ARRÊT DE LA COUR
DU 28 MARS 1979 [1]

La Reine
contre Vera Ann Saunders
(demande de décision préjudicielle, formée par la Crown Court à Bristol)

Affaire 175/78

Sommaire

Libre circulation des travailleurs — Restrictions en exécution des lois pénales — Situations internes à un État membre — Droit communautaire — Inapplicabilité
(Traité CEE, art. 48)

L'application par une autorité ou juridiction d'un État membre à un travailleur, ressortissant de ce même État, de mesures privatives de liberté, ou restreignant la liberté de l'intéressé de circuler sur le territoire dudit État, à titre de mesure pénale prévue par la loi nationale et à raison de faits commis sur le territoire de cet État, relève des situations purement internes, étrangères au domaine d'application des règles du traité en matière de libre circulation des travailleurs.

Dans l'affaire n° 175/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Crown Court à Bristol et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant elle entre

LA REINE

et

VERA ANN SAUNDERS,

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

1 — Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, O'Keeffe, G. Bosco, et A. Touffait, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, peuvent être résumées comme suit:

I — Faits et procédure

1. Le 21 décembre 1977, la Crown Court à Bristol, après avoir été saisie de poursuites pour vol, dont s'était reconnu coupable le sujet britannique Vera Ann Saunders, s'est bornée, conformément aux compétences qui lui sont, à cet égard, reconnues par la section 6 (4) du Courts Act 1971, à lui enjoindre de se tenir à la disposition de la justice, le bénéfice de cette mesure étant subordonné à la condition qu'elle signe un engagement (recognizance) — conforme d'ailleurs au souhait qu'elle avait elle-même exprimé — de se rendre en Irlande du Nord et de s'abstenir de revenir en Angleterre ou au Pays de Galles durant une période de trois ans.

2. Mlle Vera Saunders ayant violé cet engagement, la Crown Court à Bristol, saisie à nouveau de son cas, a, avant de statuer, désiré savoir si son ordonnance du 21 décembre 1977 n'était pas privée d'effet en ce qu'elle porterait atteinte à des droits conférés à l'intéressée par l'article 48 du traité CEE en matière de libre circulation des travailleurs.

La Crown Court estime en effet, d'une part, que la prévenue doit être considérée comme un travailleur au sens du traité et, d'autre part, que son ordonnance du 21 décembre 1977 ne tomberait pas sous le coup des limites qui sont indiquées à l'article 48, paragraphe 3 (did not fall within any of the limitations set out in article 48 (iii)).

3. Par ordonnance du 31 juillet 1978, parvenue à la Cour le 16 août suivant, elle a demandé à celle-ci de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante:

«L'ordonnance que le tribunal de céans a rendue dans l'affaire Vera Ann Saunders

le 21 décembre 1977 est-elle de nature à porter atteinte au droit conféré à un travailleur par l'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne, compte tenu en particulier du droit mentionné à l'article 48, paragraphe 3, lettre b, de ce traité et du fait que la prévenue s'avère être une ressortissante anglaise.»

4. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes ont présenté des observations écrites.

5. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Observations au sens de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE

A — Observations du Royaume-Uni

Le gouvernement du Royaume-Uni souligne, en premier lieu, qu'en présentant des observations conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, il n'entend, à aucun égard, interférer dans le cours de la justice, mais désire faire connaître son point de vue sur les questions de principes soulevées par l'ordonnance de renvoi.

Procédant à une analyse juridique de la portée de l'ordonnance rendue le 21 décembre 1977 par la Crown Court à Bristol, le gouvernement du Royaume-Uni observe que la compétence reconnue au juge, bien qu'issue de la «common law», est maintenue explicitement dans la section 6 (4) de la Courts Act 1971. L'effet de l'ordonnance est de relaxer le coupable sans qu'une condamnation soit prononcée et de ne pas le citer pour s'entendre condamner si, durant une période fixée, il fait preuve de bonne conduite et ne transgresse pas les conditions dont l'ordonnance peut être assortie. L'obligation de résidence dans une partie du territoire national pendant un certain délai serait une condition fréquemment prévue pour les nationaux. Le gouvernement du Royaume-Uni souligne cependant qu'une ordonnance de cette nature n'est pas rendue si le coupable a des objections à formuler contre les conditions dont elle serait assortie. Elle ne lui serait pas imposée et, s'il préfère ne pas consentir volontairement, la procédure ordinaire suivrait son cours.

Le gouvernement du Royaume-Uni attire encore l'attention sur la circonstance que la procédure ci-dessus décrite devrait être distinguée des procédures différentes visées, d'une part, à la section 1, et, d'autre part, à la section 22 du «Powers of Criminal Courts Act 1973».

Le pouvoir de rendre une ordonnance astreignant le coupable à se tenir à la disposition de la justice, assortie d'une condition de résidence, est considéré par le gouvernement du Royaume-Uni comme étant toujours de nature à remplir une fonction valable et efficace dans le cadre de l'administration de la justice, entre autres dans des cas spécifiques, à savoir (a) le cas de délinquants étrangers résidant normalement hors du territoire de l'État où ils ont commis un délit et (b) le cas de délinquants primaires, originaires de milieux ruraux, qui ont été amenés à commettre un délit à la suite des influences négatives du milieu urbain.

