ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
30 novembre 1995 *

Dans l'affaire C-175/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par la Court of Appeal, London, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: **John Gallagher,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler et P. J. G. Kapteyn (rapporteur), juges,

avocat général: M. M. B. Elmer,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour John Gallagher, par MM. Robin Allen, QC, Peter Duffy et Tim Eicke, barristers, mandatés par M. Stephen Grozz, solicitor,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. David Pannick, QC, et Mark Shaw, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Christopher Docksey, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de John Gallagher, du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission à l'audience du 13 juillet 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 octobre 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 10 février 1994, parvenue à la Cour le 24 juin suivant, la Court of Appeal a posé, en vertu du l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850, ci-après la « directive »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours introduit par M. Gallagher devant la Court of Appeal contre l'arrêté d'expulsion pris à son encontre par le ministre de l'Intérieur (ci-après le « ministre »), sur le fondement de l'article 7, paragraphes 1 et 2, du Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [loi sur la prévention du terrorisme (dispositions temporaires) de 1989, ci-après la « loi »].

3 L'article 7 de la loi dispose:

« 1) Si le ministre est convaincu qu'une personne

a) est ou a été impliquée dans la commission, la préparation ou l'encouragement d'actes de terrorisme auxquels s'applique la présente partie de la présente loi;

... il peut prendre un arrêté d'expulsion la concernant.

2) Au sens du présent article, un arrêté d'expulsion est un arrêté interdisant à une personne de se trouver ou d'entrer au Royaume-Uni. »

4 L'annexe 2 de la loi permet la présentation d'observations au sujet des arrêtés d'expulsion. Ses paragraphes 3 et 4 sont libellés comme suit:

« 3) (1) Si, après s'être vu notifier la prise d'un arrêté d'expulsion, la personne qui en fait l'objet s'oppose à cet arrêté, elle peut:

a) adresser au ministre des observations écrites exposant les raisons de ses objections

et

b) inclure dans ces observations une demande d'entrevue personnelle avec la ou les personnes désignées par le ministre en vertu de l'alinéa 5 ci-dessous...

(5) Si une personne exerce ces droits dans le délai qui lui est imparti à cet effet, l'affaire est déférée pour avis à une ou plusieurs personnes désignées par le ministre.

...

4) (1) Lorsque le ministre reçoit des observations au sujet d'un arrêté d'expulsion en vertu du paragraphe 3 ci-dessus, il réexamine l'affaire dès que cela est raisonnablement faisable après la réception des observations et de tout

compte rendu d'une entrevue relative à l'affaire qui a été accordée en vertu dudit paragraphe.

(2) Lorsqu'il réexamine une affaire en application du présent paragraphe, le ministre tient compte de tous les éléments qui lui apparaissent pertinents et notamment

a) des observations relatives à l'affaire qui lui ont été présentées en application du paragraphe 3 ci-dessus;

b) de l'avis de la ou des personnes auxquelles il a déféré l'affaire en application de ce paragraphe

et

c) du compte rendu de toute entrevue relative à l'affaire accordée en vertu de ce paragraphe. »

...

5 En 1983, M. Gallagher, ressortissant irlandais, a été condamné en Irlande à trois années d'emprisonnement pour avoir détenu deux fusils à des fins illégales. Entre mai 1987 et septembre 1989, il s'est rendu au Royaume-Uni pour y chercher un emploi. Il y a effectivement travaillé entre avril 1990 et septembre 1991.

6 Le 24 septembre 1991, M. Gallagher a été arrêté en application de l'article 14 de la loi de 1989. Le 27 septembre suivant, il s'est vu notifier un arrêté d'expulsion fondé

sur l'article 7 de la loi, au motif que le ministre était convaincu qu'il était « impliqué dans la commission, la préparation ou l'encouragement d'actes de terrorisme en rapport avec les affaires d'Irlande du Nord ».

7 Postérieurement à son expulsion, M. Gallagher s'est, conformément à l'annexe 2, paragraphe 3, point 1, de la loi, opposé à l'arrêté d'expulsion; il a adressé au ministre des observations écrites exposant les raisons de ses objections et a demandé une entrevue personnelle avec une personne désignée par le ministre, laquelle a eu lieu à l'ambassade britannique de Dublin, le 6 décembre 1991. Lors de cette entrevue, la personne désignée par le ministre n'a pas décliné son identité et n'a pas non plus fourni d'information sur les motifs de l'expulsion. En vertu de l'annexe 2, paragraphe 4, de la loi, le ministre a réexaminé l'affaire, sans toutefois revenir sur sa décision.

