justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire. L'article 177 qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinction, implique que ces actes sont susceptibles d'être invoquées par les justiciables devant les dites juridictions.

Il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les États membres et les particuliers.

3. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 64/221 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, engendre en faveur des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

4. La notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation à un principe fondamental du droit communautaire doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté.

Il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité.

5. L'article 48 du traité CEE et l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 doivent être interprétées en ce sens qu'un État membre, se prévalant des restrictions justifiées par l'ordre public, peut prendre en considération, comme relevant du comportement personnel de l'intéressé, le fait que celui-ci est affilié à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'État membre comme constituant un danger social sans pourtant être interdites, et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet État qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre État membre envisage d'exercer dans le cadre de ces mêmes groupes ou organisations.

Dans l'affaire 41-74

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la « Chancery Division » de la « High Court of Justice » en Angleterre, et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

YVONNE VAN DUYN

et

« HOME OFFICE »

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE et de l'article 3 de la directive du Conseil n° 64/221/CEE 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 du 4 avril 1964, p. 850),

LA COUR,

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

avocat-général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que la décision de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne peuvent être résumées comme suit :

I — Faits et procédure

1. La « Church of Scientology » est une association ayant son siège aux États-Unis et qui exerce une activité au Royaume-Uni par l'intermédiaire d'un collège situé à East Grinstead, dans le Sussex. Le gouvernement britannique considère que les activités de la « Church of Scientology » sont contraires à l'ordre public. Le 25 juillet 1968, le ministre de la santé publique a déclaré devant la chambre des communes que le gouvernement était convaincu que la scientologie représentait un danger pour la société. Il a notamment déclaré ce qui suit : « La scientologie est un culte pseudo-philosophique ... Après avoir examiné tous les renseignements disponibles, le gouvernement a la conviction que la scientologie représente un danger social. Elle dissocie les familles et prête à tous ceux qui s'opposent à ce culte des mobiles malveillants et sordides ; ses principes et pratiques autoritaires constituent une menace potentielle pour la personnalité et le bien-être de ceux qui ont été abusés au point d'y adhérer ; surtout ses méthodes peuvent représenter un danger sérieux pour la santé de ceux qui s'y soumettent. Il existe des indices permettant de penser que l'endoctrinement s'exerce à présent sur des enfants. La législation actuelle ne

permet pas d'interdire l'exercice de la scientologie, mais le gouvernement est arrivé à la conclusion que celle-ci est si répréhensible qu'il doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévenir son développement ... Des étrangers viennent ici étudier la scientologie et travailler audit collège de East Grinstead. La législation actuelle permet au gouvernement de s'y opposer ... et celui-ci a décidé de le faire. Les mesures suivantes vont être prises et entreront immédiatement en application ...

.....

(e) Aucun permis de travail d'une durée limitée ou indéterminée ne sera délivré aux étrangers ... qui viennent travailler dans un établissement de scientologie. »

Il n'existe aucune restriction légale (sauf quelques exceptions sans importance) à l'exercice de la scientologie au Royaume-Uni par des ressortissants britanniques qui souhaitent devenir membres ou exercer une activité au sein de la « Church of Scientology ».

2. M^lle van Duyn est une ressortissante néerlandaise. Par lettre du 4 mai 1973, elle a reçu une offre d'emploi de secrétaire auprès de la « Church of Scientology » à son collège de East Grinstead. Dans l'intention d'accepter cette offre d'emploi, elle est arrivée à l'aéroport de Gatwick le 9 mai 1973 où, après avoir été interrogée par un fonctionnaire de l'immigration, elle s'est vu refuser l'entrée au Royaume-Uni. L'interrogatoire a révélé qu'elle avait travaillé dans un établissement de scientologie à Amsterdam pendant six mois, qu'elle avait suivi un cours de scientologie, qu'elle pratiquait ce culte et qu'elle avait l'intention de travailler dans un établissement de scientologie au Royaume-Uni.

Le motif du refus de l'autorisation d'entrer figurant dans le document intitulé « Refus de l'autorisation d'entrer » qui a été remis à M^lle van Duyn par le fonctionnaire du service de l'immigration est le suivant : « Vous avez sollicité l'autorisation d'entrer au Royaume-Uni pour travailler au service de la « Church of Scientology » ; le « Secretary of State » estime toutefois inopportun d'autoriser l'entrée au Royaume-Uni d'une personne qui travaille pour cette organisation ou qui est au service de celle-ci ».

La section 4 (1) de l'« Immigration Act » de 1971 attribue aux fonctionnaires du service de l'immigration le pouvoir de refuser le droit d'entrer au Royaume-Uni. En refusant l'autorisation d'entrer, le fonctionnaire du service de l'immigration a agi conformément à la politique du gouvernement et conformément à l'article 65 des « Immigration Rules for Controle of Entry » (règles en matière d'immigration relatives au contrôle de l'entrée) applicables, lesquelles ont force de loi. L'article 65 est rédigé en ces termes :

« Tout passager, à l'exception de l'épouse ou d'un enfant de moins de 18 ans d'une personne établie au Royaume-Uni, peut se voir refuser l'autorisation d'entrer, motif pris de ce que ce refus sert l'intérêt général, lorsque :

a) le « Secretary of State » en a personnellement décidé ainsi, ou lorsque

b) les renseignements dont dispose le fonctionnaire du service de l'immigration lui paraissent justifier le refus de l'autorisation d'entrer pour ce motif — lorsque, par exemple, au vu de la personnalité du passager, de son comportement ou de ses relations, il est inopportun de l'autoriser à entrer. »

3. S'appuyant sur la réglementation communautaire relative à la libre circulation des travailleurs et notamment sur l'article 48 du traité CEE, sur le règlement n° 1612/68 et sur l'article 3 de la directive 64/221 (Selon l'article 3, paragraphe 1^er, de la directive : « 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 »), M^lle van Duyn fait valoir que le refus de l'autoriser à entrer est illégal et demande à la « High

Court » de dire qu'elle a le droit de séjourner au Royaume-Uni pour y exercer un emploi et qu'elle doit être autorisée à entrer.

Avant de statuer plus avant, la « High Court » a sursis à statuer et a renvoyé l'affaire devant la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, pour que celle-ci rende une décision préjudicielle sur les questions suivantes :

1) L'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne est-il directement applicable en ce sens qu'il confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre ?

2) La directive 64/221, arrêtée le 25 février 1964 conformément au traité instituant la Communauté économique européenne, est-elle directement applicable en ce sens qu'elle confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre ?

3) Faut-il interpréter l'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne et l'article 3 de la directive 64/221/CEE en ce sens que lorsqu'il exécute son obligation de fonder exclusivement la mesure qu'il prend pour des raisons d'ordre public sur le comportement personnel de la personne intéressée, un État membre a le droit de considérer comme relevant de ce comportement personnel (a) le fait que cette personne est ou a été affiliée à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'État membre comme contraires à l'intérêt général, mais ne sont pas interdites par la législation de cet État, (b) le fait que la personne intéressée envisage d'exercer une activité dans cet État membre dans le cadre d'un tel groupe ou organisation, alors qu'aucune restriction n'est imposée aux ressortissants dudit État membre qui souhaitent exercer une activité analogue auprès d'un tel groupe ou organisation ?

4. L'ordonnance de la « High Court » du 1er mars 1974 a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 juin 1974.

Des observations écrites ont été déposées pour Mlle van Duyn par M. Alan Newman, pour le Royaume-Uni par M. W. H. Godwin et pour la Commission par son conseiller juridique, M. A. McClellan.

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

Sur la première question

Mlle van Duyn et la *Commission* font valoir que l'article 48 du traité CEE est directement applicable. Elles se réfèrent en particulier aux arrêts rendus par la Cour le 4 avril 1974 dans l'affaire 167-73, *Commission* contre *République française* (Recueil de la jurisprudence de la Cour, 1974, page 359) et le 21 juin 1974 dans l'affaire 2-74 *Reyners* contre *État belge* (l'arrêt n'a pas encore été publié).

Compte tenu de l'arrêt rendu dans l'affaire 167-73, le *Royaume-Uni* ne présente aucune observation sur cette question.

Sur la seconde question

Mlle van Duyn fait valoir que l'article 3 de la directive 64/221 est directement applicable. Elle fait observer que la Cour a déjà affirmé qu'en principe les directives sont susceptibles de produire des effets directs. Elle renvoie aux arrêts rendus par la Cour le 6 octobre 1970 dans l'affaire 9-70 *Grad* contre *« Finanzamt » de Traunstein* (Recueil 1970, p. 825) et le 17 décembre 1970 dans l'affaire 33-70,

Spa SACE contre *ministre italien des finances* (Recueil 1970, p. 1213).

Elle soutient que le critère pour savoir si une directive (ou certaines dispositions d'une directive) est ou non directement applicable est identique au critère adopté dans le cas de certains articles du traité lui-même et elle fait observer que la Cour n'a pas cru devoir considérer qu'un article donné du traité n'est pas directement applicable simplement parce que ses termes formels imposent une obligation à un État membre. Elle renvoie aux arrêts rendus par la Cour le 19 décembre 1968 dans l'affaire 13-68, *Salgoil* contre *ministère italien du commerce extérieur* (Recueil 1968, p. 661) et le 16 juin 1966, dans l'affaire 57-65, *Lütticke GmbH* contre *Hauptzollamt Sarrelouis* (Recueil 1966, p. 293).

M[lle] van Duyn fait valoir ensuite qu'une directive qui affecte directement un particulier est susceptible de créer des droits au bénéfice de ce dernier lorsque ses dispositions sont claires et inconditionnelles et lorsqu'elle ne confère pas de véritable pouvoir discrétionnaire à l'État membre quant au résultat à atteindre. Sous réserve que ces critères soient réunis, elle estime qu'il est sans importance

a) que la disposition contenue dans la directive consiste en une obligation positive de faire ou en une interdiction de caractère négatif ou

b) que l'État membre ait le choix de la forme et des méthodes à adopter en vue d'atteindre le résultat fixé.

En ce qui concerne le point (a), elle estime qu'il résulte implicitement des arrêts de la Cour rendus dans les affaires *Lütticke* et *Salgoil* (précitées) qu'un article du traité qui impose à un État membre une obligation positive de faire est susceptible d'application directe et que le même raisonnement s'applique aux directives.

Quant au point (b), elle fait observer que l'article 189 du traité établit expressément une distinction à propos des directives entre l'effet obligatoire quant au résultat à atteindre et la nature discrétionnaire des moyens employés.

Elle soutient que les dispositions de l'article 3 répondent au critère requis pour qu'une disposition soit directement applicable. Elle renvoie aux considérants de la directive qui envisagent une applicabilité directe lorsqu'ils affirment : « considérant qu'il convient d'ouvrir dans chaque État membre, aux ressortissants des autres États membres, des possibilités suffisantes de recours contre les actes administratifs dans ce domaine . . . » (notamment lorsqu'un État membre invoque des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique en matière de déplacement ou de séjour des étrangers).

A son avis, « la seule possibilité suffisante de recours » ouverte à un particulier est le droit d'invoquer les dispositions de la directive devant les tribunaux nationaux. Une décision en ce sens aurait sans aucun doute pour effet de renforcer la protection juridique dont bénéficient les nationaux devant les juridictions internes.

La *Commission* fait valoir qu'une disposition d'une directive est directement applicable lorsqu'elle est claire et non équivoque. Elle se réfère aux arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Grad* et *SACE* (déjà cités).

La Commission fait observer qu'un règlement communautaire a, quant au caractère immédiat de ses effets, une portée identique à celle que revêt la législation nationale alors que les effets d'une directive sont analogues à ceux des dispositions du traité qui créent des obligations pour les États membres. Si les dispositions d'une directive sont juridiquement claires et exemptes d'ambiguïté, ne laissant aux autorités nationales un pouvoir d'appréciation qu'en ce qui concerne les modalités d'application, elles doivent avoir des effets analogues à ceux des dispositions du traité dont la Cour a reconnu l'applicabilité directe.

Elle conclut en conséquence que :

a) le pouvoir exécutif d'un État membre est tenu de respecter le droit communautaire,

b) si une disposition contenue dans une directive n'a pas son correspondant dans une disposition identique de la loi nationale, mais est laissée, quant au résultat à atteindre, à l'appréciation de l'autorité nationale, le pouvoir discrétionnaire de cette autorité se trouve restreint par la disposition communautaire ;

c) dans ces circonstances, et étant donné qu'il n'est pas toujours indispensable d'amender la législation nationale pour se conformer à une directive, il est évident que le particulier doit pouvoir empêcher l'autorité nationale concernée d'excéder les pouvoirs qui lui sont attribués par le droit communautaire à son détriment.

De l'avis de la Commission, l'article 3 est une des dispositions de la directive 64/221 présentant toutes les caractéristiques nécessaires pour produire des effets directs dans l'État membre destinataire, mais elle rappelle en outre que les difficultés que pose l'application des règles à un cas particulier n'enlève rien au caractère général de l'applicabilité.

C'est dans ce contexte que la Commission examine l'arrêt du 7 octobre 1968 rendu par le Conseil d'État belge dans l'affaire *Corveleyn* (CE 1968, nº 13-146, arrêt du 7 octobre 1968, p. 710).

Les autorités nationales n'ayant pas utilisé les termes de la directive pour parvenir au résultat requis, la Commission estime, en vertu de l'article 189 et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, que l'article 3 de la directive constitue une obligation directement applicable qui limite le large pouvoir discrétionnaire attribué au service de l'immigration par l'article 65 du « Statement of Immigration Rules ». La Commission propose de répondre de la façon suivante à la question posée : lorsqu'une disposition est juridiquement claire et exempte d'ambiguïté, comme c'est le cas pour l'article 3 de la directive 64/221, cette disposition est directement applicable en ce sens qu'elle confère aux particuliers des droits que ceux-ci peuvent faire valoir devant les juridictions d'un État membre.

Le *Royaume-Uni* rappelle que l'article 189 du traité CEE établit une claire distinction entre règlement, directive et décision et prévoit pour chaque catégorie de dispositions des effets différents. Il estime par conséquent qu'à première vue il semble que le Conseil, en n'adoptant pas un règlement, ait voulu que la directive ait un effet différent de celui d'un règlement et qu'en conséquence, elle ne soit pas obligatoire dans tous ses éléments ni directement applicable dans tout État membre.

Le Royaume-Uni estime que ni l'arrêt *Grad* ni l'arrêt *SACE* ne peuvent être invoqués à l'appui de la thèse selon laquelle il importe peu qu'une disposition soit contenue dans un règlement, une directive ou une décision. Dans les deux cas l'objectif de la directive en question était purement et simplement de fixer une date pour l'exécution d'obligations claires et contraignantes contenues dans le traité et dans les actes juridiques adoptés en application de celui-ci. Ces deux affaires montrent que, dans certaines circonstances, une disposition limitée contenue dans une directive peut être directement applicable. Les dispositions de la directive dont il est question en l'espèce sont complètement différentes. La directive 64/221 a une portée beaucoup plus large. Elle donne aux États membres des indications détaillées concernant toutes les mesures qu'ils sont amenés à prendre et qui affectent la liberté de circulation des travailleurs et l'article 10 prévoit expressément que les États membres devront mettre en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive. En fait, les termes mêmes de l'article 3, paragraphe 1er, visent l'adoption de mesures.

Le Royaume-Uni passe en revue les quatre cas seulement dans lesquels, à sa

connaissance, des juridictions nationales ont envisagé la question de l'applicabilité directe de la directive. Il estime que ces cas sont peu concluants. Il note entre autres que l'effet véritable de l'affaire Corveleyn (déjà citée) a fait l'objet de discussions considérables parmi les juristes belges et que cet arrêt semble devoir être interprété en ce sens que le Conseil d'État n'a pas décidé que la directive était directement applicable, mais a recouru au concept belge d'ordre public qui veut que les obligations contractées par la Belgique sur le plan international soient prises en considération.

Sur la troisième question

M^lle van Duyn fait observer que la première partie de la question vise le cas où une organisation exerce des activités que l'État ne considère pas comme illégales. La question ne suppose pas nécessairement que le particulier concerné a l'intention de poursuivre son affiliation avec cette organisation. Il suffit qu'il ait été affilié par le passé. A ce propos, M^lle van Duyn rappelle que même si le particulier avait été affilié à une organisation illégale et s'il avait été reconnu coupable d'un crime par suite de ses activités exercées dans le cadre de cette organisation, cette circonstance ne constituerait pas en elle-même, en vertu des dispositions de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 64/221, un motif suffisant permettant à un État membre de prendre des mesures fondées sur l'ordre public en vue de l'expulser.

A son avis, le seul fait d'appartenir à une organisation légale sans nécessairement prendre part à ses activités ne peut être assimilé au « comportement ». Comportement implique « activité ». Par ailleurs, les activités de l'organisation en question ne sont pas, simplement parce que le particulier est ou a été un membre passif, « personnelles » au particulier concerné. Une appréciation différente conduirait à ce qu'un État membre pourrait expulser un particulier simplement parce que, dans un passé éloigné, celui-ci a, pendant une brève période, appartenu d'une manière tout à fait légale à une quelconque organisation extrémiste politique ou religieuse dans son propre État membre.

En ce qui concerne la deuxième partie de la question, M^lle van Duyn rappelle que la libre circulation est un des principes fondamentaux énoncés par le traité et que la discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite par l'article 7. Les exceptions apportées à ces principes fondamentaux doivent être interprétées de façon restrictive.

Elle fait observer que la question révèle une discrimination exercée en raison de la nationalité et vise l'hypothèse dans laquelle un particulier dont l'activité passée a été irréprochable cherche à entrer dans un État membre afin d'y travailler pour une organisation dans laquelle les nationaux de l'État membre sont parfaitement libres d'exercer un emploi. Elle estime que si une organisation est considérée comme préjudiciable à l'intérêt général, l'État membre est placé devant un choix simple : soit empêcher quiconque, y compris ses propres ressortissants, d'accéder à un emploi dans cette organisation, soit admettre les nationaux d'autres États membres au même titre que ses propres ressortissants.

La *Commission* soutient que les concepts d'« ordre public » et de « comportement personnel » contenus dans l'article 48, paragraphe 3, du traité et dans l'article 3 de la directive 64/221 sont des constructions du droit communautaire. Elles doivent être interprétées en premier lieu dans le contexte du droit communautaire, les critères nationaux n'intervenant que pour leur application.

Dans la pratique, si chaque État membre était libre de fixer à son gré des limites à l'interprétation de la notion d'ordre public, les obligations découlant du principe de la liberté de circulation des travailleurs présenteraient dans les différents États membres une grande diversité de forme. Cette liberté de circulation ne peut être préservée dans l'ensemble de la Communauté que si elle repose sur une application uniforme dans tous les

États membres. Il serait contraire au traité qu'un État membre accepte des travailleurs venant d'un autre État membre tandis que ses propres travailleurs ne pourraient se voir réserver dans cet autre État un traitement identique à celui des nationaux en ce qui concerne l'application des règles relatives à l'ordre public.

La Commission prétend que la discrimination exercée par un État membre pour des raisons d'ordre public à l'égard des nationaux d'un autre État membre, motif pris de ce qu'ils sont employés par une organisation dont il considère les activités comme contraires à l'intérêt général, alors qu'il ne rend pas illégal pour ses propres nationaux le fait d'être employé par cette organisation, est contraire à l'article 48, paragraphe 2, du traité. L'article 3, paragraphe 1er, de la directive déclare très précisément que les mesures prises pour des raisons d'ordre public doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet. Un comportement personnel considéré comme licite lorsqu'il est exercé par un ressortissant d'un État membre ne peut, dans ce même État, être tenu pour illégal, selon le droit communautaire, lorsqu'il est exercé par un ressortissant d'un autre État membre.

Il y a lieu de considérer que l'article 3 interdit à un État membre d'invoquer à titre de moyen préventif général contre un éventuel préjudice porté à la société, l'ordre public, pour refuser à un ressortissant d'un autre État membre le droit de pénétrer sur son territoire, lorsque le comportement personnel de ce particulier dans son propre État, dans l'État de son dernier emploi ou dans l'État membre qui refuse l'entrée n'est pas ou n'était pas contraire à l'ordre public. Il est indéniable que l'affiliation à une organisation militante interdite dans l'État membre d'accueil constituerait un élément qui devrait être pris en considération dans l'appréciation du comportement personnel afin de justifier un refus de l'autorisation d'entrer pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique.

En ce qui concerne la première partie de la question, le *Royaume-Uni* envisage trois points.

Le premier point consiste à savoir si le fait qu'une personne est ou a été affiliée à une organisation peut être considéré comme un aspect du comportement personnel de cette personne. Le Royaume-Uni estime que, du point de vue de l'ordre public, il importe qu'un État membre soit autorisé à prendre en considération l'affiliation d'un individu avec un groupe ou une organisation. L'État membre devrait être autorisé à refuser à l'individu l'entrée sur son territoire dans certaines circonstances, par exemple, lorsque l'organisation est considérée comme suffisamment indésirable du point de vue de l'ordre public, ou si l'affiliation de cet individu avec le groupe ou l'organisation est suffisamment étroite.

En deuxième lieu, le Royaume-Uni estime qu'une mesure prise pour des raisons d'ordre public et en vertu de laquelle l'entrée dans un État membre est refusée à un individu ressortissant d'un autre État membre, motif pris de son affiliation à une organisation, est compatible avec la condition exigée par l'article 3, paragraphe 1er. Il admet que l'intention sous-jacente à cet article a certainement été d'exclure la possibilité pour un État membre de procéder à des expulsions collectives et d'obliger les instances nationales à examiner dans chaque cas les circonstances personnelles à chaque individu. Néanmoins, cette intention n'exclut pas, à son avis, qu'un État membre puisse être autorisé à prendre en considération l'affiliation de l'individu avec une organisation et qu'il puisse, dans certains cas, refuser à un individu l'entrée sur son territoire, en raison de cette affiliation. La question de savoir si, dans un cas déterminé, un tel refus est justifié dépendra de l'optique dans laquelle l'État membre envisage l'organisation en question.

En fait, les opérations concernant l'admission de personnes sur le territoire d'un État membre sont nécessairement effectuées par un grand nombre de fonc-

tionnaires. Il n'est pas possible d'attendre de ces fonctionnaires qu'ils connaissent tout ce que le gouvernement est susceptible de connaître en ce qui concerne une organisation spécifique et il est inévitable que ces fonctionnaires agissent conformément aux instructions données par le gouvernement : celles-ci posent un certain nombre de principes généraux auxquels les fonctionnaires doivent se conformer. Il est de même inévitable que de telles instructions concernent le cas échéant certaines organisations spécifiques qui peuvent passer aux yeux du gouvernement pour préjudiciables à l'intérêt général.

En troisième lieu, le Royaume-Uni est d'avis que le fait que les activités de l'organisation ne sont pas illégales dans un État membre, bien que celui-ci les considère comme contraires à l'intérêt général, n'empêche pas l'État membre en question de prendre en considération l'affiliation de l'individu avec cette organisation. Il appartient nécessairement à chaque État de décider s'il doit déclarer illégales les activités d'une organisation ou l'organisation elle-même. Cet État est seul compétent pour prendre une telle décision et, pour ce faire, il tiendra compte des données qui lui sont propres. C'est ainsi, comme on le sait, que le Royaume-Uni a traditionnellement pratiqué une grande tolérance à l'égard des organisations à l'intérieur du Royaume-Uni. Dans le cas de la scientologie, les raisons pour lesquelles le Royaume-Uni considère que les activités des scientologistes sont contraires à l'ordre public ont été exposées dans la déclaration que le ministre de la santé publique a faite devant le Parlement le 25 juillet 1968. Le quartier général des scientologistes, réunissant les responsables pour le monde entier, est toujours au Royaume-Uni, de sorte que cet État s'intéresse particulièrement à l'association de scientologie.

Le Royaume-Uni fait observer que deux problèmes se posent en relation avec l'élément de fait cité sous le point (b) de la question.

Le premier problème consiste à savoir si le fait qu'un individu a l'intention de travailler avec l'organisation en question est un aspect du comportement personnel de l'individu. Il estime qu'une telle intention constitue un aspect tout à fait essentiel du comportement personnel de l'individu.

Le deuxième problème consiste à savoir si le fait qu'aucune restriction n'est imposée aux nationaux d'un État membre, lorsqu'ils désirent travailler de la même façon avec l'organisation en question, empêche l'État membre de prendre cette intention en considération.

Le Royaume-Uni fait observer qu'il est inévitable qu'en ce qui concerne l'entrée sur le territoire d'un État, il existe nécessairement une certaine discrimination en faveur des nationaux de cet État. Un national, aussi indésirable et potentiellement dangereuse que puisse être son entrée sur le territoire de l'État, ne peut se voir refuser l'entrée dans son propre pays. Un État a l'obligation, conformément au droit international, de recevoir ses propres nationaux. Le Royaume-Uni se réfère *entre autres* à l'article 5 (b) (ii) de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme selon lequel : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ». Il fait observer qu'un État membre serait, par exemple, en droit de refuser l'entrée sur son territoire à un toxicomane qui est un national d'un autre État tout en étant obligé de laisser entrer un toxicomane qui est un de ses nationaux.

Attendu que M^lle^ Van Duyn, représentée par M. Alan Newman, le Royaume-Uni, représenté par M. Peter Gibson, et la Commission, représentée par M. Anthony McClellan, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience publique du 23 octobre 1974 ;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 novembre 1974.

En droit

1 Attendu que, par décision du Vice Chancellor, du 1er mars 1974, parvenue à la Cour le 13 juin, la Chancery Division de la High Court of Justice de l'Angleterre a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, posé trois questions relatives à l'interprétation de certaines dispositions de droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs ;

2 que ces questions ont été posées dans le cadre d'un recours introduit contre le Home Office par une ressortissante néerlandaise qui s'est vu refuser l'autorisation d'entrée au Royaume-Uni pour occuper un emploi de secrétaire auprès de l'« Église de Scientologie » ;

3 que ce refus lui a été opposé conformément à la politique du gouvernement du Royaume-Uni à l'égard de ladite organisation dont il considère les pratiques comme constituant un danger social ;

Sur la première question

4 Attendu que, par la première question, la Cour est invitée à dire si l'article 48 du traité CEE est directement applicable en ce sens qu'il confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre ;

5 attendu que l'article 48, dans ses paragraphes 1er et 2, dispose que la libre circulation des travailleurs est aussurée à partir de l'expiration de la période de transition et implique « l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail » ;

6 que ces dispositions imposent aux États membres une obligation précise qui ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des États membres, et qui ne laisse à ceux-ci, pour son exécution, aucune faculté d'appréciation ;

7 que le paragraphe 3, en définissant les droits que comporte le principe de la libre circulation des travailleurs, fait une réserve relative aux limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ;

que l'application de cette réserve est, cependant, susceptible d'un contrôle juridictionnel, de sorte que la possibilité pour un État membre de se prévaloir de la réserve n'empêche pas que les dispositions de l'article 48, consacrant le principe de la libre circulation des travailleurs, confèrent aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice et que les juridictions nationales doivent sauvegarder ;

8 qu'il y a donc lieu de donner une réponse affirmative à la question posée ;

Sur la deuxième question

9 Attendu que, par la deuxième question, la Cour est invitée à dire si la directive du Conseil du 25 février 1964 (64/221) 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, est directement applicable en ce sens qu'elle confère aux particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre ;

10 qu'il ressort de la décision de renvoi que, parmi les dispositions de la directive, est en cause le seul article 3, paragraphe 1er qui prévoit que « 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 » ;

11 attendu que le Royaume-Uni a fait valoir que l'article 189 du traité distingue entre les effets des règlements, des directives et des décisions et qu'il faut présumer, par conséquent, que le Conseil, en n'adoptant pas un règlement mais une directive, a voulu que cet acte ait un effet différent de celui d'un règlement et qu'en conséquence il ne soit pas directement applicable ;

12 attendu, cependant, que si, en vertu des dispositions de l'article 189, les règlements sont directement applicables et, par conséquent, par leur nature susceptibles de produire des effets directs, il n'en résulte pas que d'autres catégories d'actes visés par cet article ne peuvent jamais produire d'effets analogues ;

qu'il serait incompatible avec l'effet contraignant que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose, puisse être invoquée par des personnes concernées ;

que, particulièrement dans les cas où les autorités communautaires auraient, par directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de la prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire ;

que l'article 177 qui permet aux juridictions nationales de saisir la Cour de la validité et de l'interprétation de tous les actes des institutions, sans distinction, implique d'ailleurs que ces actes sont susceptibles d'être invoqués par les justiciables devant lesdites juridictions ;

qu'il convient d'examiner, dans chaque cas, si la nature, l'économie et les termes de la disposition en cause sont susceptibles de produire des effets directs dans les relations entre les États membres et les particuliers ;

13 attendu que l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221, en prévoyant que les mesures d'ordre public doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'interessé en cause, tend à limiter le pouvoir discrétionnaire que les législations nationales attribuent en général aux autorités compétentes en matière d'entrée et d'expulsion des étrangers ;

que, d'une part, la disposition énonce une obligation qui n'est assortie d'aucune réserve ou condition et qui, par sa nature, ne nécessite l'intervention d'aucun acte, soit des institutions de la Communauté, soit des États membres ;

que, d'autre part, parce qu'il s'agit d'une obligation pour les États membres, dans l'application d'une clause de dérogation à l'un des principes fondamentaux du traité en faveur des particuliers, de ne pas tenir compte de facteurs étrangers au comportement personnel, la sécurité juridique des intéressés exige que cette obligation puisse être invoquée par eux, bien qu'elle ait été énoncée dans un acte normatif n'ayant pas de plein droit un effet direct dans son ensemble ;

14 que si le sens et la portée exacte de la disposition peuvent soulever des questions d'interprétation, ces questions sont susceptibles d'être résolues par la voie judiciaire, compte tenu aussi de la procédure prévue à l'article 177 du traité ;

15 qu'il faut donc répondre à la question posée en ce sens que l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 du Conseil du 25 février 1964 engendre en faveur des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre et que les juridictions nationales doivent sauvegarder ;

Sur la troisième question

16 Attendu que, par la troisième question, la Cour est invitée à dire si l'article 48 du traité et l'article 3 de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens que

« lorsqu'il exécute son obligation de fonder exclusivement la mesure qu'il prend pour des raisons d'ordre public sur le comportement personnel de la personne intéressée, un État membre a le droit de considérer comme relevant de ce comportement personnel

a) le fait que cette personne est ou a été affiliée à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'État membre comme contraires à l'intérêt général, mais ne sont pas interdites par la législation de cet État

b) le fait que la personne intéressée envisage d'exercer une activité dans cet État membre dans le cadre d'un tel groupe ou organisation, alors qu'aucune restriction n'est imposée aux ressortissants dudit État membre qui souhaitent exercer une activité analogue auprès d'un tel groupe ou organisation. »

17 attendu qu'à cet égard il faut d'abord examiner si l'affiliation à un groupe ou à une organisation peut en soi constituer un comportement personnel au sens de l'article 3 de la directive 64/221 ;

que, s'il est vrai qu'une affiliation qui a pris fin dans le passé ne saurait en général être de nature à justifier que le bénéfice de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté soit refusé à l'intéressé, il n'en reste pas moins qu'une affiliation actuelle, qui reflète une participation aux activités du groupe ou de l'organisation ainsi qu'une identification à ses buts et à ses desseins, peut être considérée comme un acte volontaire de l'intéressé et, dès lors, comme faisant partie de son comportement personnel au sens de la disposition citée ;

18 attendu que la question posée soulève ensuite le problème de savoir quelle importance il faut attribuer au fait que les activités de l'organisation en question, qui sont considérées par l'État membre comme contraires à l'intérêt général, ne sont pas pourtant interdites par la législation nationale ;

qu'à cet égard, il convient de souligner que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de la Communauté ;

qu'il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité ;

19 qu'il s'ensuit qu'un État membre, dont les autorités compétentes ont nettement défini leur position à l'égard des activités d'une organisation déterminée en les caractérisant comme constituant un danger social, et qui ont pris des mesures administratives pour contrecarrer ces activités, ne saurait être tenu, afin de pouvoir invoquer la notion d'ordre public de les faire interdire par la loi, si une telle mesure n'est pas jugée appropriée dans les circonstances ;

20 attendu que la question posée soulève enfin le problème de savoir si un État membre, pour des motifs d'ordre public, est autorisé à s'opposer à ce qu'un ressortissant d'un autre État membre exerce, sur son territoire, une activité salariée au sein d'un groupe ou d'une organisation alors qu'aucune restriction analogue n'est imposée à ses propres ressortissants ;

21 attendu qu'à ce sujet le traité, tout en consacrant le principe de la libre circulation des travailleurs sans discrimination entre les ressortissants des États membres, assortit, à l'article 48, paragraphe 3, les droits qui en découlent d'une réserve visant les limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ;

que les droits assujettis à cette réserve comprennent entre autres, en vertu de la disposition citée, le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, le

droit de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, et le droit de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi ;

que la réserve mentionnée a donc pour effet que l'accès au territoire d'un État membre, et le séjour sur ce territoire, peuvent être refusés à un ressortissant d'un autre État membre dans tous les cas où la réserve est applicable ;

22 que, d'autre part, un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres, s'oppose à ce qu'un État refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et d'y séjourner ;

23 qu'il s'ensuit qu'un État membre, pour des raisons d'ordre public, peut, le cas échéant, refuser à un ressortissant d'un autre État membre le bénéfice du principe de la libre circulation des travailleurs en vue de l'exercice d'une activité salariée déterminée, alors même qu'il n'impose pas une restriction analogue à ses propres ressortissants ;

24 qu'il faut donc répondre à la question posée que l'article 48 du traité CEE et l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens qu'un État membre, se prévalant des restrictions justifiées par l'ordre public, peut prendre en considération, comme relevant du comportement personnel de l'intéressé, le fait que celui-ci est affilié à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'État membre comme constituant un danger social sans pourtant être interdites, et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet État qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre État membre envisage d'exercer dans le cadre de ces mêmes groupes ou organisations ;

Sur les dépens

25 Attendu que les frais exposés par le 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 ;

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

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice, par décision du 1er mars 1974, dit pour droit :

1) **L'article 48 du traité CEE a un effet direct dans les ordres juridiques des États membres et confère aux particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.**

2) **L'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 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, engendre en faveur des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un État membre et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.**

3) **L'article 48 du traité CEE et l'article 3, paragraphe 1er, de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens qu'un État membre, se prévalant des restrictions justifiées par l'ordre public, peut prendre en considération, comme relevant du comportement personnel de l'intéressé, le fait que celui-ci est affilié à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'État membre comme constituant un danger social sans pourtant être interdites, et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet État qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre État membre envisage d'exercer dans le cadre de ces mêmes groupes ou organisations.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 décembre 1974.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt