les seules maladies ou infirmités pouvant justifier le refus d'entrer sur le territoire ou de délivrance du premier titre de séjour sont celles qui figurent à la liste en annexe.

2. La survenance de maladies ou d'infirmités après la délivrance du premier titre de séjour ne peut justifier le refus de renouvellement du titre de séjour ou l'éloignement du territoire.»

L'annexe dont il est question au paragraphe 1 comporte deux parties. La partie A, qui a pour titre «Maladies pouvant mettre en danger la santé publique», n'est pas en cause ici. Mais la partie B, intitulée «Maladies et infirmités pouvant mettre en danger l'ordre public ou la sécurité publique», mentionne les deux points suivants:

«1. Toxicomanie;

2. Altérations psychomentales grossières; états manifestes de psychose d'agitation, de psychose délirante ou hallucinatoire et de psychose confusionnelle.»

Bien que nous ne tenions pas ce point pour réellement pertinent, nous pensons devoir rappeler que, durant l'audience publique, le représentant du gouvernement du Royaume-Uni nous a déclaré qu'un premier titre de séjour avait été délivré a M. Bouchereau le 28 janvier 1977, c'est-à-dire bien après la date de sa seconde condamnation et à l'époque où votre Cour avait été saisie par l'ordonnance de renvoi. Le défenseur de M. Bouchereau a accepté la véracité de ce fait.

Un point qui est plus important, à notre avis, est que ceux qui ont assisté à l'audience ont admis qu'il n'existait pas de preuves que M. Bouchereau était toxicomane. Il était seulement prouvé qu'il avait illégalement détenu des stupéfiants. C'est ce qui a amené l'agent de la Commission à retirer une partie des arguments qu'il avait avancés dans ses observations écrites et à concéder que l'article 4 n'était pas directement en cause ici.

Cet accord réalisé rapidement a fait apparaître la distinction qui existe en droit anglais entre la détention illégale de drogues nocives, qui constitue une infraction pénale, et la toxicomanie qui, en soi, n'en est pas une, bien qu'elle puisse être une conséquence d'un comportement antérieur constitutif d'une infraction. On nous a renvoyé, à ce sujet, au *Misuse of Drugs (Notification of and Supply to Addicts) Regulations 1973 (texte réglementaire de 1973 relatif à l'abus de stupéfiants (déclaration de ceux-ci et approvisionnement des toxicomanes)* — SI, 1973, n° 799 — arrêté par le ministre compétent sur la base des pouvoirs conférés par la *loi de 1971 sur l'abus de stupéfiants* et remplaçant des textes réglementaires précédents du même ordre pris sur la base de la législation antérieure. Brièvement exposés, ces textes réglementaires permettent à un médecin d'obtenir du ministre une autorisation de fournir de la drogue à une personne qu'il considère toxicomane, s'il communique au Chief Medical Officer (chef du service médical) du Home Office (ministère de l'intérieur) le nom et certaines autres données relatives à cette personne. La détention par un toxicomane de drogues qui lui ont été fournies sur la base d'une telle autorisation n'a pas un caractère illégal. Aux fins de l'application de ce texte réglementaire, un toxicomane est défini comme une personne qui «consécutivement à une administration répétée de drogue en est

devenue à ce point dépendante qu'elle a un désir insurmontable de voir se poursuivre son administration». Le texte réglementaire ne s'applique qu'à certains types de stupéfiants qui sont énumérés dans une annexe. Il convient d'observer que n'y figurent aucune des drogues qui ont été trouvées entre les mains de M. Bouchereau, probablement parce qu'aucune d'entre elles n'est considérée comme menant à une accoutumance (ce qui, bien sûr, est autre chose que de dire qu'elles ne sont pas considérées comme nocives).