8 M. Gallagher a introduit un recours contre l'arrêté d'expulsion, le refus de le retirer, la désignation du conseiller avec lequel il a eu l'entrevue et la décision de ne pas révéler son identité. En appel, M. Gallagher a notamment fait valoir que, contrairement aux exigences de l'article 9 de la directive, il avait été expulsé du Royaume-Uni avant même d'avoir pu présenter ses observations contre l'arrêté et rencontrer la personne désignée par le ministre. Par ailleurs, en raison de ce mode de désignation, cette personne n'aurait pas été compétente pour rendre l'avis prévu par le même article 9.

9 Doutant de l'interprétation à donner à cette disposition, la Court of Appeal a décidé de soumettre à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 9 de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, interdit-il au Secretary of State for the Home Department de prendre un

arrêté d'expulsion en application de la section 7 du Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act de 1989 avant d'avoir reçu l'avis d'une 'autorité compétente', lorsque les dispositions pertinentes de l'annexe 2 de la loi de 1989 prévoient que:

a) une personne faisant l'objet d'un tel arrêté est en droit de faire des déclarations à une autorité compétente et que,

b) si de telles déclarations sont formulées, le Secretary of State est tenu d'examiner l'avis de cette autorité compétente et de réexaminer le bien-fondé de sa décision de prendre un arrêté d'expulsion avant d'expulser hors du Royaume-Uni la personne concernée (à moins que celle-ci ne consente par ailleurs à être expulsée du Royaume-Uni).

2) Le fait qu'une personne soit nommée par le Secretary of State for the Home Department l'empêche-t-il d'être une 'autorité compétente' aux fins de l'article 9 de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964? »

10 Dans ses questions, le Court of Appeal se réfère à l'article 9 de la directive sans préciser si la saisine de la Cour porte sur l'interprétation du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 de cette disposition.

11 Dans ses observations, la Commission a fait valoir que, dès lors que, en vertu de la législation du Royaume-Uni concernant les ressortissants irlandais, ceux-ci ne sont pas tenus de posséder un titre de séjour pour pouvoir y résider, la décision d'expulser un ressortissant irlandais, travaillant au Royaume-Uni et n'ayant pas reçu un titre de séjour, relève du champ d'application de l'article 9, paragraphe 1, de la directive. A l'audience, le gouvernement du Royaume-Uni s'est rallié à cette interprétation.

12 L'article 9 de la directive dispose:

« 1) En l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale.

Cette autorité doit être différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.

2) Les décisions de refus de délivrance du premier titre de séjour ainsi que les décisions d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre sont soumises, à la demande de l'intéressé, à l'examen de l'autorité dont l'avis préalable est prévu au paragraphe 1. L'intéressé est alors autorisé à présenter en personne ses moyens de défense, à moins que des raisons de sûreté de l'État ne s'y opposent. »

13 Il ressort du libellé de l'article 9 de la directive que son paragraphe 1 se rapporte à la décision d'éloignement du territoire d'un État membre d'un porteur d'un titre de séjour, tandis que le paragraphe 2 concerne la décision d'éloignement arrêtée avant la délivrance d'un tel titre.

14 Il en résulte que l'article 9, paragraphe 1, vise le cas d'un ressortissant d'un État membre qui séjourne déjà légalement sur le territoire d'un autre État membre. Tel

est le cas non seulement d'un porteur d'un titre de séjour mais également d'un ressortissant d'un autre État membre qui, selon la législation de l'État d'accueil, n'est pas tenu de posséder un titre de séjour. Par conséquent, cette disposition s'applique également à une décision d'éloignement du territoire d'un État membre prise à l'encontre d'un tel ressortissant.

Sur la première question

15 Par sa première question, la Court of Appeal demande en substance si l'article 9, paragraphe 1, de la directive doit être interprété en ce sens que l'avis de l'autorité compétente peut être rendu après l'adoption de la décision d'éloignement, étant entendu que, en cas de plainte de l'intéressé, l'autorité administrative dont émane cette décision est, sauf urgence, tenue de la réexaminer à la lumière de cet avis.

16 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 9, paragraphe 1, de la directive a pour objet d'assurer une garantie procédurale minimale aux personnes auxquelles est opposée une décision de refus de renouvellement d'un titre de séjour ou à celles qui, titulaires d'un titre de séjour, font l'objet d'une décision d'éloignement. Cette disposition, qui s'applique en l'absence de possibilités de recours juridictionnels, si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif, prévoit l'intervention d'une autorité compétente différente de celle qui est qualifiée pour arrêter la décision. L'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense devant cette autorité et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale (voir, notamment, arrêt du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, Rec. I-3763, point 62).

