RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 12/86 *

I — Faits et procédure

1. L'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (ci-après « accord ») a été signé le 12 septembre 1963 à Ankara par la république de Turquie, d'une part, les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par décision du Conseil du 23 décembre 1963 (JO 1964, p. 3687).

2. Aux termes de la déclaration interprétative relative à la définition de la notion de « parties contractantes », figurant à l'accord, faisant l'objet du point 3 de l'annexe I à l'acte final de l'accord (JO 1964, p. 3700), le sens à donner en chaque cas à cette expression, à savoir, d'une part, la Communauté et les États membres, ou uniquement soit les États membres, soit la Communauté et, d'autre part, la république de Turquie, sera déduit des dispositions en cause de l'accord ainsi que des dispositions correspondantes du traité instituant la Communauté.

3. L'accord a pour objet, aux termes de l'article 2 figurant dans le titre I relatif aux principes, de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties. Il comporte une phase préparatoire permettant à la Turquie, aux termes de l'article 3, de renforcer son économie, avec l'aide de la Communauté, une phase transitoire consacrée, selon l'article 4, à la mise en place progressive d'une union douanière et au rapprochement des politiques économiques, et une phase définitive qui, aux termes de l'article 5, est fondée sur l'union douanière et implique le renforcement de la coordination des politiques économiques; aux termes de l'article 28, l'accord doit permettre à terme d'examiner la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté.

4. Les parties contractantes prennent, aux termes de l'article 7, toutes les mesures, générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant de l'accord et s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de l'accord.

5. Le titre II de l'accord relatif à la phase transitoire contient un chapitre 1er consacré à la mise en œuvre de l'union douanière, un chapitre 2 relatif à l'agriculture et un chapitre 3 consacré aux autres dispositions de caractère économique. Aux termes de l'article 12 figurant dans ce dernier chapitre, les parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles 48, 49 et 50 du traité CEE pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles.

6. Les articles 22 et 23, figurant dans le titre III consacré aux dispositions générales et finales, prévoient l'institution d'un conseil d'association composé, d'une part, de membres des gouvernements des États membres, du Conseil et de la Commission de la Communauté et, d'autre part, de membres du gouvernement turc, qui, statuant à l'unanimité, dispose, pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord, d'un pouvoir de décision. L'article 25 confère à ce conseil, sur saisine par chaque partie

* Langue de procédure: l'allemand.

contractante, compétence pour régler tout différend relatif à l'application ou à l'interprétation de l'accord ou pour soumettre le différend à la Cour de justice.

7. L'accord relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de l'accord (JO 1964, p. 3703) établit, à son article 1er, les modalités selon lesquelles est arrêtée la position commune des représentants de la Communauté et des États membres au sein du conseil d'association.

8. En vue d'arrêter les conditions, modalités et rythmes de la réalisation de la phase transitoire, les parties contractantes ont signé, le 23 novembre 1970, à Bruxelles, un protocole additionnel (ci-après « protocole »), conclu, approuvé et confirmé par le règlement n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 293, p. 1).

9. L'article 36 du protocole, figurant dans le chapitre 1er, relatif aux travailleurs, du titre II, consacré à la circulation des personnes et des services, prévoit que la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté et la Turquie sera réalisée graduellement, conformément aux principes énoncés à l'article 12 de l'accord, entre la fin de la douzième et de la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur dudit accord et que le conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet.

10. L'article 38 donne compétence au conseil d'association pour examiner toutes les questions posées par la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs turcs et pour adresser des recommandations aux États membres à cet effet. L'article 41, figurant dans le chapitre 2, relatif aux droit d'établissement, services et transports, contient une clause expresse de standstill en ce qui concerne l'introduction de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

11. Les négociations sur la réalisation de la première étape de la libre circulation des travailleurs ont abouti à une décision du conseil d'association, 2/76, du 20 décembre 1976, relative à la mise en œuvre de l'article 12 de l'accord, par laquelle les États membres de la Communauté et la Turquie s'accordent une priorité pour l'accès de leurs travailleurs à leurs marchés respectifs de l'emploi. La décision 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association, vise essentiellement, dans le domaine de l'emploi et de la libre circulation des travailleurs, à consolider la situation juridique des travailleurs turcs qui appartiennent déjà au marché du travail des États membres. L'article 13 de cette décision contient une clause expresse de standstill en ce qui concerne l'introduction de nouvelles restrictions relatives à l'accès à l'emploi des travailleurs turcs.

12. En République fédérale d'Allemagne, le « Ausländergesetz » (loi relative aux étrangers), du 28 avril 1965 (BGBl. I, p. 353), tel que modifié, prévoit, à son article 10, paragraphe 1, point 6, qu'un étranger peut être expulsé s'il enfreint les prescriptions en matière de droit de séjour.

13. Aux termes du point 2.5.8 de la « Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg zur Ausführung des Ausländergesetzes » (circulaire du ministère de l'Intérieur du Land Baden-Württemberg pour l'exécution de la loi relative aux étrangers), dans la version résultant de la « Erste Änderung » (première modification) de cette circulaire, du 30 mars 1982 (*Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg*, GAbl. 1982, p. 383), et du point 2.6.2.2 de cette circulaire, dans la

version résultant de la « Zweite Änderung » (deuxième modification) de cette circulaire, du 1er août 1984 (GAbl. 1984, p. 725), le regroupement familial, en ce qui concerne des ressortissants étrangers entrés eux-mêmes en République fédérale d'Allemagne dans le cadre du regroupement familial ou qui y sont nés, ne peut être autorisé que si, entre autres conditions, l'étranger a séjourné de façon ininterrompue et régulière sur le territoire fédéral depuis huit ans. Les deux arrêtés antérieurs du ministre de l'Intérieur du Land Baden-Württemberg, du 25 juillet 1966 et du 31 janvier 1975, n'exigeaient qu'un délai de séjour de trois ans. En droit allemand, ces circulaires ministérielles ne constituent pas des règles juridiques, mais des directives administratives internes.

14. La demanderesse au principal, Mme Meryem Demirel, est une ressortissante turque qui a épousé, le 24 août 1981, un ressortissant turc qui a résidé en République fédérale d'Allemagne depuis son arrivée, dans le cadre du regroupement familial, en septembre 1979.

15. Le 17 mars 1984, Mme Demirel s'est rendue avec son fils en République fédérale d'Allemagne, munie d'un visa délivré le 5 mars par l'ambassade allemande à Ankara, valable jusqu'au 9 juin 1984, et qui portait les conditions restrictives suivantes: « pas de regroupement familial; vaut uniquement pour visite; l'exercice d'une activité lucrative n'est pas autorisé ».

16. Contrairement à sa déclaration, le 8 juin 1984, auprès de la Ville de Schwäbisch Gmünd, de retourner en Turquie, Mme Demirel a continué, à l'expiration de la durée de validité de son visa, à séjourner en République fédérale d'Allemagne, où elle a accouché d'un deuxième enfant.

17. Le 28 mai 1985, la Ville de Schwäbisch Gmünd a pris à l'encontre de Mme Demirel une décision d'expulsion avec menace de refoulement, fondée sur l'article 10, paragraphe 1, point 6, du « Ausländergesetz », au motif qu'elle serait en infraction au regard des conditions de séjour; elle ne remplirait pas les conditions du regroupement familial, son mari n'ayant pas résidé sur le territoire fédéral depuis huit ans; les motifs personnels invoqués, tenant au fait qu'elle serait à nouveau enceinte et aux difficultés de se réinstaller en Turquie, ne primeraient pas l'intérêt public inhérent à l'expulsion.

18. L'opposition de Mme Demirel contre cette décision a été rejetée le 9 juillet 1985 par le « Regierungspräsidium » de Stuttgart.

19. Le 1er août 1985, Mme Demirel a introduit devant le Verwaltungsgericht Stuttgart un recours en annulation contre les décisions des 28 mai et 9 juillet 1985.

20. Considérant que le litige comporte une appréciation de l'interprétation de l'accord d'association entre la CEE et la Turquie, le Verwaltungsgericht Stuttgart a, par ordonnance du 11 décembre 1985, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

1) L'article 12 de l'accord d'association CEE-Turquie et l'article 36 du protocole additionnel, en liaison avec l'article 7 dudit accord d'association, instituent-ils d'ores et déjà une interdiction de droit communautaire, directement applicable dans l'ordre interne des États, d'introduire, par voie de modification d'une pratique administrative existante, de nouvelles restrictions à la libre circulation à l'encontre d'un travailleur turc licitement installé dans un pays de la Communauté?

2) La notion de libre circulation au sens de l'accord d'association doit-elle être entendue dans le sens qu'elle s'étend également au regroupement familial, dans le cadre duquel conjoints et enfants mineurs viennent rejoindre des travailleurs turcs installés dans un pays de la Communauté?

21. Dans son ordonnance longuement motivée, le Verwaltungsgericht expose les raisons pour lesquelles les questions devraient recevoir une réponse affirmative.

22. L'ordonnance du Verwaltungsgericht Stuttgart a été déposée au greffe de la Cour le 17 janvier 1986.

23. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées, le 25 février 1986 par la Ville de Schwäbisch Gmünd, partie défenderesse au principal, représentée par M. Dieter Schädel, du Rechtsdezernat de la Ville, et par le « Vertreter des öffentlichen Interesses », intervenu dans l'affaire au principal à l'appui des conclusions de la Ville de Schwäbisch Gmünd, représenté par le « leitender Oberlandesanwalt », M. le professeur Harald Fliegauf, le 21 avril 1986 par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, et M[e] Jochim Sedemund, avocat à Cologne, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, le 22 avril 1986 par le gouvernement de la République française, représenté par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, le 7 mai 1986 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. B. E. McHenry, du Treasury Solicitor's Department, et le 12 mai 1986 par le gouvernement de la République hellénique, représenté par M. Iannos Kranidiotis, secrétaire du ministère des Affaires étrangères, assisté de M. Stelios Perrakis, conseiller juridique au service des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères.

24. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. La *Ville de Schwäbisch Gmünd*, partie défenderesse au principal, se rallie aux observations du « *Vertreter des öffentlichen Interesses* ». Ce dernier se réfère à la position adoptée par la Commission dans l'affaire 268/85 (Bozdag/Ville de Backnang, radiée), que l'article 36 du protocole, en liaison avec les articles 7 et 12 de l'accord, ne comporte aucune interdiction directement applicable dans l'ordre juridique communautaire d'introduire de nouvelles restrictions à l'accueil de membres de la famille de travailleurs turcs qui vivent légalement dans un État membre. Les dispositions de l'accord relatives à la libre circulation constitueraient tout au plus une obligation de droit international pour la République fédérale d'Allemagne, mais ne conféreraient pas de droit à un ressortissant turc individuel. Selon l'article 12 de l'accord, les parties contractantes s'inspireraient seulement des articles 48 à 50 du traité CEE pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs, ce qui impliquerait que la République fédérale d'Allemagne n'est pas tenue de faire bénéficier les ressortissants turcs du régime de libre circulation qui s'applique à l'intérieur de la Communauté. L'article 12 se distinguerait ainsi de l'article 44 de l'accord d'association avec la Grèce, du 9 juillet 1961, aux termes duquel la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle résulte des articles 48 et 49 du traité, est assurée entre les États membres et la Grèce. Le regroupement familial ne serait pas couvert par la notion de libre circulation du traité CEE; il pourrait tout au plus être déduit de l'économie de ce traité ou d'un

recours à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. Un droit au regroupement familial pourrait encore moins être fondé sur l'accord.

2. Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* expose que l'accord et le protocole sont des accords dits mixtes, conclus par les États membres et la Communauté, d'une part, et la Turquie, d'autre part, dont l'objet essentiel serait la réalisation d'une union douanière. La libre circulation des travailleurs ferait l'objet de dispositions moins concrètes et devrait être réalisée graduellement par le conseil d'association. A partir de la fin des années 70, la réalisation des objectifs de l'accord aurait accusé certains retards. La décision 1/80, par laquelle le conseil d'association aurait tenté de relancer l'association, contiendrait certaines dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, qui concerneraient cependant essentiellement la situation juridique des travailleurs turcs qui appartiennent déjà au marché régulier du travail des États membres. Tout progrès aurait cessé à partir du coup d'État militaire en Turquie en 1980.

Sur la question préliminaire de l'appartenance au droit communautaire des dispositions en cause, la République fédérale d'Allemagne expose que la classification, par la Cour de justice, des accords de droit international public conclus par la Communauté avec un État tiers au rang du droit communautaire ne signifie pas qu'ils engendrent des droits dans le chef des particuliers, ni que ces derniers peuvent les invoquer devant une juridiction nationale. L'accord en cause étant un accord mixte, la Cour de justice devrait examiner si les engagements en matière de libre circulation des travailleurs ont été pris par la Communauté ou par les seuls États membres; dans cette dernière hypothèse, sa compétence d'interprétation devrait se limiter à cette constatation. Or, un certain nombre de raisons plaideraient en faveur de cette interprétation. Le caractère mixte de l'accord prouverait que certains engagements pris à l'égard de la Turquie ne pouvaient ou ne devaient pas l'être par la Communauté. La réglementation sur la libre circulation revêtirait une signification différente pour chacun des États membres, qui, conformément à la volonté des parties contractantes, auraient assumé des responsabilités vis-à-vis de la Turquie. L'exécution de l'accord incomberait d'ailleurs au conseil d'association qui ne pourrait prendre de décision qu'avec l'approbation de tous les États membres.

La réponse à la première question préjudicielle devrait se faire en trois étapes. Après avoir exposé les conditions de l'applicabilité directe, il s'agirait d'analyser l'ampleur et la portée des obligations découlant des articles 12 de l'accord et 36 du protocole, notamment à l'issue de la phase transitoire, pour examiner enfin l'existence d'une obligation de standstill.

a) Aux termes des arrêts du 26 octobre 1982 (Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641) et du 29 avril 1982 (Pabst, 17/81, Rec. p. 1331), les dispositions d'un accord d'association pourraient être directement applicables à condition de comporter des obligations claires et précises. Pour en examiner l'existence, il faudrait procéder à une interprétation de l'accord, qui, conformément aux règles d'interprétation de la convention de Vienne sur le droit des traités, serait d'abord textuelle et se doublerait d'une interprétation téléologique. La Cour de justice aurait reconnu que le traité CEE et les traités de droit international public conclus avec des États tiers poursui-

vent des objectifs distincts, de sorte qu'une disposition identique pourrait avoir une signification différente selon la nature du traité.

b) En ce qui concerne la portée des obligations découlant des articles 12 de l'accord et 36 du protocole, il faudrait relever que ces textes contiennent un certain nombre de restrictions aux règles de libre circulation applicables en vertu du traité CEE. Ainsi, l'article 12 exigerait seulement de « s'inspirer » des règles du traité CEE pour réaliser « graduellement » la libre circulation; l'article 36 parlerait d'une « réalisation graduelle de la libre circulation », conformément aux principes énoncés à l'article 12, et cela selon les modalités nécessaires décidées par le conseil d'association.

aa) L'interprétation textuelle de ces articles mettrait en évidence que l'engagement de réaliser la libre circulation ne constituerait qu'un principe cadre. Les articles 48 et suivants du traité CEE ne rempliraient qu'une simple fonction d'inspiration et d'orientation et les parties contractantes garderaient un pouvoir important dans la mise en œuvre de la libre circulation. L'article 12 ne revêtirait pas la précision suffisante nécessaire à une applicabilité directe.

D'ailleurs, les règles relatives à la libre circulation du traité CEE, dont les parties contractantes devraient s'inspirer, ne fixeraient elles-mêmes que des paramètres fondamentaux. L'article 49, sous d), admettrait expressément des restrictions à la libre circulation pour empêcher ou éliminer des risques graves pour le niveau de vie et l'emploi dans les États membres. La libre circulation n'aurait pris sa forme actuelle que par le règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieurde la Communauté (JO L 257, p. 2).

La fin de la phase transitoire ne constituerait pas une échéance à l'issue de laquelle les règles relatives à la libre circulation devraient revêtir un effet direct, à l'instar de ce que la Cour aurait reconnu à propos des articles 52 et 59 du traité CEE. En effet, les articles 12 de l'accord et 36 du protocole n'auraient pas la clarté et la précision des articles 52 et 59 du traité CEE; ils ne parleraient que d'une réalisation graduelle d'un certain niveau de libre circulation non autrement précisé. La Cour de justice ne saurait substituer son appréciation à celle du conseil d'association, organe politique compétent pour réaliser la libre circulation dans le respect de l'unanimité et dans la prise en compte d'éléments de réciprocité.

bb) L'interprétation téléologique de l'accord confirmerait cette analyse textuelle. L'absence d'obligations concrètes en matière de libre circulation s'expliquerait par la volonté des parties de maintenir la flexibilité nécessaire dans le contexte général de l'évolution de l'association, dont la libre circulation ne constituerait qu'un aspect partiel. Il découlerait du préambule et de l'article 2 de l'accord que l'association doit être réalisée selon les possibilités des parties et compte tenu de l'élément de réciprocité. Une détermination des obligations contractuelles par la voie juridictionnelle passerait outre à cette relation d'interdépendance.

Des dispositions d'autres accords d'association, tel l'article 44 de l'accord avec la Grèce, contiendraient des règles sur la libre circulation plus concrètes. D'autre part, il serait inacceptable que la Turquie bénéficie, en matière de libre circulation, d'une position plus favorable que les nouveaux États membres, soumis à des règles transitoires.

c) Aucune obligation de standstill ne saurait être déduite ni des articles 12 de l'accord et 36 du protocole ni de l'article 7 de l'accord.

aa) Fonder une telle obligation sur les articles 12 de l'accord et 36 du protocole méconnaîtrait que la nature de la libre circulation exige de garder une grande flexibilité et de tenir compte de données politiques et sociales.

L'économie de l'accord et du protocole s'y opposerait également. L'existence d'obligations de standstill expresses à l'article 41 du protocole relatif à la liberté d'établissement et la libre prestation de services, ou à l'article 13 de la décision 1/80 du conseil d'association relatif à l'accès au marché du travail des travailleurs étrangers séjournant légalement sur le territoire d'une partie contractante, prouverait que les parties contractantes à l'accord ne souhaitaient pas en adopter en matière de libre circulation des travailleurs.

Aucune obligation de standstill ne saurait être déduite du prétendu mandat dynamique de réglementer pour l'exécution duquel les articles 12 de l'accord et 36 du protocole ne contiendraient aucune norme concrète. La Cour de justice ne déduirait une obligation de standstill que de dispositions très concrètes, tel l'article 45, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion de la Grèce (arrêt du 23 mars 1983, Peskeloglou, 77/82, Rec. p. 1085).

bb) L'article 7 de l'accord, interdisant aux parties de compromettre les objectifs inscrits à l'article 2, ne constituerait pas une obligation autonome dotée d'un contenu réglementaire matériel concret, mais la formulation explicite du principe de l'exécution de bonne foi des traités de droit international public; ce serait seulement dans des cas exceptionnels que cette obligation pourrait équivaloir à une obligation de standstill.

Selon la jurisprudence, l'article 5, paragraphe 2, du traité CEE ne contiendrait aucune règle de standstill, mais une obligation générale, qui devrait être concrétisée, dans chaque cas, par des dispositions respectives du traité ou les règles se dégageant de son système général. Ceci vaudrait a fortiori pour l'article 7, paragraphe 2, de l'accord relevant du droit international public traditionnel.

Il faudrait, dès lors, répondre à la première question que

« l'article 12 de l'accord d'association CEE-Turquie, du 12 septembre 1963, et l'article 36 du protocole additionnel, du 23 novembre 1970, en liaison avec l'article 7 dudit accord, n'instituent pas d'interdiction de droit communautaire, directement applicable, d'introduire de nouvelles restrictions relativement au regroupement familial de travailleurs turcs séjournant légalement dans un État membre de la Communauté ».

Vu la réponse négative à la première question, il n'y aurait pas lieu de répondre à la seconde question.

3. Le *gouvernement de la République française* expose que, selon la jurisprudence (arrêt du 30 avril 1974, Haegeman, 181/73, Rec. p. 449), les dispositions d'un accord conclu par les Communautés avec un État tiers forment partie intégrante de l'ordre juridique communautaire. Ces dispositions ne seraient cependant directement applica-

bles que si la Cour a déduit cette qualité de l'objet et du but de l'accord et du contexte des dispositions en cause. Une telle analyse, appliquée aux articles 12 de l'accord et 36 du protocole, mettrait en évidence qu'ils n'ont pas d'effet juridique direct. Les règles sur la libre circulation revêtiraient un caractère complémentaire par rapport à celles sur l'union douanière, dont la réalisation serait l'objet essentiel de l'accord. Le conseil d'association serait seul compétent pour arrêter les modalités d'application de la libre circulation. Même à la fin de la phase transitoire, l'article 12 ne saurait recevoir une application directe, faute de contenir une stipulation inconditionnelle susceptible d'être invoquée devant les juridictions nationales. L'article 12 exigerait seulement des parties de s'inspirer des articles 48 et suivants du traité CEE en vue d'établir un régime définitif sur la circulation des travailleurs dans la perspective d'une possible adhésion de la Turquie à la Communauté. En attendant, la circulation des travailleurs turcs dans les États membres relèverait des réglementations nationales et des accords bilatéraux. L'expulsion d'un ressortissant turc, fondée sur des motifs légaux dans le droit interne, ne saurait dès lors être considérée comme une nouvelle restriction à la libre circulation. Par ailleurs, l'article 48 du traité prévoirait, à son paragraphe 3, des limitations expresses justifiées pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. La Cour aurait reconnu, dans ses arrêts du 4 décembre 1974 (Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337) et du 28 octobre 1975 (Rutili, 36/75, Rec. p. 1219), que la détermination des exigences d'ordre public relève de la compétence des États. Même si, par impossible, la Cour reconnaissait à l'article 12 un effet direct, les États pourraient donc invoquer des exigences légitimes d'ordre public pour interdire le déplacement ou le séjour d'un ressortissant turc sur leur territoire. L'article 7, paragraphe 2, de l'accord ne saurait conférer à l'article 12, en liaison avec l'article 36 du protocole, le caractère d'une obligation suffisamment précise et inconditionnelle pour être invoquée directement.

Le droit au regroupement familial ne saurait être fondé sur l'article 12 de l'accord, mais seulement sur la réglementation nationale. D'ailleurs, la notion de libre circulation de l'article 48 du traité CEE n'engloberait pas le droit au regroupement familial, qui aurait fait l'objet des articles 10 et 11 du règlement n° 1612/68. Un tel droit ne saurait pas non plus être déduit d'un principe général du droit communautaire, inspiré de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme; en effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 8 de cette convention ne comporte pas pour les contractants l'obligation générale de respecter le choix, par les couples mariés, de leur domicile commun et d'accepter, de façon inconditionnelle, l'installation de conjoints non nationaux dans le pays (arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 mai 1985, affaire Abdulaziz).

Il y aurait dès lors lieu de répondre que

« 1) ni l'article 12 de l'accord d'association CEE-Turquie ni l'article 36 du protocole additionnel, en liaison avec l'article 7 dudit accord, ne produisent d'effet direct dans les ordres juridiques des États membres, ni ne confèrent aux particuliers des droits susceptibles d'être invoqués devant les juridictions nationales;

2) compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question posée ».

4. Selon le *gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, la première question soulèverait le problème de la nature légale de l'accord et du protocole et du caractère immédiatement applicable des articles en question.

a) La nature légale de l'accord et du protocole serait celle d'un accord mixte dans lequel la Communauté serait compétente pour certaines matières et les États membres pour d'autres. Les actes du Conseil approuvant ces instruments au nom de la Communauté, conformément à l'article 228 du traité CEE, de même que la compétence d'interprétation de la Cour de justice au titre de l'article 177 se limiteraient aux dispositions relevant des compétences de la Communauté. Le traité CEE ne conférerait à la Communauté aucune compétence pour légiférer ou pour conclure des accords externes en matière de migration des travailleurs d'États tiers. La compétence des États membres en cette matière serait confirmée par l'article 38 du protocole, qui permettrait au conseil d'association d'adresser aux États membres des recommandations en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs turcs. L'article 238 du traité CEE ne conférerait pas à la Communauté un pouvoir de conclure un accord d'association dans des matières exorbitantes des compétences de la Communauté, mais exigerait expressément dans ces cas de recourir à la procédure de l'article 236. Pour cette raison, les accords d'association contenant des dispositions excédant les pouvoirs de la Communauté seraient conclus sous la forme d'un accord mixte. Une interprétation uniforme et cohérente des dispositions en cause de l'accord dans tous les États membres pourrait être assurée sur base des articles 25 de l'accord et 62 du protocole, qui permettent au conseil d'association de saisir la Cour de justice de tout différend relatif à l'interprétation de ces textes.

b) L'article 12 de l'accord et l'article 36 du protocole ne relevant pas de la compétence de la Communauté ne sauraient se voir reconnaître un effet direct. De toute façon, ces dispositions ne répondraient pas aux critères d'inconditionnalité, de clarté et de précision nécessaires. Selon l'article 12 de l'accord, il conviendrait de s'inspirer des articles 48 et suivants du traité pour réaliser graduellement la libre circulation; de même, l'article 36 du protocole donnerait au conseil d'association pouvoir de décider des modalités nécessaires pour réaliser la libre circulation. Les buts de l'accord, dont la réalisation de la libre circulation, que l'article 7 interdirait de mettre en péril, ne seraient pas définis avec une précision suffisante pour qu'on puisse reconnaître à cet article 7 un effet direct. La clause expresse de standstill figurant à l'article 41 du protocole ne viserait d'ailleurs pas la libre circulation.

c) En ce qui concerne la question du regroupement familial, il y aurait lieu de relever que la Cour de justice ne saurait reconnaître aux justiciables, sur base de la convention européenne des droits de l'homme, des droits distincts de ceux que confère le droit communautaire; elle s'efforcerait seulement d'interpréter le droit communautaire d'une manière compatible avec la convention. De toute façon, la Cour européenne des droits de l'homme ne déduirait pas de l'article 8 de la convention l'obligation générale des États de respecter le choix par les couples mariés de leur domicile commun et d'accepter l'installation de conjoints non nationaux dans le pays.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose de répondre que

« l'article 12 de l'accord et l'article 36 du protocole additionnel ne produisent pas d'effet direct en droit communautaire ».

Étant donné la réponse à la première question, la seconde question ne se poserait pas.

5. Le *gouvernement de la République hellénique* expose que la Cour n'a pas été saisie d'une question relative à l'interprétation et l'effet légal dans l'ordre interne des États des articles 7 et 12 de l'accord et de l'article 36 du protocole, mais d'une question relative à la règle de standstill qui se déduirait de ces textes. Selon la jurisprudence, une disposition ne serait directement applicable que si elle contenait une obligation claire expresse, dont l'exécution et les résultats ne sont pas subordonnés à l'adoption d'un autre acte. Or, l'article 12 serait formulé d'une façon large et équivoque et ne déterminerait pas le sens de la libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'accord; de même, la formulation de l'article 36 serait imparfaite et laisserait au conseil d'association le soin de réaliser la libre circulation. Reconnaître à cet article un effet direct reviendrait à préjuger les décisions du conseil d'association et à rompre l'équilibre de l'exécution de l'accord fondée sur un caractère de réciprocité. Selon la jurisprudence, l'effet direct de dispositions du droit communautaire ne saurait être transposé à des dispositions d'une teneur similaire figurant dans des accords internationaux. L'esprit, l'économie et la formulation de l'accord en cause se caractérisant par une grande souplesse et par une grande marge de liberté réservée aux États membres, empêcheraient de lui reconnaître un effet direct.

Il y aurait, dès lors, lieu de répondre que

« l'article 12 de l'accord d'association CEE-Turquie et l'article 36 du protocole additionnel, en liaison avec l'article 7 dudit accord, ne sont pas directement applicables dans l'ordre juridique communautaire et ne confèrent pas aux particuliers des droits dont ceux-ci peuvent se prévaloir devant les juridictions des États membres ».

6. La *Commission* procède à une analyse détaillée de l'accord, qui se présenterait comme une combinaison d'association de développement et d'association préalable à une adhésion et des objectifs et modalités des phases préparatoire, transitoire et définitive de l'association. Malgré la relance de l'association par la décision 1/80 du conseil d'association, la réalisation des objectifs, et notamment la mise en place de l'union douanière, aurait accusé des retards sensibles.

a) L'accord et le protocole constituant des accords mixtes, il faudrait d'abord analyser la question préalable de la nature communautaire des dispositions en cause; en effet, la Cour de justice n'aurait compétence pour interpréter ces dispositions au titre de l'article 177 du traité CEE que si elles relevaient de la compétence contractuelle extérieure de la Communauté et non pas d'une compétence réservée aux États membres.

L'article 238 du traité CEE constituerait une base juridique valide et suffisante pour permettre à la Communauté de convenir de normes en matière de libre circulation des travailleurs dans le cadre d'un accord d'association avec un État tiers. La notion d'association aurait une portée très étendue et couvrirait diverses formes de rapports d'association; or, l'accord en question relèverait de la catégorie de ceux préparant une adhésion future. Pour revêtir un caractère spécifique par rapport aux simples accords

de commerce ou à des accords limités à certains secteurs, un accord d'association devrait pouvoir inclure des domaines, tel celui de la libre circulation des travailleurs, relevant du marché intérieur unique, mais pour lesquels la Communauté ne possède pas déjà, de toute manière, une compétence externe explicite, par exemple au titre de l'article 113, ou implicite. Un accord préparant l'adhésion devrait pouvoir toucher toutes les matières couvertes par le futur traité d'adhésion. La place de l'article 238 dans le traité, à la suite des articles 235, 236 et 237 consacré à l'adhésion, mettrait en évidence qu'il confère à la Communauté une compétence conventionnelle générale. Cela expliquerait d'ailleurs la lourdeur de la procédure, décision unanime du Conseil après consultation de l'Assemblée, par opposition aux procédures décisionnelles plus légères comme celle de l'article 113 du traité.

Les critiques à l'encontre de cette conception ne seraient pas pertinentes. L'argument que le traité CEE ne concernerait que la libre circulation entre les États membres et que la Communauté ne saurait revendiquer des compétences externes plus étendues que les compétences internes méconnaîtrait que l'article 238 n'a pas pour objet de déduire une compétence externe d'une compétence interne existante, mais de fonder une compétence externe spécifique. L'argument que les compétences externe et interne sont parallèles et que l'article 48 ne confère pas à la Communauté compétence en matière de politique migratoire vis-à-vis des pays tiers ne serait pas pertinent. D'une part, la nature juridique communautaire de l'engagement ne serait pas affectée par le fait que l'exécution des engagements contractés par la Communauté vis-à-vis de l'État tiers incombe aux États membres. D'autre part, la Communauté disposerait en cette matière d'une compétence interne fondée, si nécessaire, sur l'article 235. Ainsi, bien que la compétence externe de la Communauté soit fondée sur l'article 238, on pourrait également, théoriquement, ajouter comme fondement la compétence interne au titre de l'article 235. La compétence de principe des États membres en matière de police des étrangers n'exclurait pas l'exercice de la compétence communautaire justifié par les exigences et finalités de la Communauté. Les États pourraient d'ailleurs toujours se libérer de leurs obligations internationales dépassant la portée des normes communautaires.

Tout comme l'article 235, l'article 238 conférerait à la Communauté une compétence de nature potentielle en ce sens qu'il lui appartient de décider si un domaine de sa compétence doit être inclus dans un accord d'association. Une fois cette inclusion décidée, il s'agirait de savoir s'il existe, à côté d'un noyau dur de compétence qui ne pourrait être exercée que par la Communauté, une deuxième zone dans laquelle la Communauté peut renoncer à l'exercice de sa compétence en faveur des États membres qui assumeraient l'engagement en leur qualité de parties contractantes autonomes à l'accord mixte. Un tel partage des domaines de compétence serait théoriquement possible dans un accord mixte où les États assument des engagements de nature et de portée différentes, mais ne serait guère compatible avec l'économie et la finalité d'un accord global. De toute façon, la question ne se poserait pas dans le cas d'espèce, où les engagements en matière de libre circulation seraient homogènes en ce qui concerne la Communauté et ne laisseraient aux États membres aucune marge d'appréciation pour l'exécution.

Il n'existerait aucune réserve de compétence clairement identifiable en faveur des États membres dans le domaine de la libre circulation. Le choix de la forme de l'accord mixte s'expliquerait par les divergences d'opinion ayant existé dès l'origine de la Communauté en ce qui concerne l'étendue de sa compétence conventionnelle au titre de l'article 238. Sans établir une ligne de partage entre les compétences respectives, on pourrait retenir que, selon les parties contractantes, certaines matières relevaient de la compétence de la Communauté, d'autres de celle des États membres, d'autres, enfin, des deux, ce qui serait confirmé par la déclaration interprétative relative à la définition de la notion de partie contractante. Ce partage devrait d'ailleurs être envisagé d'une façon évolutive dans le sens d'une compétence communautaire de plus en plus large. Le fait que l'article 36 du protocole vise la libre circulation des travailleurs entre la Turquie et les États membres et qu'il incombe aux derniers de prendre des mesures d'exécution ne mettrait pas en cause la nature communautaire de l'engagement international. L'accord interne, relatif à l'exécution de l'accord d'association, confirmerait seulement que les parties contractantes ont envisagé, pour la Communauté et pour les États membres, des compétences différentes, sans opérer un réel partage. Dans l'arrêt du 23 novembre 1977 (Razanatsimba, 65/77, Rec. p. 2229), la Cour n'aurait pas hésité à interpréter des dispositions relatives à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services figurant dans un accord d'association, reconnaissant ainsi implicitement leur nature communautaire. Les engagements pris à l'égard de la Turquie étant de nature communautaire, il n'y aurait pas lieu d'examiner dans quelle mesure les États membres ont également contracté une obligation « complémentaire » sous l'angle du droit international.

Le caractère mixte de l'accord s'expliquerait par le stade de développement atteint, à l'époque, par la Communauté et par le caractère évolutif des compétences communautaires. En 1964, il n'y aurait pas eu, en l'absence de jurisprudence, de sécurité juridique absolue en ce qui concerne la compétence communautaire. Une participation des États membres à l'accord aurait été politiquement opportune. Enfin, les compétences communautaires auraient été limitées, le transfert des compétences, au sein du GATT, des États membres à la Communauté n'étant intervenu qu'avec l'entrée en vigueur du tarif douanier commun. L'adoption du caractère mixte pour le protocole s'expliquerait par des raisons d'ordre politique et par l'usage établi. Certains éléments actuels pourraient également être invoqués en faveur d'une participation des États membres à l'accord. Les deux premiers protocoles financiers auraient prévu le financement de projets en Turquie à charge des budgets des États membres; certains aspects de la coopération économique et technique auraient affecté un domaine relevant traditionnellement des États; les objectifs de politique économique et monétaire seraient généraux et ne devraient pas être réalisés nécessairement de manière identique par tous les États membres; enfin, le conseil d'association disposerait d'un pouvoir de décision qui pourrait, le cas échéant, dépasser le cadre normal des compétences de la Communauté.

b) Les questions préjudicielles proprement dites viseraient à établir si les articles 7 et 12 de l'accord et l'article 36 du protocole contiennent une interdiction claire et directement applicable à l'adresse des États membres d'introduire de nouvelles restrictions dans le domaine de la libre circulation, tel un allongement du délai d'attente. La question de l'existence d'une obligation de

standstill serait intimement liée à celle de l'applicabilité directe, en ce sens qu'une véritable obligation de standstill serait nécessairement inconditionnelle et claire. Outre ces critères, la jurisprudence en matière d'applicabilité directe accorderait une importance à l'interprétation des dispositions en cause selon l'esprit, le contenu, la finalité, l'économie et le texte de la convention; à cet égard, il faudrait relever que l'accord doit préparer l'adhésion de la Turquie à la Communauté et remplit dans une large mesure des fonctions parallèles à celles du traité CEE.

aa) Il conviendrait d'abord d'établir le contenu de l'obligation de réaliser la libre circulation à l'expiration de la phase transitoire. Les articles 48 et suivants du traité CEE, dont il convient de s'inspirer aux termes de l'article 12 de l'accord, ne définiraient que les fondements de la libre circulation intracommunautaire; les modalités d'exécution auraient fait l'objet de dispositions de droit dérivé, notamment le règlement n° 1612/68, dont le contenu n'aurait pas été prescrit de manière contraignante par le traité CEE. L'article 49, sous d), reconnaîtrait d'ailleurs expressément que l'existence de risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans certaines régions constitue un problème inhérent à la libre circulation. Le sens littéral de l'expression « s'inspirer » n'étant pas clair, il faudrait se référer à son sens et à son but tels qu'ils découlent de l'orientation générale de l'accord. En vue d'assurer un fonctionnement satisfaisant de l'accord, conformément à son objectif, les parties devraient bénéficier d'une certaine liberté d'aménager le régime de libre circulation compte tenu de l'évolution générale et de l'état de l'accord dans son ensemble, sans que cela ne puisse aboutir à une exigence de réciprocité. Le régime de libre circulation à établir serait fonction du rapport d'association, qui, même dans la phase définitive, ne correspondrait pas à une adhésion. La formule ouverte de l'article 12 permettrait aux parties de tenir compte de certaines considérations politiques; elle se distinguerait de l'article 44 de l'accord d'association avec la Grèce, qui laisserait aux parties contractantes une marge de manœuvre beaucoup moins étendue. Enfin, la Turquie ne saurait bénéficier, à la fin de la phase transitoire, d'un régime de libre circulation plus favorable que les nouveaux États membres soumis à des règles transitoires.

Le conseil d'association déciderait des modalités nécessaires à la réalisation graduelle de la libre circulation selon une procédure de caractère politique, basée sur l'unanimité. La fin de la phase transitoire ne saurait être considérée comme un délai de forclusion entraînant une réalisation automatique de la liberté de circulation et conférant des droits aux justiciables.

La libre circulation à réaliser devant néanmoins présenter une analogie avec celle prévue aux articles 48 et suivants, il ne serait pas exclu qu'il existe un noyau dur, cependant très difficile à déterminer. Le litige devant le Verwaltungsgericht touchant les conditions du regroupement familial, l'examen de cette question serait, de toute façon, purement hypothétique.

bb) Une obligation générale de standstill ne saurait être déduite de l'article 7 de l'accord, dont le libellé interdirait la mise en péril des objectifs de l'accord et non pas des mesures prises en vue de leur réalisation. Dans des cas exceptionnels, l'obligation imposée à une partie de cesser un comportement mettant en cause ces buts pourrait équivaloir à une obligation de standstill; de toute façon, l'aménagement des conditions du regroupement familial ne mettrait pas en cause les buts de l'article 2. Même dans

l'ordre juridique largement intégré de la Communauté, la Cour n'aurait pas reconnu à l'article 5, alinéa 2, du traité CEE, dont le texte équivaudrait à l'article 7, alinéa 2, un effet direct autonome, mais l'aurait seulement invoqué pour interdire aux États de mettre en échec les mesures prises par les institutions communautaires ou les premiers éléments d'une politique commune. Les règles du traité ou de l'accord relatives à la libre circulation seraient des leges speciales par rapport aux articles 5 du traité ou 7 de l'accord et tout manquement à ces règles devrait être suffisamment clair en lui-même, sans qu'il soit besoin de recourir à ces textes généraux. Dans son arrêt du 23 mars 1983 (77/82, précité), la Cour aurait déduit une interdiction d'introduire de nouvelles restrictions au regroupement familial du texte même de l'acte d'adhésion de la Grèce, sans recourir à l'article 5 du traité.

Une prétendue obligation de standstill ne saurait pas non plus être fondée sur le mandat de réglementation dynamique déduit des articles 12 de l'accord et 36 du protocole. L'existence de clauses expresses de standstill, tels les articles 41 du protocole, relatif à la liberté d'établissement et la libre prestation de services, et 13 de la décision 1/80 du conseil d'association, relatif à l'accès au marché du travail pour les travailleurs turcs, mettrait en évidence que les parties contractantes n'ont pas voulu prévoir une clause de ce genre en matière de libre circulation. Le système de clauses de standstill graduées du traité CEE comportant, à côté de clauses absolues, des clauses n'impliquant qu'une obligation non contraignante et des domaines dépourvus de clauses de ce genre, serait relativisé si une obligation générale de standstill était déduite de l'article 5 du traité CEE. Ces considérations vaudraient a fortiori pour l'accord. La libre circulation des travailleurs constituerait un domaine sensible en raison de ses implications humaines et politiques, ce qui pourrait rendre nécessaires certaines restrictions ou adaptations, et une obligation de standstill devrait être formellement stipulée.

Le droit au regroupement familial, pour être reconnu, devrait constituer un élément direct de la libre circulation non seulement dans le régime CEE, mais aussi dans l'accord. Dans le régime CEE, ce droit reposerait sur le droit communautaire dérivé, et notamment sur le règlement n° 1612/68. Il existerait cependant un principe du regroupement familial fondé sur les principes généraux du droit et une tradition constitutionnelle commune aux États membres. Conformément à la jurisprudence de la Cour relative aux libertés du marché commun sous l'angle de vue des droits de l'homme, la notion de libre circulation en droit communautaire ne saurait se situer à un niveau inférieur à celui prévu à l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme aurait reconnu aux États une large marge d'appréciation dans la définition de la notion de respect de la vie privée et familiale figurant à l'article 8; les États ne seraient notamment pas tenus de respecter le choix du lieu de résidence d'un couple marié et d'accepter l'établissement sur leur territoire de conjoints ne possédant pas leur nationalité, à moins que les époux ne se voient empêchés de mener une vie familiale dans leur pays d'origine (affaire Abdulaziz, précitée). Les dispositions administratives en cause du Land Baden-Württemberg dans le litige au principal respecteraient le standard

de l'article 8. Même si on pouvait admettre que le standard communautaire du droit au regroupement familial est plus élevé que celui de l'article 8, en ce sens que ce droit est garanti en principe, il resterait toujours possible de le moduler, compte tenu des impératifs publics en cause.

La réglementation sur la libre circulation dans le cadre de l'accord s'inspirant du régime de la CEE, un standard minimal en matière de regroupement familial devrait être garanti. La réglementation allemande allongeant les délais d'attente en matière de regroupement familial pour les étrangers de la deuxième génération originaires de pays tiers ne mettrait cependant pas en péril ce standard minimal. Elle tiendrait compte tant de l'intérêt des conjoints eux-mêmes, invités à constituer la communauté conjugale dans leur pays d'origine, que de l'intérêt public, en ce sens qu'il s'agirait d'endiguer provisoirement un flux non absorbable de membres de la famille de travailleurs migrants et resterait dans les limites de la marge de manœuvre politique laissée aux États membres.

Ces considérations, applicables à la phase finale de l'association, vaudraient, a fortiori, pendant la phase transitoire.

N'étant pas suffisamment précis et inconditionnels, les articles 12 de l'accord et 36 du protocole ne pourraient se voir reconnaître un effet direct que si on pouvait déduire de ces textes une obligation claire de standstill. Or, les obligations en matière de regroupement familial seraient trop imprécises pour qu'on puisse en déduire une interdiction incombant à la Communauté et, partant, aux États membres, d'introduire, avant la fin de la phase transitoire, des restrictions.

La Commission suggère dès lors de répondre que

« les dispositions combinées de l'article 36 du protocole additionnel, du 23 novembre 1970, et des articles 7 et 12 de l'accord d'association CEE-Turquie, du 12 septembre 1963, ne contiennent pas d'interdiction, directement applicable dans l'ordre juridique communautaire, d'introduire de nouvelles restrictions à l'encontre des membres de la famille de travailleurs turcs vivant légalement dans un État membre de la Communauté, désireux de rejoindre ceux-ci ».

Cette réponse se rapportant à la date déterminante pour le litige au principal, les mots « d'ores et déjà » figurant dans la première question préjudicielle n'auraient pas été repris dans la réponse. La réponse suffisant à la solution du cas d'espèce, une réponse séparée à la seconde question ne s'imposerait pas.

III — Procédure orale

Invités à préciser leur position sur le problème de la compétence de la Cour pour interpréter l'accord en question, le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* a exposé que ses observations écrites doivent être comprises en ce sens qu'il a émis des doutes quant à la question de savoir si les dispositions de l'accord d'association, dans la mesure où elles concernent la libre circulation, ont été exclusivement adoptées par la Communauté ou si, au contraire, elles n'ont pas été adoptées quand même par les États membres. La compétence de la Cour pour répondre à cette question ne serait pas mise en cause, indépendamment d'ailleurs de la réponse à apporter. Le *gouvernement du Royaume-Uni* a indiqué qu'il ne conteste pas qu'il relève de la compétence de la Cour d'examiner l'accord globalement en vue de déterminer, pour employer les termes de la

Cour dans l'arrêt Kupferberg (précité), si la Communauté a assumé une responsabilité pour l'exécution de l'accord. Dans la mesure où la Communauté aurait assumé cette responsabilité, les États membres auraient une obligation vis-à-vis de la Communauté de respecter les engagements de celle-ci, de même que leurs engagements. Enfin, il importerait peu à cet égard que l'accord en question soit un accord mixte.

F. Schockweiler
Juge rapporteur