Pour autant que nous ayons pu nous en assurer, il n'existe, dans le droit des autres États membres, aucune disposition exactement comparable à ce texte réglementaire. Comme on pourrait s'y attendre, la législation sur les stupéfiants diffère d'État membre à État membre et, dans certains États membres au moins, est très complexe. Il semble cependant qu'à l'exception de l'Italie, la détention non autorisée de drogues nocives constitue une infraction pénale dans tous les États membres. En Italie, la seule sanction frappant la détention illégale de stupéfiants, en tant que telle, réside dans le fait qu'ils sont susceptibles d'être confisqués dans la mesure où leur quantité excède ce qui est compatible avec un usage à des fins thérapeutiques (voir l'article 80 de la loi n° 685 du 22 décembre 1975, Gazz. Uff. du 30 décembre 1975, n° 342). D'un autre côté, le trafic illégal de drogues est une infraction punissable en Italie comme dans les autres États membres. Il existe deux États membres, à savoir le Danemark et les Pays-Bas, où, apparemment, la détention par une personne, pour son usage personnel, de cannabis ou de ses dérivés, par opposition à la détention d'autres drogues, ne fait plus, en fait, bien qu'elle constitue une infraction, l'objet de poursuites. Dans la plupart des États membres, on constate que, dans une mesure plus ou moins large, la toxicomanie est assimilée à une maladie et, dans deux cas précisément (à savoir la république fédérale d'Allemagne et l'Irlande) elle est assimilée, à certains égards, à une maladie mentale. Dans de nombreux États membres, des dispositions ont été prises pour assurer le traitement médical des toxicomanes plutôt que leur punition: voir notamment l'article 9 de la loi belge du 24 février 1921 dans sa version résultant de la loi du 9 juillet 1975 (Moniteur belge du 26 septembre 1975), la loi française n° 70-1320 du 31 décembre 1970 (JO de la République française du 3 janvier 1971, p. 74 à 76) introduisant les nouveaux articles L 355-15 à L 355-21 et L 626 à L 630-2 au Code de la santé publique, l'article 28 de la loi irlandaise de 1977 sur l'abus de stupéfiants, l'article 100 de la loi italienne que nous venons de mentionner, et les articles 23 à 30 de la loi luxembourgeoise du 19 février 1973 (Memorial A, n° 12, du 3 mars 1973, p. 319).

Ce qui, à notre avis, est plus important que la position des différents États membres est la façon dont la directive elle-même aborde la matière. Comme son texte le montre, l'article 4 s'applique aux seules «maladies ou infirmités». Le second paragraphe de cette disposition a pour effet qu'aucune maladie ou infirmité quelle qu'elle soit, se déclarant après que le premier titre de séjour ait été délivré, ne peut justifier l'expulsion. La signification de l'annexe est d'énumérer un nombre de maladies ou d'infirmités exceptionnelles qui, sur la base du paragraphe 1, peuvent justifier le refus d'entrer sur le territoire ou la délivrance du premier titre de séjour. Aucune maladie ou infirmité qui n'y est pas visée ne peut justifier même une telle mesure.

En un mot, l'argument avancé à l'audience publique par l'avocat de M. Bouchereau, comme nous l'avons compris, consiste à dire si M. Bouchereau était toxicomane, il ne pouvait pas être expulsé pour ce motif; *a fortiori,* ne pouvait-il pas être expulsé au «seul» motif qu'il ait été trouvé détenant illégalement des stupéfiants. Il ne nous semble pas possible de nous rallier à cet argument.

Certes M. Bouchereau, tout au moins s'il était devenu toxicomane après que le

premier titre de séjour lui ait été délivré, n'aurait pas pu être expulsé pour ce motif. Mais l'article 4 n'interdit pas l'expulsion d'un toxicomane pour des motifs autres que sa toxicomanie, à moins, bien sûr, qu'il s'agisse, en l'occurrence, de quelque autre maladie ou infirmité. Supposons qu'une personne soit à la fois scientologiste et toxicomane. Elle pourrait clairement être expulsée hors du Royaume-Uni en raison de son affiliation au mouvement scientologiste, mais non parce qu'elle est toxicomane. La détention illégale de drogue ne constitue pas une maladie ou une infirmité, même si, comme la toxicomanie, elle a un rapport avec les drogues. Ainsi, l'article 4 ne s'applique pas à cette situation et ne l'exclut pas comme motif d'une expulsion. Dans un État membre où cette détention est considérée comme une infraction pénale ou comme constituant un danger social, les dispositions de la directive applicables sont celles de l'article 3.

Il reste à examiner comment votre Cour devrait répondre à la troisième question posée par le juge. Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il suffirait que la Cour déclare que la notion d'ordre public visée à l'article 48 du traité ne se limite pas à une menace d'une atteinte à la paix, à la sûreté (public order) ou à la sécurité publique. Peut-être cela suffirait-il, mais nous estimons qu'il serait peut-être utile que la Cour soit quelque peu plus précise et ajoute que cette notion ne peut pas être interprétée comme excluant, comme motif potentiel permettant de limiter les droits conférés à un travailleur par cet article, le fait qu'il ait été trouvé à plusieurs reprises en possession illégale de drogues nocives.