Examinant, à la lumière des considérations ci-dessus, la situation envisagée par la juridiction nationale dans ses rapports

avec le droit communautaire, le gouvernement du Royaume-Uni, après avoir rappelé le caractère immédiatement applicable de l'article 48, se demande si l'ordonnance dont il est question dans la demande préjudicielle doit être considérée comme une «*mesure*» au sens de la directive n° 64/221 CEE telle que cette expression a été interprétée par la Cour de justice dans son arrêt du 27 octobre 1977 (affaire n° 30/77, *Regina/Bouchereau*, Recueil, p. 1999), lorsque la Cour a considéré qu'elle s'étend aux condamnations prononcées par une juridiction d'un État membre.

La différence entre le cas présent et l'hypothèse Bouchereau devrait être trouvée dans la circonstance que dans le cas d'espèce, dont est saisie la Crown Court à Bristol, l'assignation à résidence résulte du consentement de l'intéressée et que la violation par celle-ci de son engagement n'entraîne d'ailleurs pas automatiquement l'application d'une sanction pénale.

D'autre part, les peines privatives de liberté infligées par les juridictions des États membres étant sans conteste compatibles avec le droit de libre circulation, il devrait en être a fortiori de même pour des limitations plus modestes du droit d'aller et venir.

Il résulterait de ces considérations que les règles du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs ne seraient pas applicables à une procédure du genre de celle qui fait l'objet de la question préjudicielle.

A titre subsidiaire, pour le cas où la Cour considérerait que les règles du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs sont applicables lorsqu'une personne est astreinte à se tenir à la disposition de la justice, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir, à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour de justice le 28 octobre 1975 (affaire n° 36/75, *Rutili*, Recueil, p. 1219), que l'absence de tout élément de discrimination à raison de la nationalité doit mener à la conclusion que des procédures du genre de celle qui fait l'objet de la question préjudicielle sont compatibles avec l'article 48 du traité.

B — Observations de la Commission des Communautés européennes

Selon la Commission, la demande préjudicielle soulèverait deux questions, à savoir:

1) si, et dans quelle mesure, le droit communautaire est applicable à la libre circulation des travailleurs sur le territoire de l'État membre dont le travailleur en cause est un ressortissant;

2) dans l'affirmative, si, et dans quelle mesure, le droit communautaire permettrait de déroger en ce qui concerne les nationaux de l'État membre concerné aux règles qui, selon les dispositions du traité, valent pour le traitement des ressortissants des autres États membres.

Après avoir rappelé que la Cour de justice, dans son arrêt *Rutili* (déjà cité), avait reconnu la compatibilité avec l'article 48 du traité des assignations à résidence, fondées sur des motifs d'ordre public, pourvu qu'il ne soit pas fait dans leur application de discrimination entre les propres ressortissants et ceux des autres États membres, la Commission souligne que, si le droit communautaire s'est *en premier lieu* préoccupé de lutter contre les discriminations dont pouvaient être victimes dans chaque État membre les ressortissants des autres États membres, il n'empêche qu'il a pu *également* être invoqué dans des cas où la victime de la discrimination était un ressortissant de l'État membre concerné.

La Commission cite à cet égard l'arrêt du 26 novembre 1975 (affaire n° 39/75, *Coenen*, Recueil, p. 1547) et les affaires actuellement pendantes *Knoors* (affaire n° 115/78) et *Auer* (affaire n° 136/78).

L'élément commun de toutes ces autres affaires consisterait toutefois dans l'existence d'éléments de fait qui font en sorte qu'une situation donnée ne pourrait être traitée sur le plan purement national. En revanche, la Commission considère que, dans le cas d'espèce, les faits ne révèlent aucun élément de ce genre et que, par conséquent, la situation ne pourrait pas être placée dans un contexte communautaire. Dès lors, la question complémentaire relative à d'éventuelles dérogations ne se poserait pas.

En conclusion, la Commission considère qu'il convient de répondre à la question posée par la Crown Court à Bristol «que l'application par un État membre, dans des circonstances appropriées, de mesures limitant le droit de séjour de ses propres ressortissants à une partie seulement du territoire national n'est pas incompatible avec le droit communautaire, à moins que les motifs sur lesquels se fonde cette restriction aient un lien avec des événements localisés dans un autre État membre.»

III — Procédure orale

Attendu qu'à l'audience du 13 février 1979, le «Prosecutor», représenté par Me P. Chadd, Q. C., et Me Rupert Bursell, barrister, du barreau du Lincoln's Inn, Londres, la prévenue, représentée par Me Paul Fallon Q. C. et Me Simon Darwall-Smith, barrister, du barreau de Grey's Inn, Londres, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par Me L. Blom-Cooper Q. C., du barreau de Middle Temple, Londres et Me Peter Gibson, barrister, du barreau de Inner Temple, Londres, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. J. Forman, ont été entendus en leurs observations orales et ont répondu à des questions posées par les juges et l'avocat général;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 mars 1979;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 31 juillet 1978, parvenue à la Cour le 16 août de la même année, la Crown Court à Bristol a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation de l'article 48 du traité et en particulier du paragraphe 3, lettre b), de cette disposition;

2 que cette question est posée dans le cadre d'une procédure de caractère pénal, portant notamment sur les conséquences de la violation, par une personne de nationalité britannique, ayant dans une phase précédente de cette procédure plaidé coupable du chef de vol, de l'engagement accepté par elle de se rendre en Irlande du Nord et de ne pas revenir en Angleterre ou au Pays de Galles pendant une période de trois ans;

3 que la juridiction nationale, après avoir admis que la prévenue était un travailleur au sens de l'article 48 du traité, désire être éclairée sur la question de savoir si les règles du traité en matière de libre circulation des travailleurs s'opposent à des mesures de la nature de celle à laquelle a été soumise la prévenue;

4 qu'à cette fin, il est demandé si «l'ordonnance que le tribunal de céans a rendue dans l'affaire Vera Ann Saunders le 21 décembre 1977 est(-elle) de nature à porter atteinte au droit conféré à un travailleur par l'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne, compte tenu en particulier du droit mentionné à l'article 48, paragraphe 3, lettre b, de ce traité et du fait que la prévenue s'avère être une ressortissants anglaise»;

5 que cette question vise, en substance, à savoir si le principe de la libre circulation des travailleurs tel qu'il est réglé par l'article 48 du traité, notamment en tant qu'il comporte le droit pour un travailleur, sous réserve des limitations justifiées, entre autres, par des raisons d'ordre public et de sécurité publique, de se déplacer librement sur le territoire des État membres en vue de répondre à des emplois effectivement offerts et d'y séjourner afin d'y exercer un emploi, peut être invoqué par un ressortissant d'un État membre, y résidant, en vue de s'opposer à l'application de mesures qui limitent sa liberté de circuler sur le territoire de cet État membre ou de s'y établir dans tel endroit de son choix;

6 qu'elle concerne ainsi la question de savoir si l'article 48 du traité confère des droits à une personne dans la situation qui est celle de la personne en cause et, dans l'affirmative, quelle est l'étendue de ses droits;

7 que la réponse à cette question dépend, en premier lieu, de la détermination du champ d'application de cette disposition en liaison notamment avec le principe général exprimé à l'article 7 du traité;

8 attendu que selon l'article 7 est interdite, dans le domaine d'application du traité et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, toute discrimination exercée à raison de la nationalité;

9 qu'en application de ce principe général, l'article 48 vise à éliminer dans les législations des États membres les dispositions qui, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail — en ce compris les droits et libertés qu'en vertu de l'article 48, paragraphe 3, cette libre circulation comporte —, imposeraient au travailleur ressortissant d'un autre État membre un traitement plus rigoureux ou le placeraient dans une situation de droit ou de fait désavantageuse par rapport à la situation faite, dans les mêmes circonstances, à un national;

10 que, si les droits reconnus aux travailleurs par l'article 48 peuvent amener les États membres à modifier, le cas échéant, leur législation, même à l'égard de leurs propres ressortissants, cette disposition ne vise cependant pas à limiter la compétence des États membres de prévoir des restrictions, sur leur propre territoire, à la libre circulation de toutes personnes relevant de leur juridiction, en exécution des lois pénales nationales;

11 que les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs ne sauraient donc être appliquées à des situations purement internes à un État membre, c'est-à-dire en l'absence de tout facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire;

12 que l'application par une autorité ou juridiction d'un État membre à un travailleur, ressortissant de ce même État, de mesures privatives de liberté ou restreignant la liberté de l'intéressé de circuler sur le territoire dudit État, à titre de mesure pénale prévue par la loi nationale et à raison de faits commis sur le territoire de cet État, relève des situations purement internes, étrangères au domaine d'application des règles du traité en matière de libre circulation des travailleurs;

Sur les dépens

13 Attendu que les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

14 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par la Crown Court à Bristol par ordonnance du 31 juillet 1978, dit pour droit:

L'application par une autorité ou juridiction d'un État membre à un travailleur, ressortissant de ce même État, de mesures privatives de liberté, ou restreignant la liberté de l'intéressé de circuler sur le territoire dudit État, à titre de mesure pénale prévue par la loi nationale et à raison de faits commis sur le territoire de cet État, relève des situations purement internes, étrangères au domaine d'application des règles du traité CEE en matière de libre circulation des travailleurs.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 28 mars 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 8 MARS 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Vous avez à connaître de cette affaire à la suite d'une demande de décision préjudicielle formée par la Crown Court à Bristol. Elle soulève des questions relatives à l'effet du droit communautaire, et plus particulièrement de l'article 48 du

1 — Traduit de l'anglais.