

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTONIO LA PERGOLA
présentées le 23 septembre 1997 *

I — Les questions préjudicielles et leur cadre normatif

1. La Royal Court of Jersey (ci-après la « Royal Court ») a posé à la Cour dans la présente procédure — la première dans laquelle une instance juridictionnelle de l'île se prévaut du mécanisme de coopération institué par l'article 177 du traité — les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Considérant que les citoyens britanniques ne sont pas soumis au contrôle en matière d'immigration à Jersey ni susceptibles d'en être expulsés, faut-il en déduire que l'article 4 du protocole n° 3 de l'acte d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes a pour effet que les ressortissants d'un autre État membre ne sont pas non plus susceptibles d'être expulsés de Jersey?

2) En cas de réponse négative à la première question, l'article 4 précité interdit-il aux autorités compétentes de Jersey d'expulser un ressortissant d'un autre État membre sauf si cette expulsion est justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, l'article 4 précité interdit-il aux autorités compétentes de Jersey d'expulser un ressortissant d'un autre État membre de Jersey lorsque les considérations relevant de l'ordre public invoquées par ces autorités n'entraîneraient pas, en pratique, l'expulsion de cette personne du Royaume-Uni? »

2. La bonne compréhension, avant même la solution, des questions préjudicielles exige un rappel préliminaire des rapports de droit constitutionnel du bailliage de Jersey (Bailiwick of Jersey) avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi que du statut de droit international de Jersey, également à la suite de l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes en 1973 ¹.

3. Le bailliage de Jersey comprend, outre l'île du même nom, les petites îles des Minquiers et des Ecréhos. Comme les autres îles

1 — Pour la synthèse qui suit dans le texte, nous nous sommes aidé des ouvrages de doctrine suivants: Plender, R.: « The Protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow », dans Plender, R. O., et Kiralfy, A. K. R.: *Legal History and Comparative Law: Essays in Honour of Albert Kiralfy*, Londres, 1990, p. 143 à 163; Fransman, L.: *British Nationality Law*, Londres, 1989, en particulier p. 71, 132 à 136, 809 et 810; Horner, S. A.: « The Isle of Man and the Channel Islands. A Study of Their Status Under Constitutional, International and European Law », *European University Institute Working Paper* n° 98, San Domenico, 1984; Simmonds, K. R.: « United Kingdom — Appendix: British Islands », dans Knapp, V.: *International Encyclopedia of Comparative Law*, La Haye-Tübingen, 1976, p. 103 à 106; idem, « The British Islands and the Community: I — Jersey », *CML Rev.*, 1969, p. 156 à 169.

* Langue originale: l'italien.

britanniques², il ne fait pas partie du Royaume-Uni et ne constitue pas non plus une de ses colonies³.

Jersey est, en revanche, une dépendance de la couronne britannique⁴, dont le rapport constitutionnel (ou le *modus vivendi*) avec le Royaume-Uni a évolué sous une forme qui ne rentre pas dans un cadre rigide⁵, étant fondé sur un équilibre singulier et fragile entre droits monarchiques et responsabilités

insulaires d'autogouvernement⁶. Jersey jouit, en effet, d'une large autonomie législative, administrative et juridictionnelle par rapport au Royaume-Uni⁷.

2 — C'est-à-dire les autres îles normandes (le bailliage de Guernsey, les îles d'Alderney, Brechou, Sark, Herm, Jethou, Lihou et d'autres îlots pour la plupart inhabités) et l'île de Man.

3 — Voir *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, vol. I (Rapport), point 1347. Toutefois, aux fins de la nationalité, le British Nationality Act 1948 disposait que les références aux colonies dans ce texte devaient être interprétées comme comprenant aussi les îles normandes et l'île de Man (voir article 33, paragraphe 1). En conséquence, les citoyens des îles normandes étaient déclarés citoyens du Royaume-Uni et de ses colonies (tout en ayant droit à la dénomination de citoyens du Royaume-Uni et de ses îles et colonies). À compter du 1^{er} janvier 1983, date d'entrée en vigueur du British Nationality Act 1981, alors que les colonies restantes du Royaume-Uni ont été qualifiées de *British Dependent Territories* — et les personnes remplissant les conditions pour être rattachées à l'un de ces territoires sont devenues des *British Dependent Territories citizens* —, les îles britanniques sont devenues, aux fins limitées de la nationalité, partie du Royaume-Uni, et leurs citoyens ont été requalifiés de citoyens britanniques (voir point 14 ci-dessous).

4 — Comme le suggère leur nom, les îles normandes ont appartenu un temps (et précisément à partir de 933) au duché de Normandie. Après l'invasion normande de 1066, bien que l'Angleterre et le duché de Normandie aient été réunis en un seul royaume, les îles normandes sont devenues des possessions non assimilées du roi d'Angleterre. Alors qu'en 1204 la couronne anglaise a perdu la Normandie continentale au profit du royaume de France, il a été décidé que la couronne britannique maintiendrait sa souveraineté sur les îles normandes, restant donc responsable de leurs relations extérieures. Les souverains anglais ont effectivement continué à les gouverner en tant que duchés de Normandie, jusqu'à l'abandon de ce titre en 1259; et même postérieurement à cet événement les souverains anglais ont continué à prétendre que les îles normandes étaient inséparables de la couronne anglaise, ce que les souverains français ont fini par reconnaître vers la fin du Moyen Âge. Les îles normandes représentent donc la seule partie de l'ancien duché de Normandie encore annexée à la couronne britannique.

5 — Il ne manque d'ailleurs pas dans la doctrine de thèses cherchant à parvenir à une qualification précise du statut constitutionnel des îles britanniques. Selon Horner (voir loc. cit. sous note 1, p. 40 à 50), étant donné que: i) ces dernières ne sont pas considérées comme une partie du territoire métropolitain dans la Constitution britannique, ii) ne jouissent pas d'une représentation démocratique au niveau central et iii) présentent de nombreuses analogies avec la situation de possessions généralement reconnues comme « coloniales », le rapport entre îles britanniques et Royaume-Uni devrait être qualifié sur le plan constitutionnel de « quasi colonial ».

6 — Voir Simmonds, « The British Islands and the Community », cité dans la note 1, p. 160. Horner estime que « le rapport actuel entre Westminster et les îles est caractérisé par une dichotomie entre normes et situation de fait. La doctrine centrale de la suprématie du Parlement (britannique) s'étend aux îles en vertu de la responsabilité de la couronne d'en assurer le bon gouvernement. Toutefois, les aspects principaux du rapport sont basés sur des facteurs extrajuridiques: traditions établies, autonomie historique et une forme d'équilibre politique réalisée sans recourir à des instruments légaux » (voir loc. cit. dans la note 1, p. 39, traduction libre).

7 — La juridiction de l'île est composée de la Lower Court et de la Royal Court (en l'occurrence la juridiction de renvoi); en seconde instance, il existe pour toutes les îles normandes une unique Channel Islands Court of Appeal, compétente en matière civile et pénale. La juridiction de dernière instance est exercée par un organe britannique, à savoir le *Judicial Committee* du Conseil privé de la couronne (*Privy Council*), qui est traditionnellement juge de dernière instance pour les procédures introduites dans les colonies britanniques (et dans les ex-colonies qui n'ont pas aboli cette procédure), mais n'est pas compétent pour le Royaume-Uni (voir Horner, loc. cit. dans la note 1, p. 50). Le pouvoir du Judicial Committee de résoudre ces litiges en ce qui concerne l'île de Jersey naît en effet des prérogatives du souverain, en tant que source de toute justice, de se prononcer sur les appels des juges de son empire.

L'unique organe légiférant de l'île est le *States of Jersey*, reconnu comme tel par le gouvernement du Royaume-Uni depuis 1771. Les membres du *States*, qui constitue une émanation de la Royal Court, sont pour certains désignés par la couronne, et pour les autres, en grande majorité, élus. La compétence du *States* est limitée aux matières — telles que les impôts, les finances, l'agriculture et la pêche, le droit pénal, le droit des mines, la police, les services sociaux, le commerce et les professions — qui ne dépassent pas les frontières de l'île. Encore aujourd'hui les sources normatives de l'ordre juridique de Jersey sont constituées par: i) l'ancien droit coutumier du duché de Normandie (que l'on peut reconstituer sur la base du *Grand Coutumier du Pays et Duché de Normandie* du XIII^e siècle, de sporadiques compilations de textes et de décisions publiées du *Privy Council* et de la Royal Court); ii) les décrets royaux (*Royal Charters*, du décret royal d'Édouard III en 1241 à celui de Charles II en 1662) au moyen desquels les souverains anglais réaffirmaient de manière emphatique le privilège des îles britanniques d'être gouvernées selon leurs anciennes coutumes, dans le but évident de s'assurer la fidélité des insulaires, habitants d'un avant-poste stratégique dans la Manche, se situant au « seuil de l'entrée » du territoire de l'ennemi français de toujours. En particulier, la *Royal Charter* adoptée par Elisabeth I en 1559 confirmait la compétence exclusive de la Royal Court of Jersey (sauf dans les cas d'*habeas corpus* et de trahison) et l'exonération (ensuite confirmée par les lois de 1952 et 1979) des produits insulaires des droits de douane à l'importation dans le Royaume-Uni, leur principal débouché; iii) les *Orders in Council* du souverain britannique (voir ci-dessous); iv) les actes du parlement britannique spécifiquement déclarés applicables aux îles normandes (voir ci-dessous); v) la loi écrite (*statute law*), telle que codifiée en 1771 (*Jersey Code*); vi) les actes du *States* et les règlements et ordonnances d'application (que le *States* adopte normalement sous la forme de projets de loi soumis à l'approbation de la couronne (*Her Majesty in Council*), exprimée par l'assentiment du *Privy Council*); ainsi que vii) les règlements triennaux adoptés par le *States* en matière purement locale ou administrative. Ces actes ne nécessitent pas de confirmation par le biais d'un *Order in Council*.

4. Il y a en outre lieu de retenir que Jersey et les autres îles britanniques n'ont pas de personnalité internationale (entendue comme le pouvoir d'agir de façon indépendante) et constituent en droit international de simples subdivisions territoriales du Royaume-Uni⁸.

Quant au pouvoir fondamental du parlement britannique (dans lequel les îles britanniques ne sont pas représentées) de légiférer pour elles, il est en pratique exercé dans le respect de certaines limitations importantes à caractère coutumier [lesquelles constituent précisément, au moins selon une orientation de la doctrine (défendue entre autres par Plender, voir op. cit., p. 145), des conventions constitutionnelles à caractère obligatoire]. D'une part, les îles normandes jouissent du droit et du privilège fondamental de l'exonération de l'imposition fiscale du Royaume-Uni et en général — sauf de très rares exceptions — de l'inapplication de la législation britannique dans les matières d'intérêt purement local, pour lesquelles le parlement métropolitain ne peut légiférer qu'avec l'accord et la participation des organes insulaires. Dans toutes les matières restantes, la législation britannique s'applique au territoire des îles normandes non pas automatiquement, mais en application de dispositions expresses ou par le biais d'une extension implicite. En l'absence de disposition expresse, les actes normatifs du parlement britannique peuvent autoriser la Reine à étendre aux îles normandes l'effet d'une ou de plusieurs normes venant d'être adoptées, après les éventuelles modifications nécessaires, par le biais d'un Order in Council. Les actes du parlement britannique destinés à être appliqués dans les îles normandes doivent être envoyés aux Royal Courts de Jersey et de Guernesey pour enregistrement. Tout en ne pouvant pas indûment refuser ce dernier, les instances insulaires compétentes ont, par cette transmission aux Royal Courts, la possibilité d'examiner si la législation dont l'extension aux îles est proposée est contraire, sous quelque angle que ce soit, aux libertés et aux privilèges qui leur sont reconnus. Par ailleurs, le pouvoir de légiférer pour les îles britanniques (à l'exception des modifications d'ordre institutionnel ou constitutionnel), éventuellement précisément à la demande du States, appartient surtout, et fondamentalement, à la couronne, par prérogative royale et par voie de succession au titre du duché de Normandie (voir ci-dessus, note 4 et partie du texte y relative). Elle l'exerce par le biais d'ordonnances adoptées — généralement sur délégation du parlement — sur avis du Conseil privé de la couronne (*Orders in Council*). Les Orders in Council sont eux aussi transmis à la Royal Court pour enregistrement. Lorsque cette dernière soulève des objections quant à la compatibilité d'un Order in Council, dont l'enregistrement est demandé, avec les privilèges constitutionnels insulaires, en règle générale, le Secretary of State for Home Affairs (l'« Home Office ») conseille à la couronne de se désister de sa demande, pour prendre en considération d'autres propositions éventuelles du législateur local. Enfin, l'administration de l'île est réservée au bailli (*Bailiff*), choisi par le souverain, qui exerce également les fonctions de magistrat suprême et de président du States. Les fonctions administratives assignées au Lieutenant Governor, qui représente la couronne dans l'île et constitue le principal organe de liaison entre le States et le gouvernement du Royaume-Uni, ont été réaménagées et s'avèrent aujourd'hui en pratique plutôt modestes.

8 — Horner (op. cit. dans la note 1, p. 80 à 83) déduit l'absence de personnalité internationale de Jersey de la double circonstance que l'île: i) ne participe pas à la conclusion d'accords internationaux de manière indépendante du Royaume-Uni (les seuls instruments analogues à ces accords que l'on trouve dans la pratique sont les traités pour la prévention de la double imposition en matière fiscale conclus par Jersey avec le Royaume-Uni et avec Guernesey en 1952 et en 1956 respectivement) et ii) n'est pas membre autonome d'organisations internationales gouvernementales.

Cette conclusion semble à première vue incompatible avec ce qui a été observé sur les rapports entre Jersey et le Royaume-Uni sur le plan du droit constitutionnel interne. La contradiction n'est cependant qu'apparente. La situation constitutionnelle particulière réservée aux îles britanniques peut être considérée comme une simple forme d'auto-gouvernement prévue par l'ordre juridique interne du Royaume-Uni pour une partie de son territoire national⁹.

En effet, comme nous l'avons déjà indiqué¹⁰, la conduite et la responsabilité des rapports internationaux des îles britanniques incombent à la couronne, qui agit par l'intermédiaire du gouvernement du Royaume-Uni.

Or, selon le droit international public, il y a lieu de présumer que les traités — ainsi que tous les actes par lesquels chaque État exprime la volonté d'en devenir partie: signature, ratification, adhésion — s'appliquent non seulement au territoire national, mais aussi à tous les territoires dont chaque contractant a la responsabilité en matière de relations internationales, à moins que cette présomption soit écartée par une limitation expresse ou implicite du domaine d'application de l'accord dans l'espace (laquelle pourrait, par exemple, résulter d'une clause

9 — Idem p. 9. On notera que la Cour internationale d'arbitrage est parvenue à la conclusion indiquée dans le texte dans sa décision du 30 juin 1977 sur l'arbitrage entre la France et le Royaume-Uni concernant la détermination du plateau continental: voir *International Legal Materials*, 1979, p. 397, points 180 à 186.

10 — Voir ci-dessus note 4 et partie du texte y relative. Le gouvernement du Royaume-Uni (par la couronne) est aussi responsable de la défense des îles britanniques.

qui confère aux parties la faculté d'appliquer l'accord à certains territoires dépendants)¹¹.

Par ailleurs, avant de conclure des accords internationaux applicables aux îles britanniques — et particulièrement lorsque cette application requiert l'adoption de nouvelles dispositions dans des matières relevant normalement des compétences des organes législatifs insulaires — le gouvernement du Royaume-Uni a pour pratique constante de consulter les autorités des îles¹².

Royaume-Uni (et, dans une moindre mesure, à la France). Il s'agissait, en particulier, de déterminer quel impact l'adhésion du Royaume-Uni aurait eu, dans l'hypothèse de l'entrée simultanée des îles britanniques et dans le cas inverse: i) sur la situation de protection spéciale des industries maraîchères et agricoles insulaires, ii) sur leurs privilèges fiscaux et douaniers historiques, iii) sur les mesures d'aide aux activités financières dans les îles, reposant sur le secret bancaire strict et sur la fixation de faibles taux d'imposition, ainsi que iv) sur les industries touristiques locales à caractère saisonnier, en particulier sous les aspects du contrôle de l'immigration et de la sécurité sociale¹³.

5. Les autorités centrales ont en effet consulté les autorités locales — en particulier, et pour ce qui intéresse les présentes conclusions — à la suite de la demande d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes, formalisée en 1967. Décider si Jersey et les autres îles britanniques devaient ou non rentrer dans la Communauté (alors qu'en toute hypothèse le Royaume-Uni y aurait adhéré) soulevait en effet une série de problèmes, surtout en raison de la faible superficie des îles, de leur proximité par rapport au continent et des liens économiques étroits qui les unissent au

6. En vertu de l'article 227, paragraphe 4, du traité CE (ci-après le « traité »), « Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures ».

En application de cette disposition, l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés européennes aurait donc nécessairement dû impliquer la pleine applicabilité du traité également aux îles britanniques, y compris Jersey¹⁴.

11 — On notera que la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, élaborée par la commission de droit international des Nations unies, qui codifie les coutumes de droit international général sur le processus de formation et les conditions de validité et d'efficacité des traités internationaux, se borne à déclarer, en ce qui concerne l'application territoriale des traités, que, « à moins qu'une intention différente ressorte du traité ou d'une autre manière, un traité lie chacune des parties par rapport à l'ensemble de son territoire » (voir article 29; *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 788, p. 354). Bien que n'étant pas mieux définie, la doctrine estime que l'expression « l'ensemble de son territoire » inclut les territoires non métropolitains d'un État: voir Sinclair, I. *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester, 1984 (2^e éd.), p. 87 à 92.

12 — Voir *Royal Commission on the Constitution 1969-1973*, vol. I (Rapport), partie IX, point 1362.

13 — Voir, en ce qui concerne Jersey, Simmonds: « The British Islands and the Community », précité, p. 160 à 169.

14 — Voir Special Committee of the States of Jersey appointed to consult with Her Majesty's Government in the United Kingdom on all matters relating to the Government's Application to join the European Economic Community, *Report and Recommendations*, 1967, p. 2 (cité dans Simmonds, « The British Islands and the Community », précité, p. 161 à 162).

7. L'article 26, paragraphe 3, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion aux Communautés européennes du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord aux adaptations des traités (ci-après l'« acte d'adhésion ») ¹⁵ a toutefois ajouté à l'article 227 précité un nouveau paragraphe 5 qui, selon une formulation ambiguë, dispose: « Par dérogation aux paragraphes précédents ... c) les dispositions du présent traité ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972 ».

8. Le régime spécial prévu pour les îles britanniques, mentionné dans l'article 227, paragraphe 5, du traité, est celui institué par le protocole n° 3 de l'acte d'adhésion, concernant les îles Anglo-Normandes et l'île de Man (ci-après le « protocole »). Le protocole est annexé à l'acte d'adhésion et fait partie intégrante du traité (article 158 de l'acte d'adhésion).

Comme on le sait, la solution des problèmes indiqués plus haut (voir ci-dessus, point 5) qui a prévalu au cours des négociations en vue de l'entrée du Royaume-Uni dans les Communautés a été d'autoriser d'importantes dérogations à la pleine application du traité. En conséquence, les dispositions du

traité qui ne sont pas spécifiquement mentionnées dans le protocole ne sont pas applicables aux îles britanniques ¹⁶.

9. Le protocole prévoit que les îles normandes et l'île de Man sont comprises dans l'union douanière communautaire, mais exclues du domaine de la politique agricole commune ¹⁷. En vertu de l'article 1^{er} du protocole, la réglementation communautaire en matière douanière et en matière de restrictions quantitatives s'applique aux îles britanniques « dans les mêmes conditions qu'au Royaume-Uni » ¹⁸.

Quant aux produits agricoles objet d'un régime d'échanges spécial, l'article 1^{er} précité dispose l'applicabilité dans les îles britanniques: i) des prélèvements et autres mesures à l'importation, à l'égard des pays tiers, prévus par la réglementation communautaire et applicables au Royaume-Uni, et ii) des

16 — Voir Smit, H., et Herzog, P.: *The Law of the European Community* (sous la direction de D. Campbell), vol. 5, février 1989 (éd. feuillets mobiles), San Francisco, p. 6-216.119. Nous observons, à titre incident, que, bien que le gouvernement du Royaume-Uni ait dans un premier temps déclaré vouloir obtenir la conclusion d'un accord d'association entre la Communauté et les îles britanniques en application de l'article 238 du traité (voir *The United Kingdom and the European Communities*, juillet 1971, Cmnd. 4715, points 123 et 124), les dispositions spéciales prévues dans l'acte d'adhésion et dans le protocole ne constituent pas une telle forme d'association. Des associations de ce type sont, en effet, seulement possibles entre la Communauté et des États tiers indépendants.

17 — Voir Dewost, J.-L.: « Dispositions générales et finales (Article 227) », dans Mégret, J., Waelbroeck, M., Louis, J.-V., Vignes D., et Dewost J.-L.: *Le droit de la Communauté économique européenne. Commentaire du traité et des textes pris pour son application*, vol. 15, Bruxelles, 1987, p. 490.

18 — Aussi en ce qui concerne la réduction progressive des droits de douane et des taxes d'effet équivalent appliqués aux échanges commerciaux entre les îles britanniques et la Communauté, y compris les États membres ayant nouvellement adhéré.

dispositions communautaires « nécessaires en vue de permettre la libre circulation et le respect de conditions normales de concurrence dans les échanges de ces produits ».

parents ou de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil au Royaume-Uni. Elle n'est pas davantage considérée comme tel si à une époque quelconque elle a résidé normalement au Royaume-Uni pendant cinq ans »²⁰.

10. Quant à la délicate matière de la libre circulation des personnes, l'article 2 du protocole a prévu que: « Les droits dont bénéficient les ressortissants [des îles britanniques] ne sont pas affectés par l'acte d'adhésion. Toutefois ceux-ci ne bénéficient pas des dispositions communautaires relatives à la libre circulation des personnes et des services ».

11. Enfin, le protocole a également prévu, par la brève disposition de l'article 4, un principe général de non-discrimination: « Les autorités [des îles britanniques] appliquent le même traitement à toutes les personnes physiques ou morales de la Communauté ».

Il convient de lire cette disposition en combinaison avec l'article 6 suivant selon lequel: « Est considéré au sens du présent protocole comme ressortissant des îles Anglo-Normandes ou de l'île de Man, tout citoyen britannique¹⁹ qui détient cette citoyenneté en vertu du fait que lui-même, l'un de ses parents ou l'un de ses grands-parents est né, a été adopté, naturalisé ou inscrit au registre de l'état civil dans l'une des îles en question; toutefois, une telle personne n'est pas considérée à cet égard comme ressortissant de ces territoires si elle-même, l'un de ses

12. Pour compléter le cadre normatif des questions préjudicielles, il y a lieu de décrire le rapport existant entre Jersey et le Royaume-Uni sous les aspects particuliers, intimement liés entre eux²¹, de l'attribution de la citoyenneté britannique et du contrôle sur l'immigration.

19 — Voir nouvelle déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relative à la définition du terme « ressortissants » (JO 1983, C 23, p. 1), laquelle a remplacé à compter du 1^{er} janvier 1983 — date d'entrée en vigueur du British Nationality Act 1981 — la déclaration faite lors de la signature du traité d'adhésion. Le texte initial de l'article 6 du protocole faisait référence à « tout citoyen du Royaume-Uni et de ses colonies » (voir ci-dessus, note 3). En d'autres termes, en application de l'article 2 précité du protocole, les ressortissants britanniques dont le seul lien avec le Royaume-Uni est constitué par un lien avec une des îles britanniques restent exclus à tous effets pratiques de la définition de « ressortissants britanniques » aux fins des traités instituant les Communautés.

20 — Il a été observé que, puisqu'un grand nombre de résidents avaient quitté les îles normandes pour s'établir au Royaume-Uni durant la seconde guerre mondiale, et que l'on avait à la fin de celle-ci assisté à d'importants flux migratoires en direction opposée, la définition de l'article 6 du protocole était de nature à rendre la qualification de « ressortissant des îles Anglo-Normandes » inapplicable à plus de 50 % de la population insulaire de l'époque. Selon ce qu'a déclaré à l'audience le représentant du Lieutenant Governor, il ressortait du recensement de 1981 que les ressortissants de Jersey, tels que définis dans le texte, constituaient environ 20 % de la population totale de l'époque.

21 — A travers la détermination de la nationalité, les États membres parviennent, en effet, à régir le nombre des personnes exonérées des contrôles sur l'immigration en droit interne (voir, par exemple, Evans, A. C.: « Nationality Law and the Free Movement of Persons in the EEC: With Special Reference to the British Nationality Act 1981 », dans 1981 Yearbook of European Law, 1982, p. 173).

13. Comme les autres îles britanniques, Jersey fait partie, avec le Royaume-Uni et la république d'Irlande, de ce qu'on appelle l'espace de circulation commun (*common travel area*), dans lequel il n'existe pas de contrôle systématique de l'immigration, de manière limitée aux *voyages locaux intérieurs* (contrairement aux voyages au départ ou à destination de l'extérieur de l'espace commun)²².

14. Le British Nationality Act 1981²³ dispose qu'une personne née au Royaume-Uni de père ou de mère: a) ayant la nationalité britannique, ou b) résidant ordinairement et de manière permanente dans le Royaume-Uni acquiert la nationalité britannique²⁴.

22 — Voir article 1^{er}, paragraphe 3, de l'Immigration Act 1971 [c. 77, SIF 62: 4(R2)]: « Ne sont pas soumis au contrôle en application de la présente loi l'arrivée dans le Royaume et le départ du Royaume-Uni dans le cadre d'un voyage local en provenance ou à destination d'une des îles (c'est-à-dire les îles normandes et l'île de Man) ou de la république d'Irlande, et aucune autorisation d'entrée n'est requise pour les personnes arrivant dans les conditions préindiquées ... et dans la présente loi il est fait référence au Royaume-Uni et à ces lieux ... collectivement comme 'l'espace de circulation commun' ».

En outre, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, de la même loi, « lorsqu'en application des dispositions sur l'immigration d'une des îles [britanniques] il est accordé, ou refusé, à une personne n'ayant pas la nationalité britannique une autorisation d'entrée ou de séjourner dans l'île, aux termes de la présente loi l'autorisation devra être considérée comme accordée pour la même durée, ou respectivement refusée, avec effet pour [l'ensemble] du Royaume-Uni » (traduction libre).

Les principales dispositions de l'Immigration Act 1971, du British Nationality Act 1981 et de l'Immigration Act 1988 ont été étendues à Jersey par Order of the Queen in Council, l'Immigration (Jersey) Order 1993 du 30 juillet 1993, SI 1993/1797. Voir note 7 ci-dessus.

23 — C.61, SIF 87: 8.

24 — Idem, articles 1^{er}, paragraphe 1, et 50, paragraphe 2. Il convient de noter que (sous réserve de certaines exceptions non pertinentes aux fins des présentes conclusions) les dispositions du British Nationality Act 1981 sont déclarées applicables aux îles britanniques par l'article 53, paragraphe 5, de cette loi.

En application de l'article 50, paragraphe 1, du British Nationality Act 1981, la notion de Royaume-Uni comprend (sauf lorsque le contexte s'y oppose) la Grande-Bretagne, l'Irlande du Nord et les îles normandes et de Man. Les personnes nées à Jersey de parent(s) ayant la nationalité britannique, ou résidant ordinairement et à titre permanent dans l'île, jouissent en conséquence de ce qu'on appelle le statut de nationalité commune (*common nationality status*) et sont ressortissants britanniques, titulaires — en tant que tels — du droit de séjour (*right of abode*) au Royaume-Uni²⁵.

15. De manière analogue, tous les citoyens britanniques jouissent du droit de séjour à Jersey (en tant que partie du Royaume-Uni, aux fins de la nationalité) et — comme la Royal Court le rappelle dans la présente demande préjudicielle — ils ne peuvent pas être expulsés du territoire de l'île²⁶.

25 — Voir article 2, paragraphe 1, sous a), de l'Immigration Act 1971, tel que remplacé par l'article 39, paragraphe 2, du British Nationality Act 1981, cité dans la note 23.

En application de l'article 1^{er}, paragraphe 1, de l'Immigration Act 1971, « toute personne titulaire, au sens de la présente loi, du droit de séjour au Royaume-Uni est libre d'y vivre, aller et venir, sans autres obstacles que ceux éventuellement requis conformément à la présente loi aux fins d'établir son droit ou imposés à toute personne par la loi » (traduction libre).

26 — Voir article 3, paragraphe 5, de l'Immigration Act 1971 (cité dans la note 22), qui stipule: « Une personne qui n'est pas ressortissante britannique peut être expulsée du Royaume-Uni:

a) si, en ayant seulement une autorisation d'entrée ou de séjour limitée, elle ne respecte pas les conditions posées ou reste au-delà du délai indiqué par l'autorisation,
b) si le secrétaire d'État estime que son expulsion contribue à l'intérêt général, ou
c) si l'expulsion d'un parent est ou a été ordonnée » (traduction et mise en italique effectuées par nos soins).

Toutefois, il ressort de l'ordonnance de renvoi que les ressortissants britanniques sont soumis au pouvoir de mise à l'épreuve (*bind over*) des juges pénaux insulaires. Le juge peut, au lieu de lui infliger une peine, proposer au coupable de s'engager à comparaître devant lui pour se voir appliquer la peine, sur demande à une date fixe ou après un laps de temps déterminé, en général compris entre deux et trois ans, avec l'obligation d'avoir entre-temps une bonne conduite et de remplir les conditions posées par l'autorité judiciaire pour l'application de ce régime. Ces conditions peuvent comprendre l'obligation de quitter le territoire de Jersey sans y retourner durant la période indiquée. Lorsque le coupable refuse cette proposition ou — dans le cas contraire — viole éventuellement l'ordre de *bind over*, il est prévu qu'il comparaisse devant la même juridiction et soit puni pour l'infraction initiale qui avait donné lieu à l'adoption de la mesure ²⁷.

16. Quant aux personnes n'ayant pas la nationalité britannique, elles peuvent entrer et séjourner à Jersey (comme dans toute autre partie du Royaume-Uni) sans avoir besoin d'autorisation dès lors qu'elles sont légitimement titulaires d'un droit de libre cir-

ulation découlant de la réglementation communautaire ²⁸.

Par ailleurs, comme nous l'avons déjà indiqué ²⁹, les personnes n'ayant pas la nationalité britannique peuvent être expulsées de Jersey — éventuellement sur recommandation du juge pénal au moment où il applique la sanction ³⁰ — lorsque le Lieutenant Governor estime que cette mesure satisfait l'intérêt général.

17. Sur la base des dispositions spéciales de l'annexe 4 de l'Immigration Act 1971, concernant l'adaptation de la réglementation sur l'immigration des îles britanniques à la législation du Royaume-Uni, un ordre d'expulsion, qui impose à son destinataire de quitter le territoire de Jersey et de ne pas y revenir, a effet dans tout le Royaume-Uni (« comme si l'ordre était un ordre d'expulsion adopté à son égard au sens de la présente loi ») ³¹.

27 — En outre, il ressort aussi de l'ordonnance de renvoi que les citoyens britanniques sont soumis à certaines limites légales pour l'acquisition et la location d'immeubles à usage résidentiel, imposées par la Housing (Jersey) Law 1949 et par les Housing (General Provisions) (Jersey) Regulations 1970 à l'égard de toute personne, indépendamment de sa nationalité, qui ne remplit pas les critères de rattachement à l'île expressément prévus.

Dans ses observations, la Commission a également fait référence à l'existence d'un contrôle public sur l'embauche de personnes qui ne sont pas travailleurs de Jersey de la part d'employeurs de l'île. Nous présumons que la Commission voulait parler de la disposition de l'article 4 de la Loi sur les étrangers de 1937 (voir Macdonald, I. A.: *Immigration Law and Practice*, Londres, 1983, 3^e éd., p. 75). L'ordonnance de renvoi a, pourtant, totalement ignoré l'existence de ce contrôle.

Si le Secretary of State peut dans certains cas décider qu'un ordre d'expulsion adopté à Jersey ne produit pas d'effet en dehors de

28 — Voir article 7, paragraphe 1, de l'Immigration Act 1988. Voir note 22 ci-dessus.

29 — Voir note 25 ci-dessus et partie du texte y relative.

30 — Voir articles 3, paragraphe 6, et 6 de l'Immigration Act 1971, cité dans la note 22.

31 — Voir annexe 4, article 3, paragraphe 1, de l'Immigration Act 1971, cité dans la note 22 (traduction libre).

l'île ³², le juge de renvoi a relevé que, concrètement, il n'existe pas de précédents en ce sens. En pratique, un ordre d'expulsion adopté par les autorités compétentes d'une des îles britanniques produit des effets non seulement sur le territoire de l'île intéressée, mais aussi dans tout le Royaume-Uni.

Ayant plaidé coupable, il a été mis à l'épreuve pour un an, avec l'obligation d'effectuer un total de 80 heures de travail d'intérêt général. A cette occasion, M. Pereira Roque a également été averti, par les services de l'immigration de Jersey, que, en cas de nouvelle infraction pénale de sa part, ils recommanderaient au Lieutenant Governor son expulsion de l'île.

II — Contexte factuel de l'affaire au principal

18. Les faits qui sont à l'origine de l'affaire pendante devant la Royal Court peuvent se résumer ainsi. M. Rui Alberto Pereira Roque, citoyen portugais, est arrivé pour la première fois à Jersey en février 1992 pour y rejoindre sa famille, qui y résidait, et a été admis sans aucune restriction, conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 1, de l'Immigration Act 1988 ³³.

Ayant retrouvé un emploi au mois d'avril 1994, à nouveau comme portier d'un hôtel, M. Pereira Roque s'est rendu coupable de trois vols de biens mobiliers, appartenant à des clients et à un autre employé, et a été condamné au mois d'octobre suivant à une peine de prison de 14 semaines. L'ordre de mise à l'épreuve a été annulé. Le juge pénal n'a cependant pas jugé opportun de recommander l'expulsion de M. Pereira Roque du territoire de Jersey.

Au mois d'octobre 1993, à l'âge de 19 ans, M. Pereira Roque, depuis quelques mois veilleur de nuit dans un hôtel, a été accusé du vol de 1 300 UKL sur son lieu de travail.

19. A la demande du Chief Inspector of Immigration, au mois de décembre 1994, l'avocat de M. Pereira Roque a présenté des observations écrites sur la proposition d'expulsion de son client. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que, si le Chief Inspector avait, dans sa demande, proposé une rencontre avec M. Pereira Roque, pour évaluer le bien-fondé de sa recommandation, celle-ci n'a jamais eu lieu.

Le 22 décembre 1994, le Lieutenant Governor a ordonné l'expulsion de M. Pereira Roque de Jersey, en la jugeant

³² — Voir annexe 4, article 3, paragraphe 2, de l'Immigration Act 1971, cité dans la note 22.

³³ — Voir ci-dessus note 27 et partie du texte y relative. On notera que la réglementation communautaire relative à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté — y inclus le règlement du même nom (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2), tel que modifié ultérieurement — est devenue pleinement applicable aux travailleurs portugais circulant entre le Portugal et les territoires des autres États membres à compter du 1^{er} janvier 1992, suivant les dispositions du règlement (CEE) n° 2194/91 du Conseil, du 25 juin 1991, relatif à la période transitoire applicable à la libre circulation des travailleurs entre, d'une part, l'Espagne et le Portugal et, d'autre part, les autres États membres (JO L 206, p. 1).

conforme à l'intérêt général, par un acte non motivé ni susceptible de recours devant la juridiction administrative³⁴. Le 3 janvier 1995, M. Pereira Roque a saisi la Royal Court afin de lui voir réexaminer la *légalité* de la mesure en question. A la demande de M. Pereira Roque, le juge de renvoi a sursis à l'exécution de l'ordre d'expulsion jusqu'au prononcé de la décision au fond.

Puisque les citoyens britanniques non ressortissants de Jersey ne peuvent pas être expulsés de Jersey, il en résulterait que le même traitement s'applique aussi à un ressortissant d'un autre pays communautaire, lequel — comme M. Pereira Roque dans le cas d'espèce — se prévaut du droit de circuler librement pour exercer un emploi.

20. De l'avis du demandeur au principal, l'exercice du pouvoir d'expulsion de la part du Lieutenant Governor est limité par l'article 4 du protocole, qui impose aux autorités de Jersey d'appliquer le même traitement à toutes les personnes physiques ou morales de la Communauté, eu égard aux situations qui, dans les territoires sur lesquels le traité est pleinement applicable, sont régies par le droit communautaire. M. Pereira Roque jouissait pendant la période litigieuse d'un droit d'entrée et de séjour au Royaume-Uni au sens du droit communautaire, en qualité de travailleur et/ou personne dépendant d'un travailleur³⁵. Sa situation relèverait donc de l'article 4.

21. En tout cas, même si l'on admet la légalité d'un ordre d'expulsion adopté par les autorités de Jersey à l'égard de quelqu'un dans la situation de M. Pereira Roque, une telle mesure obligerait le destinataire, jusqu'à son éventuel retrait, à rester en dehors du territoire non seulement de Jersey, mais de l'ensemble du Royaume-Uni. En conséquence, une mesure de ce type ne pourrait être adoptée que conformément à la législation britannique.

Autrement dit, de l'avis de M. Pereira Roque, même les arrêtés d'expulsion adoptés par les autorités de Jersey à l'encontre de personnes physiques de la Communauté, qui sont dans une situation juridique qui, dans les territoires dans lesquels le traité est pleinement applicable, est régie par le droit communautaire, devraient être conformes aux principes fixés par ce dernier. Les notions d'« intérêt général » et d'« ordre public » devraient donc être appréciées sur la base des procédures et des critères de fond prévus par

34 — En effet, il n'a pas été prévu d'étendre à Jersey l'article 15, paragraphe 1, sous a), de l'Immigration Act 1971, qui prévoit la possibilité de contester l'ordre d'expulsion adopté par le Secretary of State (en l'absence de recommandation préalable du juge pénal) devant un *adjudicator* et éventuellement, en seconde instance, devant l'Immigration Appeals Tribunal (voir Macdonald, op. cit. dans la note 27, p. 74).

35 — Le droit des personnes dépendant d'un travailleur, citoyen d'un État membre, de s'installer avec lui (sans considération de leur nationalité) sur le territoire d'un autre État membre dans lequel il a une activité professionnelle est prévu par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68. Ces personnes sont le conjoint du travailleur, ses descendants ayant moins de 21 ans ou à charge, et les ascendants du travailleur et du conjoint à charge.

l'article 48, paragraphe 3, du traité³⁶ et la directive 64/221³⁷.

Selon le demandeur, la mesure adoptée à son endroit est donc illégale: l'expulsion de Jersey d'une personne condamnée pour des délits mineurs — tel est le cas en l'espèce — n'est pas conforme à l'intérêt général et est donc disproportionnée par rapport à l'infraction commise, dès lors que cette mesure implique, entre autres conséquences,

36 — Cette disposition fait une réserve expresse pour les limitations au droit fondamental de libre circulation des travailleurs garanti par le traité — y compris le droit « de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux » — qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. (JO 1964, 56, p. 850).

37 — Directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850).

En vertu de l'article 3 de la directive, disposition que la Cour a reconnu être dotée d'effet direct dans les ordres juridiques nationaux des États membres (voir arrêt du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, points 6 et 7), les mesures d'éloignement du territoire adoptées par les États membres pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu qui en fait l'objet. Ces mesures ne peuvent pas être automatiquement justifiées par la seule existence de condamnations pénales, dans un but de dissuasion, pour des motifs de prévention générale, pour les autres étrangers présents sur le territoire (voir arrêt du 26 février 1975, Bonsignore, 67/74, Rec. p. 297), sauf si les circonstances qui ont donné lieu aux précédentes condamnations font apparaître l'existence d'un comportement personnel qui, indiquant une tendance à attenter à nouveau à la paix et à la sécurité publique, constitue une menace actuelle pour l'ordre public (voir arrêt du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999).

À moins que des motifs intéressant la sûreté de l'État ne s'y opposent, les motifs sur lesquels une mesure restrictive déterminée est fondée doivent être portés à la connaissance de l'intéressé, par une communication suffisamment détaillée et précise pour lui permettre de défendre ses intérêts (voir arrêt du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, 115/81 et 116/81, Rec. p. 1665); l'intéressé doit pouvoir introduire les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs (articles 6 et 8 de la directive).

Enfin, l'article 9 de la directive prévoit — en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de l'acte attaqué ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif — le droit pour le ressortissant communautaire menacé d'éloignement à l'examen de son cas, avant exécution de la mesure, par une autorité consultative indépendante du pays d'accueil, devant laquelle le plein exercice des droits de la défense lui soit garanti (voir arrêt du 30 novembre 1995, Gallagher, C-175/94, Rec. p. I-4253).

la séparation de l'intéressé de sa famille. L'illégalité de la mesure en question serait d'autant plus évidente que l'ordre juridique de Jersey ne prévoit pas de procédure de recours pour le réexamen *au fond* de la mesure.

M. Pereira Roque estime également illogiques les arguments avancés par le Lieutenant Governor, lequel assimile Jersey au Royaume-Uni (pour exclure le caractère discriminatoire de l'interdiction d'expulsion de l'île des citoyens britanniques) et, d'autre part, soutient que la notion d'ordre public peut être entendue différemment dans les deux ordres juridiques, alors qu'au contraire l'expulsion — qui est une mesure destinée à agir dans l'ensemble du territoire de la *common travel area* — exige en considération de ses effets une définition uniforme des raisons qui peuvent la justifier.

22. Le Lieutenant Governor répond à cela que, selon le droit international public, les États peuvent expulser les étrangers mais pas leurs propres citoyens. L'exercice du pouvoir d'expulsion, poursuit-il, est toujours par nature « discriminatoire », sans qu'il en vienne pour cela à relever de l'article 4 du protocole. Du reste, l'article 48, paragraphe 3, du traité et la directive 64/221 permettent l'expulsion des ressortissants d'autres États membres, malgré l'interdiction générale de discrimination en raison de la nationalité prévue par l'article 6 du traité.

En outre, admettre la thèse de M. Pereira Roque conduirait au résultat singulier que les ressortissants de tous les États membres auraient droit d'entrer sur le territoire de Jersey et d'y rester, sans être soumis au contrôle de l'immigration ni pouvoir être expulsés, à des fins même différentes de celles autorisées par le droit communautaire. Selon le Lieutenant Governor, cela finirait par aller à l'encontre de la disposition selon laquelle les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes ne s'appliquent pas dans l'île.

De l'avis du Lieutenant Governor, encore, la clause de non-discrimination prévue dans le protocole ne peut pas être interprétée dans ce sens que les autorités de Jersey sont tenues de réserver le même traitement aux citoyens britanniques et aux ressortissants communautaires, soit en introduisant des limitations au droit d'entrée et de séjour dans l'île des premiers, soit en abolissant, au contraire, les restrictions existant en la matière à l'égard des seconds.

En conséquence, l'article 4 du protocole ne limite pas le pouvoir des autorités insulaires compétentes d'expulser, pour des raisons d'ordre public ou autres, les ressortissants de la Communauté.

23. A titre subsidiaire, selon le Lieutenant Governor, l'argument selon lequel il serait tenu d'exercer son pouvoir d'expulsion de manière analogue aux autorités du

Royaume-Uni ne tient pas non plus pour d'autres raisons. Ce serait une façon de rendre subrepticement applicables dans l'île les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes, et également une violation du principe, élaboré par la Cour, selon lequel les États membres restent libres de déterminer à la lumière des exigences nationales leurs nécessités d'ordre public.

D'autre part, ajoute le Lieutenant Governor, le caractère justifié de la mesure d'expulsion doit être apprécié en vérifiant si la présence de la personne intéressée sur le territoire constitue ou non une menace réelle et suffisamment sérieuse pour la société; et il est donc parfaitement logique que l'autorité nationale compétente doive dans chaque cas interpréter la notion d'ordre public par rapport à la nature et aux exigences de la société sur le territoire duquel l'intéressé se trouve.

III — Droit de la Royal Court de saisir la Cour à titre préjudiciel en application de l'article 177 du traité

24. Dans la formulation de notre solution aux questions préjudicielles posées ici, nous partons de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Barr et Montrose Holdings³⁸, du reste invoqué — à l'appui des positions respectives et opposées dans la présente pro-

38 — Voir arrêt du 3 juillet 1991, C-355/89, Rec. p. I-3479.

cédure — à la fois par les parties dans le litige au principal et par les gouvernements du Royaume-Uni et français ainsi que par la Commission.

Ce précédent est d'abord pertinent pour vérifier si la Cour est compétente pour fournir à titre préjudiciel les éléments d'interprétation demandés par la Royal Court, laquelle — comme nous l'avons indiqué plus haut (voir note 7) — fait partie de l'ordre judiciaire de l'île, et non de celui du Royaume-Uni.

Il suffira ici de rappeler ce qu'a dit la Cour dans l'arrêt Barr et Montrose Holdings sur la demande d'interprétation au titre de l'article 177 du traité qui lui avait été adressée dans cette affaire par un juge de l'île de Man: « en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3, du traité [relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord], les dispositions concernant les pouvoirs et compétences des institutions des Communautés s'appliquent à l'égard du protocole n° 3, qui, selon l'article 158 de l'acte d'adhésion, fait partie intégrante dudit acte. Dès lors, la compétence préjudicielle attribuée à la Cour par l'article 177 du traité s'étend au protocole n° 3.

Il convient de considérer également que l'application uniforme du protocole n° 3 ne

pourrait être assurée dans l'île de Man si les juridictions qui y sont établies ne pouvaient interroger la Cour sur l'interprétation de ce protocole, sur celle de la réglementation communautaire à laquelle ce protocole renvoie et sur la validité de cette réglementation ainsi que sur l'interprétation et la validité des actes pris par les institutions de la Communauté sur la base du protocole n° 3.

Il en résulte que, en vue d'assurer cette application uniforme, la Deputy High Bailiff's Court doit être considérée comme une juridiction habilitée à interroger la Cour de justice sur ces questions en vertu de l'article 177 du traité »³⁹. La même conclusion s'impose pleinement, mutatis mutandis, dans la présente affaire.

IV — Solution de la première question préjudicielle

25. Il y a plus. C'est surtout sur le fond, en matière d'interprétation de l'obligation d'égalité de traitement prévue par l'article 4 du protocole, que l'arrêt Barr et Montrose Holdings est pertinent aux fins des présentes conclusions.

39 — Idem, points 8 à 10.

Dans cette procédure, M. Barr, ressortissant britannique, et la société Montrose, qui l'employait comme juriste d'entreprise, étaient accusés au pénal d'avoir violé la loi sur le contrôle de l'emploi de l'île de Man, laquelle réservait l'accès à l'emploi dans l'île aux « travailleurs de l'île de Man » et aux travailleurs en possession du permis spécial délivré par le Department of Health and Social Security. Devant la Deputy High Bailiff's Court, M. Barr et la société Montrose avaient invoqué l'illégalité de la législation en question, pour violation de l'article 4 du protocole: les dispositions attaquées dispensaient de l'obligation d'obtenir ledit permis pour les emplois de commissaire ou de membre de la police et d'autres activités au service de la couronne pour le compte du Royaume-Uni, avec pour conséquence de réserver un traitement plus favorable aux ressortissants du Royaume-Uni et de la république d'Irlande.

26. Répondant aux questions posées par le juge de l'île de Man, la Cour a d'abord accueilli l'argument avancé par le gouvernement du Royaume-Uni, selon lequel « la règle énoncée à l'article 4 du protocole n° 3 ne saurait être interprétée de manière à en faire un moyen indirect pour appliquer sur le territoire de l'île de Man des dispositions communautaires qui n'y sont pas applicables en vertu de l'article 227, paragraphe 5, sous c), du traité CEE et de l'article 1^{er} du protocole n° 3, telles que les règles relatives à la libre circulation des travailleurs »⁴⁰.

40 — Idem, point 16.

27. La Cour a, d'autre part, rejeté l'interprétation de l'article 4, précité, — également proposée par le gouvernement du Royaume-Uni — selon laquelle l'obligation d'égalité de traitement instituée par cette disposition serait limitée au seul secteur de la libre circulation des marchandises, dont traite l'article 1^{er} du protocole.

La Cour a affirmé que l'article 4 concerne les personnes physiques et morales et que « Cette dernière disposition doit donc se voir reconnaître une portée autonome. Elle doit être interprétée dans le sens qu'elle s'oppose à toute discrimination entre les personnes physiques et morales des États membres en ce qui concerne les situations qui, dans les territoires où le traité s'applique intégralement, sont régies par le droit communautaire »⁴¹. Et comme l'accès à l'emploi fait partie de ces situations, la Cour a conclu que l'article 4 du protocole lui est applicable, même si les dispositions communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à l'île de Man⁴².

41 — Idem, point 17.

42 — Idem, point 18. Cela étant, la Cour a recherché si l'éventuelle discrimination en raison de la nationalité entre les travailleurs communautaires pour certains emplois faisant l'objet d'une dérogation — parmi lesquels ne rentrerait pas la profession de juriste d'entreprise, exercée par M. Barr — était de nature à rendre nécessairement incompatible avec l'article 4 du protocole tout le système de contrôle de l'emploi en vigueur dans l'île de Man. A cette question la Cour a répondu par la négative: l'exigence d'un permis de travail pour tous les ressortissants des États membres, dans la mesure où elle n'était pas appliquée par les autorités de l'île de manière discriminatoire, ne constituait pas « pour la généralité des emplois » une violation de l'obligation d'assurer l'égalité de traitement énoncée à l'article 4 et devait être jugée compatible avec le droit communautaire.

28. Il y a lieu de faire application de ces principes dans la procédure qui nous occupe. Le problème soumis à la Cour, il convient de le rappeler, est de savoir si un ordre d'expulsion du type de celui adopté par le Lieutenant Governor de Jersey à l'encontre de M. Pereira Roque est compatible avec l'interdiction de discrimination prévue par l'article 4 du protocole.

29. Nous précisons tout de suite que l'article 4 doit être jugé applicable en l'espèce, en dépit de l'inapplicabilité à l'île de Jersey des dispositions communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs. En effet, il est indéniable qu'une mesure de ce type — dans le contexte factuel de l'affaire au principal, tel que nous l'avons décrit plus haut (voir points 18 et 19) — a une incidence significative sur les possibilités concrètes d'un ressortissant communautaire comme M. Pereira Roque d'accéder à un emploi dans l'île⁴³ (ou de s'y installer comme personne à

charge, en rejoignant un ascendant qui y travaille).

L'argument du gouvernement du Royaume-Uni selon lequel il faudrait déduire de l'arrêt Barr et Montrose Holdings que le contrôle de l'immigration est absolument étranger au domaine d'application de l'article 4 du protocole, nous semble donc sans valeur.

30. Quant à l'appréciation du prétendu caractère discriminatoire, en faveur des ressortissants britanniques, des mesures d'expulsion de Jersey que le Lieutenant Governor a le pouvoir d'adopter en vertu de l'article 3, paragraphe 5, sous b), de l'Immigration Act 1971, à notre avis, quelques réflexions s'imposent sur le pouvoir reconnu en la matière aux États par l'ordre juridique international.

31. La détermination de la nationalité constitue fondamentalement le moyen de définir le substrat personnel de l'État et, en droit international, elle est traditionnellement considérée comme relevant de son domaine

43 — Voir Plender, *op. cit.* dans la note 1, p. 157 et 158. A cet égard, nous observons que, si la Commission, soutenue par le gouvernement français, a soulevé au moins un doute sur le fait que M. Pereira Roque ait effectivement eu la qualité de « travailleur » à l'époque des faits litigieux, celle-ci a été jugée incontestée par le juge de renvoi. On rappellera que la notion de « travailleur » utilisée par le traité sans jamais la définir a été interprétée par la Cour de manière large, de sorte qu'il paraît suffire à la constituer de poursuivre pendant un certain temps une activité professionnelle effective et réelle en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, activité en contrepartie de laquelle elle touche une rémunération (voir, entre autres, arrêts du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035, et du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121). Sur la base de ce principe, la Cour a précisé que peuvent légitimement se prévaloir des dispositions communautaires sur la libre circulation les travailleurs à temps partiel (voir arrêt du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1741), temporaires, saisonniers et apprentis (voir arrêt du 26 février 1992, Bernini, C-3/90, Rec. p. I-1071) et les étudiants qui effectuent des périodes de stage dans le cadre de programmes d'études (voir arrêt du 21 novembre 1991, Le Manoir, C-27/91, Rec. p. I-5531). Les ressortissants communautaires qui sont à la recherche d'un emploi ont aussi le droit d'entrer et de résider pour une durée raisonnable sur le territoire d'un autre État membre (voir, entre autres, arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, p. I-745).

réserve⁴⁴, tout en étant potentiellement soumise à certaines restrictions découlant du droit coutumier ou de traités⁴⁵.

par le traité⁴⁶ — cette compétence doit être exercée dans le respect du droit communautaire⁴⁷.

32. Dans l'ordre juridique communautaire aussi, la Cour a toujours reconnu la compétence exclusive des États membres pour déterminer unilatéralement les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, en soulignant toutefois que — sans doute en raison de ses effets indirects sur la détermination du domaine d'application *ratione personae* des libertés fondamentales garanties

Tout en instituant la citoyenneté de l'Union⁴⁸, le traité sur l'Union européenne n'a aucunement affecté le pouvoir exclusif de déterminer la nationalité, qui appartient aux États membres, ainsi qu'il résulte des dispositions pertinentes du traité et de la déclaration sur la citoyenneté d'un État membre annexée à l'acte final⁴⁹.

44 — Voir Cour internationale de justice, arrêt du 6 avril 1955, Liechtenstein/Guatemala (« Nottebohm ») (Deuxième phase), *ICJ Reports*, p. 4, en particulier p. 23. C'est dans cet arrêt que la Cour internationale de justice a donné sa définition souvent citée de la « nationalité » comme étant « un lien juridique fondé sur un élément social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts et de sentiments, s'ajoutant à une réciprocité de droits et de devoirs. On peut dire qu'elle constitue l'expression juridique de la circonstance que l'individu auquel la nationalité est conférée, directement par la loi ou par effet d'un acte d'autorité, est de fait lié plus étroitement à la population de l'État qui la lui confère qu'à tout autre État » (traduction libre).

Voir aussi Cour permanente de justice internationale, avis du 7 février 1923, décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc, *PCIJ*, série B, n° 4, p. 24. Il convient de rappeler, sur le plan sémantique, que les termes « nationalité » et « citoyenneté », s'ils sont largement interchangeables dans le langage commun (voir Perry, C.: *Nationality and Citizenship Laws of the Commonwealth and the Republic of Ireland*, Londres, 1957, p. 3 à 8), sont censés souligner deux aspects différents d'appartenance d'une personne à l'État, à savoir, respectivement, l'ensemble des droits pertinents dans le cadre du droit international, tels que le droit à la protection diplomatique et à la délivrance d'un passeport, et les droits relevant de l'ordre juridique interne, tels que les droits de résidence et de vote [voir Karinen, A.: *Expulsion in Europe. The Member States' Sovereignty and the Individuals' Rights*, Institutet för Europeisk rätt vid Stockholms Universitet, n° 34 (1996), p. 40].

45 — Voir article 1^{er} de la Convention internationale de La Haye de 1930 pour régir certaines questions relatives aux conflits de loi en matière de nationalité (*Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws*), reproduite dans *AJIL*, vol. 24 (1930), p. 192. De telles restrictions de droit international sont d'ailleurs rares et privées de valeur légalement impérative; les droits fondamentaux de l'homme en feraient partie, selon l'avocat général M. Trabucchi dans l'affaire Aïrolo/Commission (arrêt du 20 février 1975, 21/74, Rec. p. 221, en particulier p. 233). O'Leary, V. S.: « Nationality Law and Community Citizenship: A Tale of Two Uneasy Bedfellows », dans *1992 Yearbook of European Law*, 1993, p. 353, en particulier p. 356.

33. Enfin, la nationalité d'un État membre peut être d'une portée et d'un contenu différents aux fins du droit national et du droit communautaire. Tel est le cas qui nous intéresse ici: les citoyens des îles britanniques, tout en étant des ressortissants britanniques à tous effets en droit interne, et en relevant de la définition de « ressortissants britanni-

46 — Voir O'Leary, op. cit. dans la note 45, p. 378 et 379.

47 — Voir arrêt du 7 juillet 1992, Micheletti (C-369/90, Rec. p. I-4239, point 10).

48 — Voir articles 8 à 8 E du traité. La citoyenneté de l'Union est, d'ailleurs, réservée à « toute personne ayant la nationalité d'un État membre » (article 8).

49 — La déclaration précitée est ainsi libellée: « La conférence déclare que, chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné. Les États membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence; ils peuvent, le cas échéant, modifier leur déclaration ». On rappellera que, selon la règle générale d'interprétation énoncée par la convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, citée dans la note 11, « aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte [dans lequel est attribué aux termes du traité leur sens ordinaire] comprend, outre le texte, le préambule et les annexes y compris: a) tout accord en rapport avec le traité et qui a été conclu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité... » (voir article 31, paragraphe 2).

ques » aux fins des traités instituant la Communauté, contenue dans la déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de 1983, ne bénéficient pas des dispositions du traité en matière de libre circulation des personnes ⁵⁰.

34. L'accueil et l'expulsion des étrangers sont elles aussi des matières relevant traditionnellement du domaine réservé de l'État, s'agissant de pouvoirs d'autoprotection liés à des intérêts publics essentiels et à la souveraineté de chaque État.

35. Le principe que nous venons de rappeler demeure même si l'on reconnaît que le pouvoir discrétionnaire d'expulsion des étrangers, dont la présence sur le territoire a été jugée indésirable, est limité par le rapport bilatéral qui s'instaure, avec des droits et obligations réciproques, entre l'État d'accueil et l'État dont l'étranger admis a la nationalité: un rapport qui veut que ce dernier a l'obligation d'accueillir ses ressortissants légitimement expulsés d'un autre État, alors que l'État d'accueil est tenu, pour sa part, de réserver un traitement équitable et raisonnable aux étrangers qui se trouvent sur son territoire.

S'il en est ainsi, le pouvoir discrétionnaire de l'État en matière d'expulsion s'avère limité en raison de la fonction et du but de ce pouvoir, qui devra donc être exercé de bonne

foi (c'est-à-dire pas à des fins autres, telles que le génocide, l'expropriation du patrimoine ou l'abandon de l'individu à la persécution dans son État d'origine) et sur la base d'une motivation raisonnable (telle que la violation des dispositions sur le contrôle de l'immigration de l'État d'accueil, l'implication dans des activités criminelles ou d'autres considérations politiques ou de sécurité publique). Les raisons motivant l'expulsion doivent en outre être attentivement appréciées par l'État qui applique cette mesure par rapport aux intérêts contraires de l'étranger (y compris ses droits individuels, le droit de ne pas être séparé de sa famille, ses biens et autres éléments éventuels de rattachement avec l'État de résidence, et ses espoirs légitimes) ⁵¹.

36. Ce que nous venons de rappeler explique, entre autres, pourquoi l'exercice du pouvoir d'expulsion (ou de refus d'admission ou de résidence) ne peut concerner que les étrangers.

La jurisprudence communautaire l'admet aussi, en tant qu'expression d'un principe de droit international public, que le traité laisse en vigueur dans les rapports entre États membres. La Cour a, en effet, précisé que les mesures d'expulsion adoptées par des États membres à l'égard d'étrangers communautaires — conformément aux conditions posées par l'article 48, paragraphe 3, du traité

50 — Voir ci-dessus, note 19.

51 — Voir Goodwin-Gill, G. S.: « The Limits of the Power of Expulsion in Public International Law », dans *The British Year Book of International Law* 1974-1975, Oxford, 1977, p. 55, en particulier p. 56 à 122; Brownlie, L.: *Principles of Public International Law*, Oxford, 1990 (4^e éd.), p. 520.

et par la directive 64/221, et en tout cas pour des raisons différentes de l'omission des formalités relatives au contrôle des étrangers — ne donnent pas lieu à des restrictions à la liberté de circulation des personnes ayant un caractère discriminatoire⁵².

37. A la lumière de ce qui précède, nous estimons — quant à la solution de la première question préjudicielle — que l'obligation d'égalité de traitement entre les personnes de la Communauté, imposée aux autorités de Jersey par l'article 4 du protocole, n'est pas en l'espèce violée du simple fait que les ressortissants des autres États communautaires sont, à la différence des citoyens britanniques, soumis aux contrôles sur l'immigration dans l'île et à l'adoption de mesures coercitives d'éloignement de son territoire.

38. Étant donné que le protocole fait partie intégrante du traité (voir ci-dessus point 8), l'obligation d'« appliquer le même traitement à toutes les personnes physiques ou morales de la Communauté » doit logiquement être interprétée à la lumière du droit communautaire.

A cet égard, il y a lieu de rappeler les principes élaborés par la Cour pour l'application de l'article 6 (ex-article 7) du traité en ce qui concerne la clause générale de non-discrimination sur la base de la nationalité, dont l'article 4 peut raisonnablement être considéré comme étant l'homologue dans le protocole⁵³. Sur la base de la jurisprudence de la Cour, les États membres doivent en principe accorder aux étrangers communautaires le traitement réservé à leurs propres ressortissants: il n'en reste pas moins qu'une différence de traitement entre ces deux catégories, lorsqu'il s'agit de situations juridiquement distinguables selon des critères non arbitraires et raisonnables, peut s'avérer justifiée, c'est-à-dire dénuée d'effets discriminatoires contraires au droit communautaire⁵⁴.

39. Dans le domaine spécifique de l'égalité de traitement entre travailleurs, le principe général posé par l'article 6 précité reçoit une application concrète dans les articles 48 à 51 du traité. L'interdiction générale de non-discrimination en raison de la nationalité implique que les ressortissants d'autres États membres ne peuvent pas être traités différemment de ceux de l'État d'accueil en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi et de travail, notamment en matière de rémuné-

52 — Voir arrêt Van Duyn, précité dans la note 37, points 22 et 23; arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497, point 41); Adoui et Cornuaille, précité dans la note 37, point 7; du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 22), et du 17 juin 1997, Shingara et Radiom (C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343, point 28).

53 — Voir Plender, op. cit. dans la note 1, p. 156.

54 — Voir, entre autres, arrêts du 8 octobre 1980, Überschar (810/79, Rec. p. 2747); du 13 février 1985, Gravier (293/83, Rec. p. 593); du 14 juillet 1988, Lambert (308/86, Rec. p. 4369); du 27 septembre 1988, Commission/Belgique (42/87, Rec. p. 5445); du 26 février 1992, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027), et du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil (C-63/90 et C-67/90, Rec. p. I-5073).

ration, de licenciement, de réemploi et de protection sociale ⁵⁵.

La Cour a toutefois exclu l'existence d'une discrimination illégale lorsqu'un État membre applique aux travailleurs d'autres États membres, sur la base d'éléments objectifs, sa législation sur le contrôle de l'immigration, à condition que cela n'implique pas de restrictions indues au droit d'entrée et de résidence de ces travailleurs ⁵⁶.

40. Laissons de côté la question de savoir si le bailliage de Jersey fait partie du Royaume-Uni, du point de vue du droit international et à toutes fins utiles dans ce cadre (voir point 4 ci-dessus). Cela ne fait aucun doute aux fins de la nationalité: ses citoyens sont ressortissants britanniques et jouissent de la nationalité commune ⁵⁷. Ces dispositions en matière de nationalité relèvent pleinement du domaine réservé du Royaume-Uni ⁵⁸.

Ensuite, puisque tous les ressortissants britanniques ont le droit de résider (*right of abode*) dans n'importe quelle partie du Royaume-Uni, ils ne peuvent pas faire l'objet de mesures administratives d'expulsion de son territoire ⁵⁹. L'accueil et l'expulsion des étrangers sont des matières certainement comprises dans le domaine réservé du Royaume-Uni ⁶⁰.

Contrairement à ce qui a été avancé par M. Pereira Roque, l'expulsion de ressortissants britanniques par les autorités de Jersey — c'est-à-dire l'expulsion de ressortissants du Royaume-Uni du territoire du Royaume-Uni — reste donc interdite par un principe de droit international public et ne résulte pas d'un prétendu choix législatif discrétionnaire du States.

41. Dans ces conditions, nous ne voyons pas comment, face à l'écart évident de situation entre ressortissants britanniques et étrangers, même communautaires, on peut attribuer des effets discriminatoires au fait que les autorités de Jersey continuent à pouvoir expulser les ressortissants d'un État membre de la Communauté, ou à leur refuser l'entrée ou la résidence sur le territoire de l'île.

42. Surtout — comme le soulignent le Lieutenant Governor, le gouvernement du

55 — Voir, entre autres, arrêts du 13 décembre 1972, *Marsman* (44/72, Rec. p. 1243), et du 12 juillet 1984, *Prodest* (237/83, Rec. p. 3153). Outre les discriminations manifestement fondées sur la nationalité, le principe de l'égalité de traitement interdit aussi toute forme de discrimination cachée, qui aboutisse au même résultat tout en se fondant sur d'autres critères de distinction [voir, entre autres, arrêts du 12 février 1974, *Sorgiu* (152/73, Rec. p. 153); du 16 février 1978, *Commission/Irlande* (61/77, Rec. p. 417); du 14 février 1995, *Schumacker* (C-279/93, Rec. p. I-225), et du 23 mai 1996, *O'Flynn*, (C-237/94, Rec. p. I-2617).

56 — Voir arrêts du 7 juillet 1976, *Watson et Belmann* (118/75, Rec. p. 1185), et du 14 juillet 1977, *Sagulo e.a.* (8/77, Rec. p. 1495, points 4 et 5, relatifs à l'obligation imposée aux étrangers communautaires de communiquer leur présence aux autorités de police de l'État d'accueil, en l'absence de sanctions disproportionnées pour violation de cette obligation).

57 — Voir ci-dessus note 24 et partie du texte y relative.

58 — Voir ci-dessus note 43 et partie du texte y relative.

59 — Voir ci-dessus note 25 et partie du texte y relative.

60 — Voir ci-dessus points 34 à 36.

Royaume-Uni et la Commission — la solution contraire aurait des conséquences manifestement illogiques. En effet, étant donné que le pouvoir d'expulsion des autorités de Jersey n'est pas soumis aux limites de fond et de procédure de l'article 48, paragraphe 3, du traité et de la directive 64/221 (voir ci-après point 44), le ressortissant communautaire jouirait dans l'île (sur le territoire de laquelle les dispositions en matière de libre circulation ne s'appliquent pas) d'un droit de résidence absolu et illimité, bien plus large que celui qui lui est reconnu dans les autres États membres (voir point 21 ci-dessus).

43. Nous proposons par conséquent de répondre à la première question préjudicielle posée par la Royal Court — sous réserve des précisions apportées plus loin (voir ci-après points 46 à 52) — en ce sens que l'article 4 du protocole n'implique pas l'interdiction d'expulser du territoire de Jersey les ressortissants d'un État membre autre que le Royaume-Uni. L'exemption des contrôles sur l'immigration sur le territoire de Jersey et l'interdiction d'expulsion ne valent que pour les citoyens britanniques unis aux ressortissants de Jersey par un lien de nationalité commune.

V — Solution de la deuxième question préjudicielle

44. Quant aux deux questions restantes, il ne peut en principe pas être question

d'appliquer à l'action administrative des autorités de Jersey les limites de fond et de procédure imposées par l'article 3 du traité et par la directive 64/221 ⁶¹.

Cette conclusion nous semble s'imposer à la lumière de l'enseignement de l'arrêt Barr et Montrose Holdings précité ⁶²; l'obligation d'égalité de traitement visée à l'article 4 du protocole ne peut pas être interprétée de façon à en tirer un moyen indirect pour appliquer sur le territoire des îles britanniques des dispositions communautaires qui ne peuvent pas y être appliquées en vertu de l'article 227, paragraphe 5, sous c), du traité et de l'article 1^{er} du protocole n° 3, telles que les dispositions sur la libre circulation des travailleurs.

45. Cela dit, nous en venons aux indispensables précisions que nous nous sommes réservé d'ajouter.

46. Réfléchissons un instant au contenu exact (indépendamment de l'application des limites de fond et de procédure posées par l'article 48, paragraphe 3, du traité et par la directive 64/221, lesquelles, comme nous l'avons indiqué, ne sont pas pertinentes dans le contexte de l'affaire au principal) du principe de l'égalité de traitement des travailleurs nationaux et étrangers, que les États

61 — Voir ci-dessus notes 35 et 36 et parties du texte y relatives.

62 — Voir ci-dessus note 37 et partie du texte y relative.

membres sont en principe tenus de respecter — en ce qui concerne le droit d'entrée et de résidence —, en particulier face à la récente reconnaissance de la citoyenneté de l'Union européenne, qui s'acquiert et se perd en même temps que la citoyenneté nationale.

Le droit communautaire est en effet en train d'évoluer de manière toujours plus marquée vers l'assimilation des droits des étrangers communautaires à ceux des ressortissants de l'État membre d'accueil. Non seulement le traité sur l'Union européenne a créé la citoyenneté de l'Union⁶³, mais la Cour a depuis longtemps — pour ne donner qu'un exemple⁶⁴ — reconnu une exigence analogue d'assimilation entre ces deux catégories de sujets en ce qui concerne le droit de recours à la justice en matière tant civile que pénale⁶⁵.

47. Dans le cadre du contrôle sur l'immigration, il semble clair qu'une mesure d'expulsion a, pour l'étranger communautaire qui s'est légalement établi et s'est bien intégré sur le territoire d'un État membre — et dont la situation est de ce fait comparable sous de nombreux aspects à celle du ressortissant de cet État —, des conséquences nettement plus graves et à caractère « punitif » que, par exemple, un refus initial d'entrée: l'expulsion implique, en effet, nécessairement l'abandon du travail ou de l'école, de la famille et des amis, ainsi que de la maison.

Par contre, les ressortissants d'un État membre qui ont été condamnés pour des délits graves, ne pouvant pas être expulsés, doivent purger leur peine, même sévère, mais toujours à l'intérieur de cet État.

Toutefois, indépendamment de l'autorité du principe de droit international public mentionné à plusieurs reprises, on est en droit de se demander pourquoi un traitement analogue ne peut pas et ne doit pas être offert aux étrangers communautaires qui ont légalement émigré et se sont établis sur le territoire de l'État en question⁶⁶.

48. Nous estimons donc que, s'il est vrai qu'en droit communautaire les États membres conservent le pouvoir d'expulser

63 — Voir ci-dessus note 48 et partie du texte y relative. Nous rappelons, en particulier, qu'aux termes de l'article 8 A du traité « Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application ». Il a été observé que la reconnaissance de la liberté fondamentale de circuler et de séjourner comme un droit individuel des ressortissants de l'Union pose la question de la dissociation de son exercice de considérations purement économiques, sur une base politique et juridique nouvelle, potentiellement susceptible de conduire non seulement à l'abolition des conditions posées par la réglementation dérivée, mais également des réserves contenues dans les articles 48, 55 et 56 du traité [voir Pliakos, A.: « Citoyenneté », dans Gavalda C., et Kovar R. (dir.), *Répertoire de droit communautaire* Dalloz, Paris, 1992 (éd. feuillets mobiles, juin 1995), tome I, paragraphe 35].

64 — Voir aussi nos récentes conclusions du 1^{er} juillet 1997 (Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691), dans lesquelles nous avons interprété les articles 8 et 8 A du traité dans ce sens que le citoyen communautaire en tout état de cause autorisé ou admis à résider ou à séjourner sur le territoire d'un État membre a droit à l'allocation d'éducation, prévue par la loi nationale, indépendamment de la possession d'un permis de séjour valide, dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État d'accueil.

65 — Voir, entre autres, arrêts du 11 juillet 1985, Mutsch (137/84, Rec. p. 2681); du 2 février 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195), et du 26 septembre 1996, Data Delecta et Forsberg (C-43/95, Rec. p. I-4661).

66 — Du reste, même en droit international, on débat de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'État d'expulser de son territoire des personnes qui y sont établies depuis longtemps, au point de pouvoir être considérées comme ayant effectivement acquis sa nationalité (voir Brownlie, cité ci-dessus dans la note 51, p. 520).

les étrangers communautaires, il résulte de l'obligation d'égalité de traitement que — abstraction faite des limites de fond et de procédure imposées par l'article 48, paragraphe 3, du traité et par la directive 64/221 — la nécessité de recourir à de telles mesures à l'égard de cette catégorie d'immigrants doit de plus en plus avoir un caractère exceptionnel et être limitée aux cas dans lesquels la présence persistante de l'étranger sur le territoire de l'État constitue une menace effective et suffisamment sérieuse pour ses intérêts fondamentaux ⁶⁷.

49. Des considérations analogues s'imposent, à notre avis, mutatis mutandis, en ce qui concerne les limites dans lesquelles les autorités de Jersey peuvent traiter les ressortissants des autres États membres de la Communauté différemment des citoyens britanniques en matière de contrôle sur l'immigration.

Nous estimons, précisément, ne pas pouvoir partager les observations de la Commission, selon lesquelles, en déplaçant le centre de l'analyse concernant l'égalité de traitement de la *possibilité d'adopter la mesure vers la sévérité de cette dernière par rapport aux faits invoqués pour la justifier*, on finirait, en violation de la doctrine énoncée par la Cour dans l'arrêt Barr et Montrose Holdings, par faire application du principe de proportionnalité, c'est-à-dire d'une disposition communautaire distincte et séparée, non prévue par le protocole.

En réalité, c'est justement le contraire qui nous semble indéniable: c'est-à-dire que — une fois admis le pouvoir des autorités de Jersey d'expulser les ressortissants communautaires non britanniques — l'obligation d'appliquer le même régime à toutes les personnes physiques de la Communauté, sans considération de leur nationalité, ne peut être remplie que dans la mesure où les arrêtés d'expulsion adoptés de manière discrétionnaire dans l'île satisfont à une exigence fondamentale de proportionnalité ⁶⁸.

Autrement dit, en la matière c'est justement la proportionnalité qui assure l'égalité de

68 — Le principe selon lequel le respect de l'interdiction de discrimination est assuré par le caractère adéquat et nécessaire de toute limitation imposée au droit individuel en cause dans le cas concret connaît des applications nombreuses et variées dans la jurisprudence de la Cour (voir arrêts *Watson et Belmann*, et *Sagulo* e.a., précités dans la note 56, points 20 à 22 (concernant le caractère proportionné des sanctions prévues par la loi italienne de sécurité publique pour l'observation des formalités administratives relatives à l'entrée et au séjour des étrangers), du 5 juillet 1977, *Bela-Mühle*, 114/76, Rec. p. 1211, point 7, *Granaria*, 116/76, Rec. p. 1247, points 17 à 25, *Ölmühle et Bocher*, 119/76 et 120/76, Rec. p. 1269, point 7 (dans lesquels la Cour a affirmé qu'un régime communautaire d'écoulement des stocks de lait écrémé en poudre, détenus par les organismes d'intervention, qui liait l'octroi d'aides aux éleveurs à l'achat obligatoire de ce lait à un prix nettement disproportionné par rapport à celui des produits comparables utilisés comme aliments pour animaux, donnait lieu à une répartition discriminatoire entre les différents secteurs agricoles, dans un sens favorable aux producteurs de lait et défavorable aux éleveurs, des charges économiques résultant de ce système, en violation du principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, prévu par l'article 40, paragraphe 3, du traité); du 13 décembre 1984, *Sermide*, 106/83, Rec. p. 4209, point 28 (selon lequel, lorsque les éléments d'une organisation commune des marchés sont différenciés selon les régions ou d'autres conditions de production ou de consommation, le principe de non-discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté peut être considéré comme respecté seulement si les critères de différenciation utilisés sont de nature objective et garantissent une répartition proportionnée des avantages et des désavantages pour les intéressés); du 15 mai 1986, *Johnston*, 222/84, Rec. p. 1651, point 38 (relatif au caractère proportionné de la dérogation, pour des raisons de protection de la sécurité publique, à l'interdiction de discrimination sur la base du sexe en matière d'accès à la fonction d'agent de police), et du 27 octobre 1993, *Enderby*, C-127/92, Rec. p. I-5535, point 29 (relatif au caractère proportionné de la différence de rémunération entre deux fonctions de même valeur — exercées l'une quasi exclusivement par des femmes, l'autre de manière prédominante par des hommes — prétendument justifiée par la pénurie de candidats pour la fonction la mieux rétribuée)).

67 — Voir Vincenzi, C.: « Deportation in Disarray: The Case of E. C. Nationals », *Criminal Law Rev.*, 1994, p. 163, en particulier p. 174 à 175; Karinen, op. cit. dans la note 44, p. 58; Goodwin-Gill, op. cit. dans la note 51, p. 153.

traitement: *précisément parce que les citoyens britanniques ne peuvent pas faire l'objet de mesures d'expulsion*, les autorités de Jersey sont appelées, en application de l'article 4 du protocole, à n'adopter de telles mesures, à l'égard des ressortissants d'États membres autres que le Royaume-Uni, que dans les cas où la présence persistante de l'immigrant communautaire sur le territoire de l'île représente une menace effective et suffisamment sérieuse pour les intérêts fondamentaux de la communauté locale, tels que ceux relatifs à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique.

50. En ce qui concerne, en particulier, le recours aux justifications d'« ordre public » et de « sécurité publique » — qui doivent être interprétées et appliquées par les autorités insulaires compte tenu des intérêts fondamentaux de la société de Jersey du moment —, il résulte encore du principe de non-discrimination mentionné que le comportement personnel de l'étranger communautaire ne s'avère pas comporter une menace effective et suffisamment sérieuse pour les intérêts fondamentaux du bailliage dès lors que, face à un comportement analogue de la part de citoyens britanniques, les autorités de Jersey n'ont pas l'habitude d'adopter des mesures répressives, mais effectivement destinées à combattre ce comportement.

51. Sur la base de cette prémisse, nous sommes d'accord avec la Commission pour retenir que — aux fins d'apprécier si le recours à l'expulsion du ressortissant communautaire non britannique peut, dans les circonstances concrètes du cas d'espèce, être

considéré comme proportionné, c'est-à-dire conforme à l'obligation d'égalité de traitement imposée par l'article 4 du protocole — l'élément de comparaison approprié réside dans la pratique des juridictions pénales de Jersey en matière de *bind over* (voir point 15 ci-dessus).

En effet, bien que cette dernière mesure restrictive fasse l'objet d'une sorte de négociation avec le prévenu et ait des effets limités dans le temps, les deux types de mesure présentent des analogies importantes, comme l'a reconnu l'avocat général M. Warner dans l'affaire Saunders⁶⁹. Sous cet angle, il nous semble très significatif que le Lieutenant Governor et le gouvernement du Royaume-Uni aient affirmé que les juridictions pénales de Jersey recourent avec une certaine fréquence au *bind over* à l'égard des auteurs de vols, et que les mesures de ce type concernent dans leur immense majorité des personnes originaires du Royaume-Uni, ce que la Royal Court pourra vérifier précisément.

52. Enfin, il résulte de l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité visée à l'article 4 du protocole, interprété dans les termes indiqués plus haut, l'obligation pour les autorités de Jersey de rechercher, dans chaque cas dans lequel se pose la question de

⁶⁹ — A l'égard d'un ordre d'expulsion qui, dans le cadre d'une autre procédure nationale (l'affaire Regina contre Secchi), avait été recommandé par un Metropolitan Sûpendiary Magistrate britannique, instance juridictionnelle pénale de première instance, dépourvue du pouvoir d'ordonner le *binding over* du prévenu: voir arrêt du 28 mars 1979, Saunders (175/78, Rec. p. 1129, et conclusions citées, p. 1136, en particulier p. 1139).

l'expulsion éventuelle d'un étranger communautaire, un équilibre entre les intérêts protégés par la mesure à adopter et les droits fondamentaux de l'individu intéressé. Ces droits incluent, en particulier, le droit au respect de sa vie privée et familiale, également en relation avec la durée de sa résidence passée sur le territoire du bailliage.

VI — Solution de la troisième question préjudicielle

53. La troisième question préjudicielle soulevée par la Royal Court, doit, à notre avis, être en revanche résolue en ce sens que l'article 4 du protocole n'interdit pas aux autorités compétentes de Jersey d'expulser du territoire de l'île un ressortissant d'un autre État membre, même si les considérations d'ordre public sur lesquelles la mesure est fondée ne correspondent pas en pratique à celles qui justifieraient l'expulsion de l'intéressé du Royaume-Uni.

Cette solution découle de la prémisse énoncée plus haut. En matière d'expulsion, les justifications d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent être interprétées et appliquées par les autorités de l'île compte tenu des intérêts fondamentaux de la société de Jersey: et ce puisque n'est pas applicable au territoire de Jersey et à l'action de ses autorités la jurisprudence de la Cour selon laquelle la notion d'ordre public, en tant que dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la

liberté de circulation, doit être interprétée strictement et sous le contrôle des institutions de la Communauté ⁷⁰.

54. Cette solution a, par ailleurs, des conséquences très importantes en ce qui concerne le point — qui n'a pas été expressément soulevé par le juge de renvoi dans ses questions préjudicielles — de l'effet sur le territoire du Royaume-Uni *extérieur à l'île de Jersey* d'un arrêté d'expulsion du territoire du bailliage, adopté par les autorités insulaires.

55. Comme nous l'avons indiqué plus haut ⁷¹, l'annexe 4, article 3, de l'Immigration Act 1971 dispose qu'une telle mesure produit des effets dans tout le Royaume-Uni, sauf si le Secretary of State limite expressément, dans le cas concret, ses effets au territoire de l'île.

Toutefois, la légalité de cette extension automatique doit être exclue précisément en raison de l'inapplicabilité à Jersey des restrictions de fond et de procédure à l'expulsion, prévues par l'article 48, paragraphe 3, du traité et par la directive 64/221, laquelle pourrait permettre qu'une mesure d'expulsion soit adoptée sur la base de justifications plus ou moins différentes de celles

70 — Voir arrêt du 28 octobre 1975, Rutili (36/75, Rec. p. 1219, point 27).

71 — Voir ci-dessus notes 30 et 31 et parties y relatives du texte.

imposées par la réglementation communautaire au Royaume-Uni. Autrement dit, c'est l'extension de la mesure d'expulsion à l'ensemble du territoire du Royaume-Uni qui doit faire l'objet d'une disposition expresse.

mission au cas où le Secretary of State omettrait de prévoir expressément qu'une mesure d'expulsion adoptée par le Lieutenant Governor à l'égard d'un ressortissant communautaire non britannique ne produit pas effet en dehors du territoire de Jersey. Cette omission ne pourra en aucun cas habiliter les autorités du Royaume-Uni à refuser l'entrée de l'intéressé sur son territoire national (à l'exclusion, évidemment, du territoire de Jersey), si le refus est fondé sur la mesure en question.

56. En conséquence, nous sommes d'accord avec les conclusions formulées par la Com-

VII — Conclusions

A la lumière des observations qui précèdent, nous proposons à la Cour de résoudre en ces termes les questions préjudicielles posées par la Royal Court:

- « 1) L'article 4 du protocole n° 3 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion aux Communautés européennes du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et aux adaptations des traités n'a pas pour effet que les ressortissants d'un État membre autre que le Royaume-Uni ne peuvent pas être expulsés du territoire du bailliage de Jersey, malgré le fait que les ressortissants britanniques ne sont pas soumis aux contrôles sur l'immigration sur ce territoire ni susceptibles d'en être expulsés.
- 2) Toutefois, l'article 4 précité interdit aux autorités compétentes de Jersey d'expulser de Jersey un ressortissant d'un État membre autre que le Royaume-Uni, à moins que la présence persistante de l'intéressé sur le territoire du bailliage ne constitue une menace effective et suffisamment sérieuse pour ses intérêts fondamentaux, tels que ceux relatifs à l'ordre public, à la sécurité publique ou à la santé publique.

Ces notions doivent être interprétées et appliquées par les autorités de l'île en tenant compte des intérêts fondamentaux de la société de Jersey à l'époque de référence.

En particulier, on ne saurait retenir que le comportement personnel d'un ressortissant communautaire non britannique constitue une menace effective et suffisamment sérieuse pour les intérêts fondamentaux de Jersey lorsqu'il s'avère que, en cas de comportement analogue de la part de citoyens britanniques, les autorités de Jersey n'ont pas pour habitude d'adopter des mesures restrictives d'un autre type, mais effectivement destinées à combattre cette conduite, comme un ordre de bind over.

En outre, la justification de l'éventuelle mesure d'expulsion et les droits fondamentaux de l'individu en question, tels que, en particulier, le droit au respect de sa vie privée et familiale, également en relation avec la durée de sa résidence passée sur le territoire du bailliage, doivent faire l'objet d'une appréciation pondérée des intérêts en cause.

- 3) L'article 4 précité n'interdit pas aux autorités compétentes de Jersey d'expulser du territoire de l'île un ressortissant d'un État membre lorsque les considérations d'ordre public invoquées par ces autorités n'entraîneraient pas, en pratique, l'expulsion de cette personne du Royaume-Uni. Toutefois, un ordre d'expulsion adopté par les autorités de Jersey à l'égard d'un ressortissant d'un État membre ne produit pas effet en dehors du territoire de l'île, même en l'absence d'une mesure expresse du Secretary of State qui limite l'application territoriale de cet ordre. »