17 Ainsi que la Cour l'a déjà déclaré, l'intervention de l'« autorité compétente » visée à l'article 9, paragraphe 1, doit permettre d'obtenir un examen exhaustif de tous les

faits et circonstances, y compris de l'opportunité de la mesure envisagée, avant que la décision soit définitivement arrêtée (arrêts du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, 115/81 et 116/81, Rec. p. 1665, point 15, et du 22 mai 1980, Santillo, 131/79, Rec. 1585, point 12). La Cour a également précisé que, hormis dans les cas d'urgence, l'autorité administrative ne peut prendre sa décision qu'après avis donné par l'autorité compétente (arrêts du 5 mars 1980, Pecastaing, 98/79, Rec. p. 691, point 17, et Dzodzi, précité, point 62).

18 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, l'objectif de l'article 9, paragraphe 1, de la directive est atteint dès lors que l'intéressé peut exercer les droits qui y sont énoncés. Or, en l'occurrence, la loi permettrait aux personnes faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion de présenter des observations à une autorité compétente et obligerait le ministre, le cas échéant, à examiner l'avis de cette autorité et à réexaminer le bien-fondé de sa décision avant d'expulser la personne concernée du territoire du Royaume-Uni.

19 Cet argumentation ne saurait être retenue.

20 En effet, ainsi que M. l'avocat général l'a observé au point 19 de ses conclusions, la différence entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 réside précisément dans le fait que, dans les situations visées au paragraphe 1, l'avis doit précéder l'adoption de la décision, alors que, dans les situations visées au paragraphe 2, l'avis est recueilli après l'adoption de la décision et uniquement à la demande de la personne concernée au cas où il la conteste.

21 Or, si l'article 9, paragraphe 1, devait être interprété comme le préconise le gouvernement du Royaume-Uni, la règle énoncée dans le paragraphe 2 perdrait sa spécificité par rapport à celle qui figure dans le paragraphe 1 de cet article.

22 En conséquence, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 doit être interprété en ce sens que, sauf en cas d'urgence, il interdit à l'autorité administrative de prendre une décision d'éloignement avant qu'une autorité compétente ait donné son avis.

Sur la seconde question

23 Par sa seconde question, la juridiction nationale demande à la Cour si l'article 9, paragraphe 1, de la directive, s'oppose à ce que l'autorité compétente dont il est question dans cette disposition soit désignée par la même autorité administrative que celle qui prend la décision d'éloignement.

24 A cet égard, il y lieu de relever que la directive ne précise pas la manière dont est désignée l'autorité compétente visée à son article 9. Elle n'exige pas que cette autorité soit une juridiction ou soit composée de magistrats. Elle n'exige pas non plus que les membres de l'autorité compétente soient désignés pour une période déterminée. L'essentiel est, d'une part, qu'il soit clairement établi que l'autorité exerce ses fonctions en toute indépendance et qu'elle ne soit pas soumise, directement ou indirectement, dans l'exercice de ses fonctions, au contrôle de l'autorité appelée à prendre des mesures prévues par la directive et, d'autre part, qu'elle suive une procédure permettant à l'intéressé, dans les conditions fixées par la directive, de faire valoir ses moyens de défense (arrêts Dzodzi, précité, point 65, et Adoui et Cornuaille, précité, point 16). Il appartient au juge national d'apprécier dans chaque cas si ces exigences sont satisfaites.

25 Quant à la forme de l'avis de l'autorité compétente, il résulte des finalités du système prévu par la directive que cet avis doit être dûment notifié à l'intéressé, mais que celle-ci n'exige pas que l'avis identifie nommément les membres de l'autorité ou leur qualité (arrêt Adoui et Cornuaille, précité, point 18), cette identification ne revêtant de l'importance que pour permettre au juge national d'apprécier l'indépendance et l'impartialité des membres composant l'autorité.

26 Dès lors, il convient de répondre à la seconde question que l'article 9, paragraphe 1, de la directive ne s'oppose pas à ce que l'autorité compétente dont il est question dans cette disposition soit désignée par la même autorité administrative que celle qui prend la décision d'éloignement, à condition que cette autorité puisse exercer ses fonctions en toute indépendance et sans être soumise au contrôle de l'autorité appelée à prendre les mesures prévues par la directive. Il appartient au juge national d'apprécier dans chaque cas si ces exigences sont satisfaites.

Sur les dépens

27 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. 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la Court of Appeal, par ordonnance du 10 février 1994, dit pour droit:

1) L'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE, du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, doit être interprété en ce sens que,

sauf en cas d'urgence, il interdit à l'autorité administrative de prendre une décision d'éloignement avant qu'une autorité compétente ait donné son avis.

2) L'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221, précitée, ne s'oppose pas à ce que l'autorité compétente dont il est question dans cette disposition soit désignée par la même autorité administrative que celle qui prend la décision d'éloignement, à condition que cette autorité puisse exercer ses fonctions en toute indépendance et sans être soumise au contrôle de l'autorité appelée à prendre les mesures prévues par la directive. Il appartient au juge national d'apprécier dans chaque cas si ces exigences sont satisfaites.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 novembre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris