titre de séjour délivré par l'État d'accueil. La réserve formulée par les articles 48, paragraphe 3, et 56, paragraphe 1, du traité, relative à la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, doit être comprise non comme une condition préalable posée à l'acquisition du droit d'entrée et de séjour, mais comme ouvrant la possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité.

2. L'article 4 de la directive n° 68/360 implique, pour les États membres, l'obligation de délivrer le titre de séjour à toute personne qui apporte la preuve, par les documents appropriés de ce qu'elle appartient à l'une des catégories visées par l'article 1 de la même directive.

3. La simple omission, par le ressortissant d'un État membre, des formalités relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers n'est pas de nature à constituer, en elle-même, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et ne saurait dès lors, à elle seule, justifier ni une mesure d'éloignement ni une détention provisoire en vue d'une telle mesure.

4. Une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, à l'égard d'une personne protégée par le droit communautaire, avant que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221.

5. Les articles 53 et 62 du traité prohibent l'introduction, par un État membre, de nouvelles restrictions à l'établissement de ressortissants d'autres États membres et à la liberté effectivement atteinte en matière de prestations de services empêchant les États membres de revenir à des dispositions ou pratiques moins libérales pour autant que les mesures de libéralisation prises constituent l'exécution d'obligations découlant des dispositions et objectifs du traité.

6. La liberté laissée par l'article 189 aux États membres quant aux choix des formes et moyens, en matière d'exécution des directives, laisse entière leur obligation de choisir les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives.

Dans l'affaire 48-75

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de première instance de Liège et tendant à obtenir, dans la procédure pénale pendante devant cette juridiction contre

Jean Noël Royer, domicilié à Lisieux (France),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de plusieurs dispositions de droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs, au droit d'établissement et à la libre prestation des services, en particulier les articles 48, 53, 56 et 62 du traité CEE ainsi que les directives du Conseil n° 64/221, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, et n° 68/360, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des

travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher, président de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

En exécution d'instructions du procureur général de Liège, ayant pour objet la répression du banditisme et la prise de mesures à charge des malfaiteurs internationaux, M. Jean Noël Royer, de nationalité française, commerçant, domicilié à Lisieux (France), a, le 18 janvier 1972, été «décelé» à Grâce-Hollogne, localité de la banlieue de Liège, où son épouse exploitait un café-dancing.

Au cours de son enquête, la police judiciaire belge a notamment découvert que Royer séjournait à Grâce-Hollogne depuis le mois de novembre 1971, sans y avoir accompli les formalités administratives d'inscription au registre de la population, et qu'il avait été, en France, poursuivi pour divers vols à main armée commis entre 1959 et 1966 et condamné à une peine de deux ans d'emprisonnement du chef de proxénétisme.

Le 24 janvier 1972, la police judiciaire belge, sur instructions de l'administration générale de la sûreté, service des étrangers, a remis à Royer un ordre de quitter le pays, au motif qu'il s'y trouvait en séjour illégal, et lui a fait défense d'y rentrer.

En exécution de l'ordre de quitter le pays, Royer s'est rendu à Aix-la-Chapelle, où il séjourna jusqu'au 10 février 1972.

La police judiciaire belge a décelé à nouveau la présence de Royer à Grâce-Hollogne le 11 mars 1972. La brigade de

gendarmerie de la localité l'a intercepté le 27 avril 1972.

Royer fut arrêté pour avoir violé l'ordre de quitter le pays et la défense d'y rentrer, mis à la disposition du Parquet et placé sous mandat d'arrêt le 28 avril 1972.

Le 3 mai 1972, la Chambre du conseil a rendu une ordonnance de mise en liberté en faveur de Royer.

Saisie de réquisitions du procureur général tendant au maintien de la détention préventive, la Chambre des mises en accusation a rendu, le 10 mai 1972, un arrêt de confirmation de l'ordonnance de mise en liberté.

Royer a été remis en liberté à la même date, après s'être vu signifier, avant la levée d'écrou, un arrêté ministériel de renvoi, daté du 5 mai 1972, ainsi qu'un ordre de quitter le pays.

L'arrêté de renvoi, pris par le ministre de la justice en application de l'article 3 de la loi du 28 mars 1952 sur la police des étrangers, était fondé sur le motif que «le comportement personnel de Royer fait juger sa présence dangereuse pour l'ordre public ... et qu'il n'a pas respecté les conditions mises au séjour des étrangers et n'a pas de permis d'établissement dans le Royaume».

Par jugement en date du 6 novembre 1972, le tribunal (correctionnel) de première instance de Liège a condamné Royer, pour séjour illégal en Belgique, à une peine d'emprisonnement d'un mois avec sursis et à une amende de 3 000 FB.

En 1973, Royer a été à nouveau inculpé et cité devant le tribunal de première instance de Liège pour avoir, entre le 10 février et le 27 avril 1972, pénétré et séjourné en Belgique sans y avoir été autorisé par le ministre de la justice dans les formes déterminées par l'arrêté royal, du 21 décembre 1965, relatif aux conditions d'entrée, de séjour et d'établissement des étrangers en Belgique.

Considérant que l'affaire mettait en cause l'interprétation de plusieurs dispositions de droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs, au droit d'établissement et à la libre prestation des services, la 11e chambre du tribunal de première instance de Liège (tribunal correctionnel), par un jugement longuement motivé du 6 mai 1975, a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) Le fait d'avoir omis les formalités légales nationales de contrôle de l'exercice du droit tiré du traité constitue-t-il en soi, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221, à la lumière de laquelle doivent être interprétées les législations nationales, un comportement personnel menaçant l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique?
   Une telle omission, en soi, constitue-t-elle, compte tenu de l'effet utile à donner au traité, du principe de la sauvegarde des droits fondamentaux dans l'application du droit communautaire, et de ce que cette omission est commise à l'occasion de l'exercice d'un droit, une cause légitime de privation provisoire de liberté?
   Une mesure d'éloignement exercée de ce chef, sous la qualification de séjour illégal, est-elle constitutive de prévention générale ou de prévention spéciale?

2) Les droits tirés des articles 48 et suivants du traité sont-ils des droits attachés directement à la personne, sans aucun lien avec l'organisation et l'exercice de la souveraineté nationale ni du pays d'origine ni du pays d'accueil?

3) Les limitations prévues aux articles 48 et suivants sont-elles inhérentes au contenu conceptuel desdits droits, ou ne sont-elles que des éléments extérieurs et accidentels de nature à remettre en cause l'existence et l'exercice d'un droit entier par lui-même?

4) La directive n° 630/68, dans son article 4, prévoit que le droit de séjour (au sens du traité) est reconnu par les

États membres au ressortissant et aux membres de sa famille lorsqu'ils sont en mesure de présenter les titres et documents prévus (article 4).

D'autre part, obligation est faite aux États membres de simplifier au maximum les formalités et les procédures d'obtention des documents prévus à l'article 8, documents dont l'article 4, paragraphe 2, dit qu'ils constatent le droit de séjour.

Dans ces conditions,

a) les mots «en mesure de» ont-ils bien le sens de «susceptibles d'apporter la preuve qu'ils peuvent présenter les titres et documents prévus»?

b) le droit tiré du traité existe-t-il en dehors du document qui le constate?

c) L'État d'accueil n'a-t-il pas dès lors l'obligation, lorsqu'un ressortissant d'un État membre se trouve sur son territoire, de l'inviter et de l'aider à obtenir ledit document, et peut-il engager des poursuites contre cette personne et l'exclure sans avoir lui-même respecté ces obligations préalables, s'il est admis que, en réponse à la première question, l'omission des formalités à remplir ne constitue pas par elle-même un comportement personnel menaçant l'ordre public ou la sécurité publique, et que des condamnations ou exclusions du territoire de ce chef ne correspondraient qu'à des buts de prévention générale?

5) Les juridictions nationales doivent sauvegarder ces droits. Dans ces conditions, la décision d'éloignement et celle de refus de délivrance du titre de séjour ou d'établissement n'est-elle acquise et ne sort-elle ses effets qu'après épuisement des recours exercés devant les juridictions nationales ou, sous peine de priver les articles 48 et suivants de leur effet utile, provision doit-elle être accordée aux mesures administratives?

6) Si l'on admet que, sur l'un ou l'autre point du traité, concernant les droits qu'il crée, la législation d'un État membre s'est trouvée en avance sur les étapes de la réalisation progressive des principes fondamentaux de la Communauté, le fait d'en revenir à des pratiques et à des dispositions moins libérales, mais néanmoins alignées sur une directive, constitue-t-il une nouvelle restriction

a) au regard des articles 53 et 62 du traité;

b) au regard de l'article 4, paragraphe 3, de la directive n° 64/221?

7) L'article 53 du traité interdit toute restriction nouvelle.

L'article 56 ne préjuge pas de l'application des régimes nationaux de police des étrangers; ces dispositions ne doivent-elles pas être harmonisées par l'affirmation que tout progrès résultant de solutions plus libérales, progressant plus rapidement vers la réalisation des principes fondamentaux du traité que ne l'imposent les directives, est irrévocablement accompli et, dès lors, toutes les garanties qui ont pu être accordées par une loi nationale, à l'occasion des mesures prises en application des limitations de l'article 48, doivent être considérées comme définitivement acquises?

8) L'article 53 du traité interdit toute restriction nouvelle.

L'article 189 laisse à l'État membre compétence quant à la forme et aux moyens.

Ces deux dispositions ne doivent-elles pas être harmonisées par l'affirmation que, si un progrès résultant de formes ou de moyens offrant plus de garanties que ne l'exigent les directives a été réalisé dans un État membre, notamment par le choix de l'autorité qui doit statuer et du caractère obligatoire d'une consultation préalable, ce progrès doit être considéré comme définitivement acquis?

Le jugement du tribunal de première instance de Liège a été enregistré au greffe de la Cour le 29 mai 1975. Frappé d'appel par le procureur du Roi, ce jugement

a été confirmé par arrêt de la cour d'appel de Liège du 22 décembre 1975.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 29 juillet 1975 par la Commission des Communautés européennes.

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

La *Commission des Communautés européennes* estime utile, afin de dégager les points essentiels de droit communautaire soulevés par l'affaire au principal, de regrouper et de reformuler de la manière suivante les questions posées:

1) Le droit au séjour sur le territoire d'un État membre des ressortissants des autres États membres bénéficiaires de la libre circulation des travailleurs et du droit d'établissement est-il conféré directement par le traité et, le cas échéant, les actes de droit dérivé pris pour son exécution, ou seulement par la délivrance d'un document établi par les autorités de cet État?
2) Ce droit est-il un droit subjectif attaché à la personne, en ce sens qu'il ne dépend pas, pour son existence, et son exercice, de l'organisation des pouvoirs publics de l'État membre de séjour, notamment quant à la surveillance du territoire et à la police des étrangers?
3) Les limitations au droit de séjour admises par l'article 48, paragraphe 3, et l'article 56 du traité CEE ont-elles pour effet de restreindre le contenu même du droit, avec la conséquence que l'autorité étatique pourrait en subordonner l'exercice à un contrôle préventif quant à l'absence de motif éventuel relevant de ces dispositions ou, au contraire, ces limitations ne sont-elles que des exceptions à un droit complet préexistant, et dont l'invocation doit être justifiée cas par cas?
4) a) L'omission des formalités administratives destinées à se faire délivrer les titres ou documents constatant le droit de séjour constitue-t-elle en elle-même un comportement personnel, au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221, portant atteinte ou menaçant l'ordre public ou la sécurité publique et justifiant dès lors une mesure d'expulsion?
   b) Une mesure d'expulsion prise pour ce motif relève-t-elle de la prévention générale, interdite par le droit communautaire, ou de la prévention spéciale du comportement personnel de l'intéressé?
   c) Si l'omission desdites formalités administratives ne constitue pas une atteinte ni une menace à l'ordre public ou à la sécurité publique, est-elle une cause légitime de privation de la liberté individuelle, droit fondamental de l'homme qui fait partie des principes du droit communautaire?
5) Les effets d'une décision de refus de délivrance du titre de séjour ou d'éloignement avant délivrance de ce titre sont-ils ou non suspendus, en cas de recours devant les juridictions nationales et jusqu'à épuisement de ceux-ci, en fonction des termes des articles 7, 8 et 9 de la directive n° 64/221?
6) Les questions n^{os} 6, 7 et 8 posées par le juge de renvoi.

a) En ce qui concerne la source et la nature du droit de séjour, il conviendrait de constater que le libre accès au territoire de chaque État membre et le droit d'y séjourner constituent un corollaire indissociable du droit à l'accès, dans chaque État membre, à des emplois salariés ou à des activités non salariées et à leur exercice dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Ce droit d'entrée et de séjour, expressément prévu pour les travailleurs salariés par le paragraphe 3 de l'article 48 du traité CEE,

serait implicite, mais tout aussi certain, dans l'article 52 en matière d'établissement. Il serait, par ailleurs, consacré par toutes les directives prises, au titre des articles 49, 54 et 63, pour la suppression des restrictions à l'entrée et au séjour. Le droit de séjour serait donc un droit subjectif, que l'intéressé tire directement du droit communautaire.

Le droit de séjour serait clairement préexistant à toute formalité administrative, notamment la délivrance d'un document, destinée simplement à le constater, et indépendant de ces formalités.

Un contrôle administratif, par les États membres, de la présence d'étrangers sur leur territoire serait certes légitime, et même nécessaire pour faciliter l'exercice du droit de séjour; les directives communautaires auraient pour objet de déterminer les modalités de ce contrôle et d'en alléger les formalités.

Le système actuel pourrait, en matière de droit d'établissement, se résumer comme suit:

- l'entrée sur le territoire serait de droit, sur simple présentation d'une carte d'identité ou passeport en cours de validité, toute formalité de visa étant interdite;
- le droit de séjour donnerait lieu à la délivrance d'un titre particulier, permettant à l'intéressé de faire aisément reconnaître sa qualité d'étranger privilégié en tant que ressortissant d'un État membre;
- ce titre devrait avoir une validité de cinq ans au moins et serait automatiquement renouvelable; il devrait être délivré (ou refusé pour raison d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique) dans un délai de six mois.

Les documents ainsi délivrés n'auraient aucun effet constitutif: le droit d'établissement serait immédiatement ouvert aux bénéficiaires, sans formalité ou requête préalable qui ne soit imposée également aux nationaux.

Ainsi, la présence, sur le territoire d'un État membre, d'un ressortissant d'un autre État membre qui s'y établit pour exercer une activité économique, salariée ou non salariée, ne saurait être qualifiée de séjour illégal au motif que l'intéressé ne serait pas porteur d'un document, attestation ou autre titre délivré par l'autorité administrative du pays d'établissement. Son séjour serait nécessairement légal, au titre de l'ordre juridique communautaire, contre lequel ne sauraient prévaloir des dispositions incompatibles de droit national.

b) En ce qui concerne l'effet, sur la nature du droit de séjour, des limitations admises par les articles 48, paragraphe 3, et 56, du traité CEE, il y aurait lieu de retenir qu'elles constituent une dérogation au principe fondamental de la libre circulation et que les notions d'ordre public et de sécurité publique, en tant que justification d'une telle dérogation, doivent être entendues strictement. Par ailleurs, la directive du Conseil n° 64/221, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO, p. 850) limiterait l'invocation de cette réserve au cas où le comportement personnel de l'intéressé y donne prise.

Le droit de séjour ne serait donc pas affecté, dans sa nature, par la réserve. Il serait complet; son exercice ne saurait dépendre de la condition suspensive que les autorités de l'État d'accueil soient préalablement satisfaites de l'absence de toute cause d'exception, mais pourrait seulement être empêché ou interrompu par l'invocation concrète et justifiée de l'existence d'une telle cause d'exception.

c) S'agissant d'apprécier l'omission de formalités administratives par rapport à l'exigence d'un comportement personnel justifiant une mesure d'ordre public, notamment l'expulsion du territoire et la privation de liberté, il ne saurait être contesté que la réserve de l'ordre public,

constituant une exception limitée et d'interprétation stricte, ne peut être invoquée que si le comportement reproché revêt un caractère de particulière gravité, et que la Cour de justice est fondée à dire si des faits de la nature de ceux reprochés à Royer peuvent être légitimement invoqués par un État membre au titre de cette réserve.

La simple infraction contraventionnelle de ne pas s'être présenté à l'administration communale du lieu de séjour pour s'y faire inscrire et délivrer la carte de séjour ne saurait justifier une mesure d'expulsion sans que soit donnée à la réserve de l'ordre public une portée dépassant le but en vue duquel la clause d'exception a été insérée. L'ordre public ne saurait avoir été gravement perturbé ou être menacé par un tel comportement au point que la présence de l'individu concerné sur le territoire du pays d'accueil soit devenue intolérable.

La conception, classique en droit de police des étrangers, selon laquelle le droit au séjour dépend exclusivement d'une décision de l'autorité nationale compétente, serait dépassée par l'intervention du droit communautaire, en vertu duquel les ressortissants des États membres détiennent le droit de séjour en vertu du traité lui-même, qui prévaut sur le droit national éventuellement contraire.

La simple omission des formalités administratives ne saurait donc être valablement invoquée comme un motif d'ordre public justifiant une restriction au droit de séjour d'un ressortissant d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre, afin d'y exercer une activité économique.

Par ailleurs, une mesure d'expulsion pour omission de certaines formalités administratives aurait pour objet de faire respecter une réglementation administrative d'application générale; on pourrait donc estimer qu'elle relève d'un motif de prévention générale ou, plus exactement, d'un motif de bonne administration.

Sur ce point, il suffirait cependant de constater que les infractions à la réglementation organisant le contrôle de la présence d'étrangers sur le territoire sont de nature simplement contraventionnelle et sont justiciables de sanctions et de moyens de contrainte bien moins graves qu'une interdiction de séjour.

Les autorités nationales seraient tenues, en matière d'entrée, de séjour et d'expulsion des ressortissants communautaires, de respecter les règles de droit communautaire qui limitent leur pouvoir discrétionnaire. Celles-ci comprendraient les droits fondamentaux de l'homme, parmi lesquels la liberté individuelle. Un ressortissant d'un État membre ne saurait donc se voir légalement privé de sa liberté dans un autre État membre, fût-ce temporairement, pour la seule raison qu'il use de son droit, tiré du traité, d'y séjourner, alors qu'aucun motif d'ordre public ou de sécurité publique ne permettrait de lui retirer ce droit ou de le restreindre.

d) La question de savoir si le recours contre une mesure d'éloignement du territoire a un caractère suspensif trouverait une réponse dans les articles 7, 8 et 9 de la directive n° 64/221. L'article 7 imposerait à l'administration compétente d'accorder un délai pour quitter le territoire, sauf urgence; il résulterait des articles 8 et 9 que la nature et les effets des recours ouverts contre les actes administratifs, notamment la question de l'effet suspensif, dépendent du droit national et non, en l'état actuel des textes, du droit communautaire.

La directive n° 64/221 ne saurait certes avoir réduit des droits que les intéressés tiendraient directement des articles 48 et 52 du traité. Ces dispositions n'impliqueraient cependant pas que, lorsqu'est invoquée l'exception de l'ordre public et de la sécurité publique, l'exercice du droit de séjour doit conserver une priorité absolue sur l'application administrative de l'exception aussi longtemps que, en cas de contestation, tous les recours possibles n'ont pas été épuisés. La conciliation

entre, d'une part, l'application des mesures justifiées par la sauvegarde de l'ordre public et de la sécurité publique et, d'autre part, le principe fondamental de la libre circulation des personnes ne permettrait pas d'imposer le maintien de la présence sur le territoire de l'État de séjour, pendant tout le temps d'une procédure de recours, d'un ressortissant d'un État membre contre lequel a été légitimement invoquée, pour des faits graves, l'exception de l'ordre public ou de la sécurité publique.

Les dispositions de droit communautaire n'auraient, bien entendu, qu'un caractère de garanties minimales; les législations nationales pourraient aller au-delà. La question de savoir si tel est le cas en droit belge, du fait que les droits subjectifs conférés par le traité constitueraient des droits civils, serait une question relevant du seul droit national.

e) Les trois dernières questions posées à la Cour de justice auraient pour objet d'établir si un État membre, dont la législation aurait, indépendamment des prescriptions de directives communautaires, atteint un degré de protection des droits des ressortissants d'autres États membres plus étendu que ne l'exigent ces prescriptions, peut faire marche arrière en alignant sa législation sur le niveau minimum imposé par le droit communautaire.

Dans l'abstrait, la réponse serait simple: si la situation plus favorable existait à l'entrée en vigueur du traité, tout retour en arrière serait une nouvelle restriction au sens de l'article 53 du traité CEE. Si les avantages ou garanties meilleurs ont été accordés après cette date, l'article 53 demeurerait sans effet, sans préjudice de règles de standstill contenues dans le droit dérivé, comme l'article 4, paragraphe 3, de la directive n° 64/221.

Au regard du droit belge applicable au litige au principal, il conviendrait de constater que le droit communautaire dérive, étant muet sur ce point, laisse à l'État membre le choix de l'autorité compétente pour décider d'une expulsion, et que la directive n° 64/221 autorise expressément une procédure de décision différente selon que la carte de séjour a été délivrée ou non.

Les facilités laissées aux États membres par la directive n° 64/221 ne sauraient évidemment prévaloir à l'encontre de l'article 53 du traité. Il ne serait cependant pas exact de considérer que le traité a remplacé automatiquement le permis d'établissement de droit national par un «permis d'établissement» issu «ipso jure» du traité et que, dès lors, seules les dispositions, plus favorables, assurées par la législation belge au titulaire d'un permis d'établissement sont d'application. En effet, l'article 53 renverrait à la situation existant au 1er janvier 1958; il concernerait le droit d'entrée et de séjour, non pas comme un droit autonome, mais seulement comme un droit faisant partie du droit d'établissement. Or, l'entrée en vigueur du traité n'aurait pas automatiquement ouvert le droit d'établissement; celui-ci, pendant la période de transition, aurait dépendu de directives à prendre par le Conseil. Dès lors, l'existence du droit au séjour n'apparaîtrait qu'au fur et à mesure de la naissance du droit à l'établissement. Une législation, introduite après le 1er janvier 1958, qui maintient, pour les ressortissants des autres États membres, la distinction dans les garanties de protection qui existaient au 1er janvier 1958 ne serait pas, de plein droit, contraire à l'article 53. La situation ne serait pas différente en ce qui concerne la règle de standstill contenue à l'article 4, paragraphe 3, de la directive n° 64/221.

En tout état de cause, l'article 53 n'aurait d'intérêt que pendant la période de transition. Or, les faits qui font l'objet du litige au principal se seraient produits après l'expiration de celle-ci et depuis lors, en tout cas, le droit d'établissement et son corollaire inséparable, le droit de séjour, seraient effectivement des droits que les intéressés tiennent directement du traité. Il en découlerait qu'un ordre de quitter le

pays, avant délivrance de la carte de séjour, n'est valable, au regard du droit communautaire, que s'il est dûment motivé par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique fondées sur le comportement personnel de l'intéressé. Le juge national ne saurait être tenu de reconnaître un effet quelconque à un premier ordre de quitter le pays signifié à un bénéficiaire du droit de séjour, si cet ordre s'appuyait seulement sur la circonstance de sa non-inscription auprès de l'administration communale de son lieu de résidence.

f) En conclusion, la Commission estime que les questions posées appellent les réponses suivantes:

1. Le droit de séjour des ressortissants des États membres dans chacun de ceux-ci afin d'y exercer une activité économique trouve sa source directement dans les articles 48 et 52, tout au moins depuis la fin de la période de transition.
2. Il s'agit d'un droit subjectif dont l'exercice n'est pas conditionné par la délivrance d'un titre de séjour par les autorités nationales et qui n'est affecté d'aucune autre réserve que les exceptions justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.
3. Le bien-fondé de ces exceptions doit être établi et motivé par l'autorité compétente pour chaque cas individuel.
4. Pour justifier une mesure d'expulsion, le comportement personnel au sens de l'article 3 de la directive n° 64/221 doit représenter une perturbation ou menace grave de l'ordre public ou de la sécurité publique; de simples infractions contraventionnelles, telles que l'omission de formalités administratives d'inscription dans les registres de population, ne répondent pas à cette condition.
   En l'absence de raisons justifiées par l'exception d'ordre public ou de sécurité publique, une mesure de privation de liberté du chef de «séjour illégal» met en cause le droit de séjour garanti par le traité.
5. En vertu du droit communautaire un recours contre une mesure d'expulsion n'a d'effet suspensif que s'il en est ainsi pour les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs.
6. L'article 53 se réfère à la situation existant au 1er janvier 1958 (respectivement 1er janvier 1973 pour les nouveaux États membres). Un État membre connaissant à ce moment une distinction dans les formes et garanties entourant les mesures d'expulsion, selon qu'un permis d'établissement a été accordé ou non, peut maintenir cette distinction par une législation particulière sans violer l'article 53, en tout cas pour les personnes n'ayant pas encore bénéficié directement au titre du traité du droit d'établissement et du droit de séjour avant l'adoption de cette législation.
   En tout état de cause, l'article 53 n'a plus de portée pratique en ce qui concerne des faits survenus après la fin de la période de transition.
   L'article 4, paragraphe 3, de la directive n° 64/221 ne concerne que les restrictions justifiées par des raisons de santé publique.

III — Procédure orale

La *Commission des Communautés européennes,* représentée par son conseiller juridique, M. Paul Leleux, a été entendue en ses observations orales et en ses réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 23 octobre 1975.

Au sujet de la question relative à la privation de liberté, la Commission a souligné que celle-ci relèverait du domaine non seulement du droit de séjour garanti par le traité, mais encore de la protection des droits fondamentaux de la personne. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, le respect des droits fondamentaux devrait être assuré dans l'ordre juridique communautaire; il s'agirait, certes, de les protéger contre des atteintes dues aux institutions de la Communauté, mais aussi face à l'action des États membres et de leurs autorités. Le litige au principal

porterait sur l'invocation, par un État membre, d'une disposition de droit communautaire qui permet d'opposer au principe de la libre circulation l'exception de l'ordre public. L'invocation de la réserve de l'ordre public serait soumise au contrôle de la Cour de justice; celle-ci, pour déterminer les limites à respecter par les États membres en matière d'atteinte au droit fondamental de la libre circulation, devrait tenir compte également de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, ratifiée par tous les États membres de la CEE et qui ferait partie intégrante du droit communautaire. En particulier, l'article 5, paragraphe 1, alinéa f), de cette Convention interdirait de priver une personne de sa liberté, si elle a pénétré régulièrement sur le territoire de l'État en cause.

IV — Développements de la procédure

Le ministère public ayant interjeté appel contre le jugement du tribunal de première instance (tribunal correctionnel) de Liège du 6 mai 1975, la cour d'appel de Liège, 4e chambre, a, le 22 décembre 1975, rendu un arrêt qui, «dans l'intérêt d'une bonne justice», confirme le jugement attaqué «en ce qu'il introduit un recours préjudiciel devant la Cour de justice des Communautés européennes».

L'*avocat général* a présenté ses conclusions à l'audience du 10 mars 1976.

En droit

1 Attendu que, par jugement du 6 mai 1975, parvenu au greffe de la Cour le 29 mai suivant, confirmé par arrêt de la cour d'appel de Liège du 22 décembre 1975, parvenu au greffe de la Cour le 30 décembre suivant, le tribunal de première instance de Liège a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une série de questions relatives à l'interprétation des articles 48, 53, 56, 62 et 189 du traité CEE ainsi que des directives du Conseil n° 64/221, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, p. 850) et n° 68/360, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, n° L 257, p. 13);

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une poursuite pénale intentée contre un ressortissant français sous la prévention d'entrée illégale et de séjour illégal sur le territoire belge;

3 qu'il résulte du dossier que le prévenu a été, dans son pays d'origine, condamné du chef de proxénétisme et poursuivi pour divers vols à main armée sans avoir été cependant, selon les renseignements disponibles, condamné de ce chef;

4 que l'épouse du prévenu, également de nationalité française, exploitant dans la région de Liège un café-dancing, en qualité d'employée de la société propriétaire de l'établissement, le prévenu l'y avait rejointe, en négligeant cependant d'accomplir les formalités administratives d'inscription au registre de la population;

5 que les autorités compétentes, ayant décelé son séjour, ont pris à son égard une mesure d'éloignement du territoire et introduit contre lui des poursuites du chef de séjour illégal qui ont abouti à une première condamnation judiciaire;

6 qu'à la suite d'un bref séjour en Allemagne, le prévenu est retourné sur le territoire belge pour y rejoindre son épouse, négligeant, à nouveau de se soumettre aux formalités légales en matière de contrôle des étrangers;

7 qu'ayant été à nouveau intercepté par la police, il a été placé sous mandat d'arrêt lequel cependant n'a pas été confirmé par l'autorité judiciaire;

8 qu' avant la levée d'écrou, le prévenu s'est toutefois vu signifier un arrêté ministériel de renvoi, pris au motif que «le comportement personnel de Royer fait juger sa présence dangereuse pour l'ordre public» et que l'intéressé «n'a pas respecté les conditions mises au séjour des étrangers et n'a pas de permis d'établissement dans le Royaume»;

9 qu'à la suite de cet arrêté de renvoi, le prévenu semble avoir quitté effectivement le territoire belge, la poursuite du chef d'entrée illégale et de séjour illégal suivant son cours devant le tribunal de première instance;

Sur les dispositions communautaires applicables

10 Attendu que la juridiction nationale n'a pas encore, au stade actuel de la procédure, qualifié définitivement la situation du prévenu au regard des dispositions du droit communautaire qui lui sont applicables;

11 que les faits retenus par la juridiction nationale et le choix des textes de droit communautaire dont elle a demandé l'interprétation permettent d'envisager à

ce sujet différentes hypothèses, selon que le prévenu relève des dispositions du droit communautaire en raison d'une activité professionnelle qu'il aurait lui-même exercée, ou d'un emploi qu'il aurait lui-même recherché, ou encore comme conjoint d'une personne bénéficiant des dispositions du droit communautaire en raison de son activité professionnelle, de manière que sa situation pourrait relever alternativement

a) du chapitre du traité relatif aux travailleurs et, plus particulièrement, de l'article 48, dont la mise en œuvre a été assurée par le règlement du Conseil n° 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2) et la directive du Conseil n° 68/360, ou

b) des chapitres relatifs au droit d'établissement et aux services, notamment des articles 52, 53, 56, 62 et 66, mis en œuvre par la directive du Conseil n° 73/148, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO 1973, n° L 172, p. 14);

12 qu'il apparaît cependant d'un rapprochement entre ces différentes dispositions que celles-ci sont fondées sur les mêmes principes en ce qui concerne tant l'entrée et le séjour sur le territoire des États membres, des personnes relevant du droit communautaire, que l'interdiction de toute discrimination exercée à leur égard en raison de la nationalité;

13 qu'en particulier, l'article 10 du règlement n° 1612/68, l'article 1 de la directive n° 68/360 et l'article 1 de la directive n° 73/148 étendent, en des termes identiques, l'application du droit communautaire en matière d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres au conjoint de toute personne relevant de ces dispositions;

14 qu'à son tour, la directive n° 64/221 vise, aux termes de son article 1, les ressortissants d'un État membre qui séjournent ou se rendent dans un autre État membre de la Communauté, soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services, y compris le conjoint et les membres de la famille;

15 qu'il apparaît de ce qui précède que des dispositions matériellement identiques du droit communautaire s'appliquent dans un cas tel que celui de

l'espèce, dès lors qu'existe soit directement dans le chef de l'intéressé, soit dans le chef de son conjoint, un lien de rattachement avec le droit communautaire au titre de l'une quelconque des dispositions citées;

16 que c'est dans le cadre de ces considérations préliminaires et sans préjudice du droit, pour la juridiction nationale, de qualifier au regard des dispositions du droit communautaire la situation soumise à son appréciation, qu'il sera répondu aux questions posées par le tribunal de première instance;

Sur les 1re, 2e, 3e et 4e questions (source des droits conférés par le traité en matière d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres)

17 Attendu que, par les 1re, 2e, 3e et 4e questions, il est demandé, en substance, de déterminer, notamment au regard de l'article 48 du traité et des directives nos 64/221 et 68/360, la source du droit, pour les ressortissants d'un État membre, d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, ainsi que l'effet, sur l'exercice de ce droit, des pouvoirs exercés par les États membres en matière de police des étrangers;

18 que, plus particulièrement, il est demandé de préciser à cet égard,

a) si ce droit est conféré directement par le traité ou d'autres dispositions du droit communautaire ou s'il ne prend naissance que par l'effet d'un titre de séjour délivré par l'autorité compétente d'un État membre, reconnaissant la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire,

b) si, des termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive n° 68/360 il faut inférer une obligation, pour les États membres, de délivrer un titre de séjour dès lors que l'intéressé est en mesure d'apporter la preuve de ce qu'il relève des dispositions du droit communautaire;

c) si l'omission, par le ressortissant d'un État membre, de remplir les formalités légales relatives au contrôle des étrangers constitue, en soi, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et si un tel comportement peut dès lors justifier une décision d'éloignement ou de privation provisoire de liberté,

d) si une mesure d'éloignement prise à la suite d'une telle omission relève de la «prévention générale» ou de considérations de «prévention spéciale», rattachées au comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet;

19 attendu qu'aux termes de l'article 48, la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté;

20 qu'elle comporte le droit, selon le 3e paragraphe du même article, de trouver accès au territoire des États membres, de s'y déplacer librement, d'y séjourner afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer après la fin de celui-ci;

21 qu'aux termes de l'article 52, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont progressivement supprimées, cette suppression devant être complète au terme de la période de transition;

22 que selon l'article 59, sont supprimées, dans les mêmes conditions, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté;

23 que ces dispositions, qui s'analysent en une prohibition, pour les États membres, d'opposer des restrictions ou des obstacles à l'entrée et au séjour de ressortissants des autres États membres sur leur territoire, ont pour effet de conférer directement des droits à toute personne relevant du champ d'application personnel des articles cités, tel qu'ils ont été ultérieurement précisés par les dispositions prises en application du traité par voie de règlement ou de directive;

que cette interprétation a été reconnue par tous les actes de droit dérivé pris pour la mise en œuvre des dispositions citées du traité;

qu'ainsi, l'article 1 du règlement n° 1612/68 dispose que tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a «le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre»,

alors que l'article 10 du même règlement étend «le droit de s'installer» aux membres de la famille du bénéficiaire;

26 que l'article 4 de la directive n° 68/360 dispose que les États membres reconnaissent «le droit de séjour sur leur territoire» aux personnes visées, en ajoutant que ce droit est «constaté» par la délivrance d'un titre de séjour particulier;

27 qu'à son tour, la directive n° 73/148 constate dans son préambule que la liberté d'établissement ne peut être pleinement réalisée que «si un droit de séjour permanent est reconnu aux personnes appelées à en bénéficier» et que la libre prestation de services implique que le prestataire et le destinataire soient assurés «d'un droit de séjour correspondant à la durée de la prestation»;

28 que ces dispositions montrent que les autorités législatives de la Communauté avaient conscience de ce que, par le règlement et les directives en cause, sans créer de droits nouveaux en faveur des personnes protégées par le droit communautaire, elles ont précisé le champ d'application et les modalités de l'exercice de droits conférés directement par le traité;

29 qu'il apparaît ainsi que la réserve formulée par les articles 48, paragraphe 3, et 56, paragraphe 1, du traité, relative à la sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, doit être comprise non comme une condition préalable posée à l'acquisition du droit d'entrée et de séjour, mais comme ouvrant la possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité;

30 que ces considérations permettent de donner les réponses suivantes aux questions spécifiques posées par la juridiction nationale;

31 a) attendu qu'il résulte de ce qui précède que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner, aux fins voulues par le traité — notamment pour y rechercher ou exercer une activité professionnelle, salariée ou indépendante, ou pour y rejoindre leur conjoint ou leur famille — constitue un droit directement conféré par le traité ou, selon le cas, les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci;

32 qu'il faut en conclure que ce droit est acquis indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité compétente d'un État membre;

33 que l'octroi de ce titre est, dès lors, à considérer non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire;

34 b) attendu qu'aux termes de l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive n° 68/360, et sans préjudice de ce qui est dit à l'article 10 de la même directive, les États membres «reconnaissent» le droit de séjour sur leur territoire aux personnes qui sont en mesure de présenter les documents indiqués par la même directive, le droit de séjour étant «constaté» par la délivrance d'une carte de séjour spéciale;

35 que les dispositions citées de la directive ont pour objet de déterminer les modalités pratiques qui régissent l'exercice de droits conférés directement par le traité;

36 qu'il en résulte que le droit de séjour doit donc être reconnu par les autorités des États membres à toute personne relevant des catégories désignées à l'article 1 de la directive et qui est en mesure de prouver, par la présentation des documents spécifiés au paragraphe 3 de l'article 4, l'appartenance à l'une de ces catégories;

37 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 4 de la directive n° 68/360 implique, pour les États membres, l'obligation de délivrer le titre de séjour à toute personne qui apporte la preuve, par les documents appropriés, de ce qu'elle appartient à l'une des catégories déterminées par l'article 1 de la même directive;

38 c) attendu qu'il faut encore déduire de ce qui précède que la simple omission, par le ressortissant d'un État membre, des formalités légales relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers, ne saurait justifier une décision d'éloignement;

39 que, s'agissant de l'exercice d'un droit acquis en vertu du traité même, un tel comportement ne saurait être considéré comme constituant, en soi, une atteinte à l'ordre ou à la sécurité publics;

40 que serait, dès lors, contraire aux dispositions du traité toute décision d'éloignement prise par les autorités d'un État membre, à l'encontre du ressortissant d'un autre État membre relevant du traité, si elle était fondée exclusivement sur le motif tiré de l'omission, par l'intéressé, de se soumettre aux formalités légales relatives au contrôle des étrangers ou de l'absence d'un titre de séjour;

41 qu'il convient cependant de préciser à cet égard, d'une part, qu'il reste loisible aux États membres d'éloigner de leur territoire un ressortissant d'un autre État membre lorsque les besoins de l'ordre et de la sécurité publics sont mis en cause pour des motifs autres que l'omission des formalités relatives au contrôle des étrangers, sans préjudice des limites imposées à leur pouvoir d'appréciation par le droit communautaire, précisées par la Cour dans son arrêt du 26 octobre 1975 (affaire 36-75, Rutili);

42 que, d'autre part, le droit communautaire n'empêche pas les États membres de rattacher à la méconnaissance des prescriptions nationales relatives au contrôle des étrangers toutes sanctions appropriées — autres qu'une mesure d'éloignement du territoire — qui seraient nécessaires en vue d'assurer l'efficacité de ces dispositions;

43 qu'en ce qui concerne la question de savoir s'il est loisible à un État membre de prendre des mesures de privation provisoire de liberté à l'égard d'un étranger relevant du traité en vue de l'éloignement du territoire, la constatation s'impose, en premier lieu, qu'aucune mesure de ce caractère ne pourrait entrer en ligne de compte dans les cas où une décision d'éloignement du territoire serait contraire au traité;

44 que, d'autre part, la légitimité d'une mesure de privation provisoire de liberté prise à l'égard d'un étranger qui n'aurait pas justifié relever du traité, ou qui pourrait faire l'objet d'un éloignement du territoire pour des motifs autres que l'omission des formalités relatives au contrôle des étrangers, dépend des dispositions du droit national et des engagements internationaux assumés par l'État

membre concerné, le droit communautaire comme tel ne prévoyant pas à ce stade des obligations spécifiques pour les États membres à ce sujet;

45 d) attendu qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive n° 64/221 «les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet»;

46 que cette disposition impose aux États membres l'obligation de porter leur appréciation, en ce qui concerne les exigences de l'ordre et de la sécurité publics, au regard de la situation individuelle de toute personne protégée par le droit communautaire et non sur base d'appréciations globales;

47 qu'il apparaît toutefois de ce qui précède que le fait d'avoir omis d'accomplir les formalités légales relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers ne saurait, en lui-même, constituer une atteinte à l'ordre et à la sécurité publics au sens du traité;

48 qu'un tel comportement ne peut donc donner en soi lieu à l'application des mesures envisagées par l'article 3 de la directive citée;

49 qu'il apparaît dès lors que cette partie des questions posées est, en conséquence de ce qui précède, devenue sans objet;

50 attendu qu'il y a donc lieu de répondre aux questions posées que le droit, pour les ressortissants d'un État membre, d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner est directement conféré, à toute personne relevant du champ d'application du droit communautaire, par le traité — notamment ses articles 48, 52 et 59 — ou, selon le cas, les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'État d'accueil;

51 que la simple omission, par le ressortissant d'un État membre, des formalités relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers n'est pas de nature à constituer, en elle-même, un comportement menaçant l'ordre et la

sécurité publics et ne saurait dès lors, à elle seule, justifier ni une mesure d'éloignement ni une détention provisoire en vue d'une telle mesure;

Sur la 5e question (exécution des mesures d'éloignement et droit de recours)

52 Attendu que, par la 5e question, il est demandé en substance si une décision d'éloignement ou le refus de délivrer un titre de séjour ou d'établissement peut, au regard des exigences du droit communautaire, donner lieu à des mesures d'exécution immédiates, ou si une telle décision ne sort ses effets qu' après épuisement des recours exercés devant les juridictions nationales;

53 attendu qu'aux termes de l'article 8 de la directive n° 64/221 toute personne frappée d'une mesure d'éloignement du territoire doit pouvoir introduire contre cette décision les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs;

54 qu'à défaut, l'intéressé doit avoir, à tout le moins, aux termes de l'article 9, la possibilité de faire valoir ses moyens de défense devant une autorité compétente, différente de celle qui a pris la mesure restrictive de sa liberté;

55 qu'il convient de préciser, à cet égard, que toutes dispositions doivent être prises par les États membres en vue d'assurer, à toute personne frappée par une mesure restrictive de ce genre, la jouissance effective de la sauvegarde que constitue, pour elle, l'exercice de ce droit de recours;

56 que cette garantie deviendrait cependant illusoire si le États membres pouvaient, par l'exécution immédiate d'une décision d'éloignement, priver l'intéressé de la possibilité de faire fruit, utilement, des moyens de recours dont la jouissance lui est garantie par la directive n° 64/221;

57 que, dans le cas des recours juridictionnels visés par l'article 8 de la directive n° 64/221, l'intéressé doit à tout le moins recevoir la possibilité, dès avant l'exécution de la mesure d'éloignement, d'introduire son recours et d'obtenir ainsi la suspension de l'exécution de la mesure prise;

58 que cette conclusion se dégage également du lien établi par la directive entre l'article 8 et l'article 9, étant donné que la procédure visée par cette dernière disposition est obligatoire, entre autres, chaque fois que les recours juridictionnels dont il est question à l'article 8 «n'ont pas d'effet suspensif»;

59 que, selon l'article 9, la procédure de recours devant une autorité compétente doit, sauf cas d'urgence, être préalable à la décision d'éloignement;

60 qu'il résulte de ce qui précède que, dans les cas où un recours juridictionnel au sens de l'article 8 est ouvert, la décision d'éloignement ne saurait être exécutoire avant que l'intéressé ait été en mesure d'introduire un tel recours;

61 que, dans le cas où un tel recours ne serait pas ouvert ou, tout en étant ouvert, n'aurait pas d'effet suspensif, la décision ne pourrait être prise — sauf urgence dûment justifiée — tant que l'intéressé n'a pas reçu l'occasion de se pourvoir devant l'autorité désignée par l'article 9 de la directive n° 64/221 et tant que cette autorité ne s'est pas prononcée;

62 attendu qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée qu'une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, à l'égard d'une personne protégée par le droit communautaire avant que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221;

Sur les 6e, 7e et 8e questions (prohibition de nouvelles restrictions)

63 Attendu que, par les 6e, 7e et 8e questions, il est demandé de dire si, en vertu des articles 53 et 62 du traité, prohibant l'introduction, par un État membre, de nouvelles restrictions à l'établissement de ressortissants des autres États membres et à la liberté effectivement atteinte en matière de prestation de services, un État membre peut revenir à des dispositions ou pratiques moins libérales que celles qu'il avait précédemment appliquées;

64 que, plus particulièrement, il est demandé de préciser à cet égard

a) si des dispositions nationales, dont l'effet est de rendre moins libérales les dispositions antérieurement appliquées, sont justifiées lorsqu'elles ont pour

objet d'aligner le droit national sur les directives de la Communauté en la matière,

b) si l'interdiction de nouvelles restrictions s'applique également aux dispositions de caractère formel et procédural en dépit de ce que, pour la mise en œuvre des directives, l'article 189 du traité CEE réserve aux États membres «la compétence quant à la forme et aux moyens»;

65 a) attendu que les articles 53 et 62 impliquent l'interdiction non seulement d'introduire de nouvelles restrictions par rapport à la situation existant au moment de l'entrée en vigueur du traité, mais encore de revenir sur des mesures de libéralisation prises par les États membres, qui constituent l'exécution d'obligations résultant du droit communautaire;

66 qu'à cet égard, les mesures prises par la Communauté, notamment sous forme de directives, pour la mise en œuvre des dispositions du traité peuvent fournir une indication en ce qui concerne la portée des obligations assumées par les États membres;

67 que tel est le cas, en particulier, de la directive n° 64/221 qui précise un certain nombre de limites mises à la liberté d'appréciation des États membres et d'obligations incombant à ceux-ci en matière de sauvegarde de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique;

68 qu'on ne saurait, par contre, invoquer la règle des articles 53 et 62 dans des cas où il serait établi que des avantages accordés par un État membre aux ressortissants d'autres États membres ne constituent pas l'exécution d'une obligation définie par le droit communautaire;

69 b) attendu qu'on ne saurait voir une opposition entre l'interdiction de nouvelles restrictions, par les articles 53 et 62, et la disposition de l'article 189 qui réserve aux États membres, dans la mise en œuvre des directives, «la compétence quant à la forme et aux moyens»;

70 qu'en effet, le choix des formes et moyens ne peut être opéré que dans le respect des prescriptions et interdictions résultant du droit communautaire;

71 qu'en ce qui concerne les directives destinées à mettre en œuvre la libre circulation des personnes, une importance particulière a été attachée par les institutions compétentes de la Communauté à un ensemble de prescriptions de caractère formel et procédural destinées à garantir le fonctionnement pratique du régime instauré par le traité;

72 que ceci est le cas notamment de la directive n° 64/221 relative aux mesures spéciales justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, en ce sens que certaines parmi les garanties prévues par cette directive en faveur des personnes protégées par le droit communautaire — à savoir l'obligation de communiquer à toute personne frappée d'une mesure restrictive les motifs de la décision prise à son égard et de lui donner accès à une voie de recours — sont, précisément, de caractère procédural;

73 qu'il en résulte l'obligation, pour les États membres, de choisir, dans le cadre de la liberté qui leur est laissée par l'article 189, les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives, compte tenu de l'objet de celles-ci;

74 attendu qu'il y a donc lieu de répondre aux questions posées que les articles 53 et 62 du traité prohibent l'introduction, par un État membre, de nouvelles restrictions à l'établissement de ressortissants d'autres États membres et à la liberté effectivement atteinte en matière de prestations de services, empêchant les États membres de revenir à des dispositions ou pratiques moins libérales pour autant que les mesures de libéralisation prises constituent l'exécution d'obligations découlant des dispositions et objectifs du traité;

75 que la liberté laissée par l'article 189 aux États membres quant au choix des formes et moyens, en matière d'exécution des directives, laisse entière leur obligation de choisir les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives;

Quant aux dépens

76 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

77 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le tribunal de première instance de Liège, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal de première instance de Liège, dit pour droit:

1) Le droit, pour les ressortissants d'un État membre, d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner est directement conféré, à toute personne relevant du champ d'application du droit communautaire, par le traité — notamment ses articles 48, 52 et 59 — ou, selon le cas, les dispositions prises pour la mise en œuvre de celui-ci, indépendamment de tout titre de séjour délivré par l'État d'accueil.

2) L'article 4 de la directive n° 68/360 implique, pour les États membres, l'obligation de délivrer le titre de séjour à toute personne qui apporte la preuve, par les documents appropriés, de ce qu'elle appartient à l'une des catégories visées par l'article 1 de la même directive.

3) La simple omission, par le ressortissant d'un État membre, des formalités relatives à l'accès, au déplacement et au séjour des étrangers n'est pas de nature à constituer, en elle-même, un comportement menaçant l'ordre et la sécurité publics et ne saurait dès lors, à elle seule, justifier ni une mesure d'éloignement, ni une détention provisoire en vue d'une telle mesure.

4) Une décision d'éloignement ne saurait être exécutée, sauf urgence dûment justifiée, à l'égard d'une personne protégée par le droit communautaire avant que l'intéressé ait été en mesure d'épuiser les recours dont l'exercice lui est assuré par les articles 8 et 9 de la directive n° 64/221.

5) Les articles 53 et 62 du traité prohibent l'introduction, par un État membre, de nouvelles restrictions à l'établissement de ressortissants d'autres États membres et à la liberté effectivement

atteinte en matière de prestations de services, empêchant les États membres de revenir à des dispositions ou pratiques moins libérales pour autant que les mesures de libéralisation prises constituent l'exécution d'obligations découlant des dispositions et objectifs du traité.

6) La liberté laissée par l'article 189 aux États membres quant aux choix des formes et moyens, en matière d'exécution des directives, laisse entière leur obligation de choisir les formes et moyens les plus appropriés en vue d'assurer l'effet utile des directives.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 8 avril 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 10 MARS 1976

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Aux deux principes fondamentaux de la liberté de circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté et de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, une exception est apportée tant par l'article 48, paragraphe 3, du traité de Rome, en ce qui concerne la circulation et l'emploi des travailleurs salariés, que par l'article 56, paragraphe 1, pour le droit d'établissement des non-salariés. Cette exception fondée sur l'ordre public, au sens large de l'expression, permet aux États membres de prendre, à l'égard des étrangers ressortissants communautaires, des mesures restrictives du droit d'accès et de séjour sur leur territoire.

Toutefois, la portée de cette dérogation, qui doit être entendue strictement, ne peut être unilatéralement déterminée par l'un quelconque de ces États, sans contrôle des autorités communautaires. Réserve doit être faite, notamment, du contrôle juridictionnel que vous avez la charge d'assurer.