ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

16 novembre 2004 *

Dans l'affaire C-327/02,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Rechtbank te 's-Gravenhage (Pays-Bas), par décision du 16 septembre 2002, parvenue à la Cour le 18 septembre 2002, dans la procédure

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Langue de procédure: le néerlandais.

Jolanta Monika Rusiecka

contre

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas et M^me^ R. Silva de Lapuerta, présidents de chambre, MM. J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen, S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 2 décembre 2003,

considérant les observations présentées:

— pour M^mes^ Panayotova, Kalcheva et Lis, par M^e^ R. van Asperen, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ S. Terstal et J. van Bakel, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par MM. M. Apessos et K. Boskovits, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M^me^ C. Bergeot-Nunes, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. P. J. Kuijper et H. van Vliet, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 février 2004,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Bulgarie, d'autre part, approuvé par la décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994 (JO L 358, p. 1, ci-

après l'«accord Communautés-Bulgarie»), des articles 44, paragraphe 3, et 58, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Pologne, d'autre part, approuvé par la décision 93/743/Euratom, CECA, CE du Conseil et de la Commission, du 13 décembre 1993 (JO L 348, p. 1, ci-après l'«accord Communautés-Pologne»), ainsi que des articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part, approuvé par la décision 94/909/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission du 19 décembre 1994 (JO L 359, p. 1, ci-après l'«accord Communautés-Slovaquie», et, ensemble, les «accords d'association»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de litiges opposant M^mes^ Panayotova et Kalcheva, ressortissantes bulgares, ainsi que M^mes^ Lis, Topa et Rusiecka, ressortissantes polonaises, et M^me^ Sopova, ressortissante slovaque, au Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ministre chargé des questions relatives aux étrangers et de l'intégration) au sujet du refus de ce dernier de faire droit à leurs demandes de permis de séjour en vue d'exercer une activité professionnelle en tant que travailleuses indépendantes.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

3 L'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association Communautés-Bulgarie, qui figure sous le titre IV de celui-ci, stipule:

«Dès l'entrée en vigueur du présent accord, chaque État membre réserve à l'établissement de sociétés et de ressortissants bulgares et à l'activité de sociétés et de ressortissants bulgares établis sur son territoire un traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres sociétés et ressortissants, à l'exception des domaines visés à l'annexe XVa.»

4 Aux termes de l'article 59, paragraphe 1, dudit accord:

«Aux fins de l'application du titre IV, aucune disposition du présent accord ne fait obstacle à l'application, par les parties, de leurs lois et réglementations concernant l'admission et le séjour, le travail, les conditions de travail, l'établissement des personnes physiques et la prestation de services, à condition que n'en soient pas réduits à néant ou compromis les avantages que retire l'une des parties d'une disposition spécifique du présent accord. [...]»

5 Les articles 44, paragraphe 3, et 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne ainsi que 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie sont libellés en des termes voisins de ceux des articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie.

La réglementation néerlandaise

6 L'article 16 a, paragraphe 1, de la Vreemdelingenwet 1994 (loi de 1994 sur les étrangers, ci-après la «Vreemdelingenwet») prévoit qu'une demande de permis de séjour n'est examinée que si l'étranger dispose d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité. Les paragraphes 3 et 4 du même article exonèrent de cette condition certaines catégories d'étrangers, tandis que le paragraphe 6 de la même disposition prévoit que les demandeurs peuvent en être dispensés dans des cas individuels très particuliers.

7 L'autorisation de séjour provisoire doit être sollicitée par l'étranger auprès de la représentation diplomatique ou consulaire néerlandaise dans son pays d'origine ou dans le pays où il séjourne durablement. Elle est délivrée pour autant que le demandeur satisfait aux conditions de fond requises pour l'obtention d'un permis de séjour. À moins que les circonstances n'aient changé depuis cette délivrance ou qu'il apparaisse que celle-ci a été obtenue sur la base de données inexactes, le titulaire d'une telle autorisation peut, après son arrivée aux Pays-Bas, obtenir un permis de séjour.

8 Quant au séjour de courte durée n'excédant pas trois mois, il est subordonné, s'agissant de ressortissants bulgares, à l'obtention d'un visa. Les ressortissants polonais et slovaques disposent, pour leur part, conformément aux dispositions combinées des articles 8 de la Vreemdelingenwet et 46, paragraphe 1, sous c), du Vreemdelingenbesluit 1994 (arrêté de 1994 sur les étrangers), d'un droit de libre séjour durant une période de trois mois (ci-après le «délai libre»). Aux termes de l'article 46, paragraphe 2, du Vreemdelingenbesluit 1994, ce délai libre expire toutefois automatiquement si, au cours de l'écoulement de celui-ci, l'intéressé présente une demande de permis de séjour.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

9 Les demandes de permis de séjour présentées par les requérantes au principal aux fins d'exercer aux Pays-Bas une activité professionnelle en tant que travailleuses indépendantes ont été rejetées par le chef de la police régionale de Groningen (Pays-Bas) au motif que celles-ci ne disposaient pas de l'autorisation de séjour provisoire exigée par l'article 16 a, paragraphe 1, de la Vreemdelingenwet. Les réclamations introduites contre ces refus ont été déclarées non fondées par décisions du Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie intervenues entre le 22 janvier et le 1er mai 2001.

10 Saisi d'un recours contre lesdites décisions, le Rechtbank te 's-Gravenhage juge, tout d'abord, que les requérantes au principal ne peuvent se prévaloir d'aucune des exceptions prévues aux paragraphes 3, 4 et 6 de l'article 16 a de la Vreemdelingenwet.

11 Ladite juridiction relève, ensuite, que dans ses arrêts du 27 septembre 2001, Gloszczuk (C-63/99, Rec. p. I-6369, point 86), Kondova (C-235/99, Rec. p. I-6427, point 91), ainsi que Barkoci et Malik (C-257/99, Rec. p. I-6557, point 83) rendus dans le cadre de litiges dans lesquels la législation du Royaume-Uni était applicable, la Cour aurait jugé que les dispositions régissant le droit d'établissement contenues dans les accords d'association conclus par les Communautés ne s'opposaient pas en principe à ce que les États membres subordonnent l'accès à leur territoire à une exigence d'obtention préalable d'une autorisation de séjour provisoire.

12 Elle observe notamment, à cet égard, que, au point 4 du dispositif de l'arrêt Barkoci et Malik, précité, la Cour a dit pour droit, à propos de dispositions rédigées en des termes identiques à ceux des articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie, à savoir les articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République tchèque, d'autre part, approuvé par la décision 94/910/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994 (JO L 360, p. 1, ci-après l'«accord Communautés-République tchèque»):

«La condition énoncée à la fin de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, dudit accord d'association doit être interprétée en ce sens que l'obligation d'obtenir dans le pays de résidence, préalablement au départ vers l'État membre d'accueil, un permis d'entrer, dont la délivrance est subordonnée à la vérification de conditions de fond telles que celles prévues au point 212 [des United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), ci-après les «Immigration Rules»], n'a ni pour objet ni pour effet de rendre impossible ou excessivement difficile l'exercice par les

ressortissants tchèques des droits qui leur sont octroyés par l'article 45, paragraphe 3, de cet accord, pour autant que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil exercent le pouvoir d'appréciation dont elles disposent à l'égard des demandes d'admission aux fins d'établissement, présentées au titre dudit accord, au point d'arrivée dans cet État, de manière telle qu'une autorisation d'admission puisse être accordée à un ressortissant tchèque dépourvu de permis d'entrer, sur un fondement autre que celui des Immigration Rules, dès lors que la demande de ce dernier satisfait clairement et manifestement aux mêmes exigences de fond que celles qui auraient été appliquées s'il avait demandé un permis d'entrer dans la République tchèque.»

13 La juridiction de renvoi souligne que, au point 69 de l'arrêt Barkoci et Malik, précité, la Cour a toutefois précisé ce qui suit:

«[...] sans même qu'il soit besoin d'aborder la question de savoir si l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association permet aux autorités compétentes de l'État membre d'accueil de refuser d'admettre sur son territoire un ressortissant tchèque dépourvu de permis d'entrer, il suffit d'examiner si l'application par les autorités britanniques de la législation nationale en matière d'immigration dans son ensemble, y compris l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Secretary of State [for the Home Department] visant à déterminer si la condition relative à la possession d'un permis d'entrer peut être écartée dans des cas individuels, apparaît conforme à la condition énoncée à la fin de la première phrase dudit article 59, paragraphe 1.»

14 Dans ces conditions, la juridiction de renvoi se demande si la réponse figurant au point 4 du dispositif de l'arrêt Barkoci et Malik, précité, lue à la lumière du point 69 de celui-ci, n'a pas été conçue en fonction des seules spécificités de la législation du Royaume-Uni. Elle relève, à cet égard, que, à la différence de cette dernière, le droit néerlandais ne permet pas à l'autorité compétente, en dehors des hypothèses expressément prévues à l'article 16 a de la Vreemdelingenwet, de délivrer un permis de séjour aux demanderesses au principal en l'absence de détention par ces dernières d'une autorisation de séjour provisoire.

15 Ladite juridiction souligne, enfin, que, faute d'avoir obtenu le visa requis, M[mes] Panayotova et Kalcheva se trouvaient en situation irrégulière aux Pays-Bas lorsqu'elles ont introduit leurs demandes de permis de séjour en vue de leur établissement dans cet État membre. La situation serait en revanche moins claire en ce qui concerne les autres requérantes au principal qui, n'étant pas soumises à une exigence de visa pour un séjour aux Pays-Bas d'une durée n'excédant pas trois mois et bénéficiant à cet égard du délai libre dont il est question au point 8 du présent arrêt, pourraient s'être trouvées dans cet État en séjour régulier avant l'introduction de leurs demandes de permis de séjour.

16 C'est dans ces conditions que le Rechtbank te 's-Gravenhage a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La réponse que la Cour a donnée à la quatrième question dans l'arrêt qu'elle a rendu le 27 [septembre] 2001 dans l'affaire C-257/99 (Barkoci et Malik) doit-elle être interprétée en ce sens que le fait que l'autorité compétente, saisie d'une demande de permis de séjour introduite aux Pays-Bas en vue de s'établir au titre de l'accord d'association, s'abstienne de tout examen au fond en raison de l'absence d'autorisation de séjour provisoire n'est pas compatible avec, respectivement, l'article 45, paragraphe 1, lu conjointement avec l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association avec la Bulgarie, l'article 44, paragraphe 3, lu conjointement avec l'article 58 de l'accord d'association avec la Pologne et l'article 45, paragraphe 3, lu conjointement avec l'article 59 de l'accord d'association avec la République slovaque? Le fait que les conditions de fond posées à l'admission sont clairement et manifestement remplies a-t-il une incidence sur la réponse à cette question?

2) Le fait que, au moment de la demande de permis de séjour, l'auteur de celle-ci se trouve en séjour régulier aux Pays-Bas, le cas échéant sur la base d'un titre autre qu'une autorisation de séjour provisoire, par exemple en raison du délai dit 'libre' visé à l'article 8 de la Vreemdelingenwet, influence-t-il la réponse à la première question et, le cas échéant, dans quelle mesure?»

Sur les questions préjudicielles

17 Par ses deux questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si les dispositions pertinentes des accords d'association doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle une demande de permis de séjour introduite sur son territoire en vue de s'y établir en tant que travailleur indépendant au titre desdits accords doit être rejetée, sans autre examen, lorsque le demandeur ne dispose pas d'une autorisation de séjour provisoire délivrée préalablement par les services diplomatiques ou consulaires dudit État membre dans le pays dont l'intéressé est originaire ou dans lequel il séjourne durablement, et ce alors même que, à la date d'introduction de sa demande, celui-ci serait en situation régulière dans ledit État membre au titre d'une qualité autre que celle de travailleur indépendant et qu'il prétendrait satisfaire clairement et manifestement aux conditions de fond relatives à l'octroi d'une telle autorisation de séjour provisoire et du permis de séjour en tant que travailleur indépendant.

18 L'effet direct qui doit être reconnu aux articles 45, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, 44, paragraphe 3, de l'accord Communautés-Pologne et 45, paragraphe 3, de l'accord Communautés-Slovaquie implique que les ressortissants bulgares, polonais et slovaques qui, respectivement, s'en prévalent ont le droit de les invoquer devant les juridictions de l'État membre d'accueil, nonobstant le fait que les autorités de ce dernier demeurent compétentes pour appliquer auxdits ressortissants la législation nationale en matière d'admission, de séjour et d'établissement, conformément aux articles 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie (voir arrêts précités Gloszczuk, point 38, et Kondova, point 39, ainsi que du 20 novembre 2001, Jany e.a., C-268/99, Rec. p. I-8615, point 28).

19 Si le droit d'établissement, tel que défini par les trois premières dispositions citées au point précédent, implique qu'un droit d'admission et un droit de séjour sont conférés en tant que corollaires de ce droit, il découle, cependant, des trois dernières de ces dispositions que ces droits d'admission et de séjour ne constituent pas des prérogatives absolues, leur exercice pouvant être limité, le cas échéant, par les règles de l'État membre d'accueil concernant l'admission, le séjour et l'établissement de tels ressortissants (arrêts précités Gloszczuk, point 51, Kondova, point 54, et Jany e. a., point 28).

20 Pour être compatibles avec la condition énoncée aux articles 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie, les restrictions apportées au droit d'établissement par la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration doivent toutefois être aptes à réaliser l'objectif visé et ne pas constituer, au regard de celui-ci, une intervention qui porterait atteinte à la substance même des droits respectivement octroyés par les articles 45, paragraphe 1, 44, paragraphe 3, et 45, paragraphe 3, desdits accords aux ressortissants bulgares, polonais et slovaques, en rendant l'exercice de ces droits impossible ou excessivement difficile (arrêts précités Gloszczuk, point 56, et Kondova, point 59).

21 À cet égard, des dispositions telles que les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, lus ensemble, les articles 44, paragraphe 3, et 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne, lus ensemble, ainsi que les articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie, lus ensemble, ne s'opposent pas en principe à un système de contrôle préalable qui subordonne la délivrance d'une autorisation d'entrée et de séjour par les autorités compétentes en matière d'immigration à la condition que le

demandeur établisse qu'il a véritablement l'intention de commencer une activité de travailleur indépendant, sans exercer simultanément aucun emploi salarié ni recourir aux fonds publics, et qu'il dispose dès le départ de ressources financières suffisantes pour l'exercice de l'activité indépendante en cause et a des chances raisonnables de réussir (arrêts précités Glosczuk, point 86, Kondova, point 91, et Jany e.a., point 31).

22 Un tel système national de contrôle de la nature exacte de l'activité envisagée par le demandeur, mis en œuvre préalablement au départ de ce dernier vers l'État membre d'accueil, poursuit en effet un objectif légitime en ce qu'il permet de limiter l'exercice des droits d'admission et de séjour par les ressortissants des pays concernés qui se prévalent de ces dispositions aux seuls bénéficiaires visés par celles-ci (arrêts précités Gloszczuk, point 58, Kondova, point 61, ainsi que Barkoci et Malik, point 62).

23 En outre, un tel système de contrôle est notamment susceptible de se justifier en considération du fait que la vérification des conditions de fond et la réalisation des enquêtes détaillées qu'implique celle-ci peuvent être effectuées plus aisément dans l'État d'origine, eu égard, notamment, à des considérations tant d'ordre linguistique que liées à l'accès aux informations concernant la situation des ressortissants étrangers souhaitant s'établir dans un État membre (voir arrêt Barkoci et Malik, précité, points 65 et 66).

24 Exiger de l'État membre d'accueil ayant mis en place un tel système de contrôle préalable qu'il prévoie en outre que ses autorités sont tenues d'examiner toute demande introduite sur son territoire au titre des accords d'association comporterait notamment le risque d'un afflux de demandes formulées à l'occasion de séjours à

des fins touristiques ou autres censés ne pas excéder une courte durée. Or, une telle situation serait, ainsi que l'ont souligné les gouvernements néerlandais, grec et français, de nature à porter atteinte au système de contrôle préalable obligatoire mis en place par l'État membre concerné, ainsi que, compte tenu des délais liés à l'examen des demandes et des recours éventuellement introduits à l'encontre de décisions de refus, à la liberté de cet État membre de ne conférer l'accès libre ou simplifié à son territoire qu'à la condition que le séjour envisagé n'excède pas une courte durée. Il s'ensuivrait de même une atteinte à l'effet utile des dispositions des articles 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne ainsi que 59, paragraphe 1, des accords Communautés-Bulgarie et Communautés-Slovaquie.

25 L'ordonnance de renvoi ne contenant aucune précision en ce qui concerne les exigences de fond auxquelles la réglementation néerlandaise applicable soumet la délivrance de l'autorisation de séjour provisoire, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra de vérifier, le cas échéant, que lesdites exigences sont bien aptes à assurer la réalisation de l'objectif rappelé au point 22 du présent arrêt (voir, s'agissant de la réglementation néerlandaise en vigueur à l'époque des faits ayant donné lieu à l'arrêt Jany e.a., précité, le point 31 de celui-ci).

26 Il convient en outre de préciser que les modalités procédurales entourant la délivrance d'une telle autorisation de séjour provisoire doivent elles-mêmes être de nature à garantir que l'exercice du droit d'établissement conféré par les accords d'association n'est rendu ni impossible ni excessivement difficile.

27 Il s'ensuit notamment que le régime applicable à de telles autorisations de séjour provisoires doit reposer sur un système procédural aisément accessible et propre à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable et avec objectivité, d'éventuels refus d'autorisation devant en outre pouvoir être mis en

cause dans le cadre d'un recours juridictionnel (voir, par analogie, arrêt du 12 juillet 2001, Smits et Peerbooms, C-157/99, Rec. p. I-5473, point 90). Il importe de rappeler, à ce dernier égard, que le droit communautaire exige un contrôle juridictionnel effectif des décisions des autorités nationales prises en application des dispositions applicables de celui-ci, et que ce principe de la protection juridictionnelle effective constitue un principe général qui découle des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui est consacré par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, aux articles 6 et 13 de celle-ci (voir, notamment, arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, points 18 et 19, ainsi que du 19 juin 2003, Eribrand, C-467/01, Rec. p. I-6471, point 61).

28 Il résulte de tout ce qui précède que, lorsqu'un État membre a opté pour un système qui subordonne l'octroi d'un droit de séjour aux fins d'établissement sur le fondement des dispositions des accords d'association à un mécanisme de contrôle préalable à l'entrée sur son territoire, il est en principe loisible à cet État membre de prévoir que ses autorités compétentes en matière d'immigration rejettent, sans autre examen, les demandes de permis de séjour formulées auxdites fins sur son territoire par un ressortissant bulgare, polonais ou slovaque, dès lors que ce dernier est dépourvu de l'autorisation de séjour provisoire requise qui aurait dû être obtenue auprès des services diplomatiques ou consulaires dudit État membre dans le pays d'origine de l'intéressé ou dans celui où il séjourne durablement avant son départ vers cet État membre.

29 La juridiction de renvoi demande toutefois si un tel rejet demeure conforme auxdites dispositions des accords d'association dans l'hypothèse où l'intéressé séjourne régulièrement dans l'État membre d'accueil au titre d'une qualité autre que celle de travailleur indépendant au moment d'introduire sa demande de permis de séjour à des fins d'établissement et où il prétend qu'il satisfait clairement et manifestement aux exigences de fond relatives à l'octroi de l'autorisation de séjour provisoire et du permis de séjour en tant que travailleur indépendant.

30 S'agissant, en premier lieu, de la circonstance que les intéressées auraient séjourné de manière régulière aux Pays-Bas au titre du délai libre prévu par la législation néerlandaise, il convient de rappeler, tout d'abord, que, dans le cadre d'un système national fondé sur des mesures de vérification appropriées, préalables au départ du ressortissant étranger vers l'État membre d'accueil aux fins de s'y établir comme travailleur indépendant, l'éventuelle admission temporaire de celui-ci sur le territoire de cet État à un autre titre, alors qu'il est dépourvu de l'autorisation d'entrée susceptible d'être délivrée au terme desdites vérifications, n'équivaut nullement à une telle autorisation, en sorte que l'intéressé ne saurait utilement se fonder sur la seule circonstance d'une telle admission temporaire pour soutenir qu'il a acquis le droit de s'établir en qualité de travailleur indépendant sur le territoire de cet État membre (voir, par analogie, arrêt Barkoci et Malik, précité, points 77 à 79).

31 Il résulte, par ailleurs, de la jurisprudence de la Cour, qu'il est compatible avec l'article 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne et, partant, avec les articles 59, paragraphe 1, des accords Communautés-Bulgarie et Communautés-Slovaquie que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil rejettent une demande présentée respectivement au titre des articles 44, paragraphe 3, 45, paragraphe 1, ou 45, paragraphe 3, desdits accords, au motif que, lors de la présentation de celle-ci, le demandeur séjournait illégalement sur son territoire, en raison de fausses déclarations faites auxdites autorités aux fins d'obtenir une autorisation d'admission initiale fondée sur un autre titre ou du non-respect d'une condition expresse liée à cette admission et ayant trait à la durée autorisée de son séjour dans ledit État membre (arrêt Gloszczuk, précité, point 77).

32 Il doit en aller de même lorsqu'il apparaît que la demande présentée en application desdites dispositions est incompatible avec les conditions expresses liées à l'admission de l'intéressé dans l'État membre d'accueil et notamment celles ayant trait à la durée autorisée du séjour dans cet État.

33 En effet, ainsi qu'il a été constaté au point 24 du présent arrêt, s'il était permis aux ressortissants bulgares, polonais ou slovaques de présenter une demande d'établissement au titre des accords d'association dans l'État membre d'accueil, nonobstant le fait qu'ils ont accédé au territoire de ce dernier à la condition expresse de n'y séjourner que durant trois mois au maximum, lesdits ressortissants pourraient aisément contourner les règles nationales relatives à l'admission et au séjour des étrangers, privant, par voie de conséquence, les articles 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne et 59, paragraphe 1, des accords Communautés-Bulgarie et Communautés-Slovaquie, de leur effet utile.

34 Il convient de considérer, à cet égard, que des ressortissants bulgares, polonais ou slovaques qui ne se plient pas aux contrôles pertinents des autorités nationales, en méconnaissant les conditions auxquelles le droit d'accès audit territoire leur a été reconnu, ne sauraient se prévaloir de la protection des dispositions des accords d'association relatives au droit d'établissement pour se soustraire à de telles conditions.

35 S'agissant, en second lieu, de la circonstance que le ressortissant bulgare, polonais ou slovaque, qui formule en territoire néerlandais une demande de permis de séjour à des fins d'établissement sur le fondement des accords d'association, prétendrait satisfaire clairement et manifestement aux exigences de fond qui auraient dû faire l'objet d'une vérification dans le cadre du système de contrôle préalable mis en place par la réglementation néerlandaise, il est certes exact que, au point 74 de l'arrêt Barkoci et Malik, précité, la Cour a jugé que les articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-République tchèque ne s'opposent pas à ce que les autorités de l'État membre d'accueil compétentes en matière d'immigration exigent qu'un ressortissant tchèque obtienne, préalablement à son départ vers cet État, un permis d'entrer dont la délivrance est subordonnée à la vérification de

conditions de fond pour l'établissement, telles que celles prévues au point 212 des Immigration Rules, pour autant que ces autorités exercent leur pouvoir d'appréciation à l'égard des demandes d'admission aux fins d'établissement, présentées au titre dudit accord, au point d'arrivée dans cet État, de manière telle qu'une autorisation d'admission puisse être accordée à un ressortissant tchèque, sur un fondement autre que celui des Immigration Rules, si la demande de ce dernier satisfait clairement et manifestement aux mêmes conditions de fond que celles qui auraient été appliquées s'il avait demandé un permis d'entrer dans la République tchèque.

36 Toutefois, ainsi que la Cour l'a précisé au point 72 dudit arrêt Barkoci et Malik, c'est dans la mesure où les autorités compétentes en matière d'immigration de l'État membre d'accueil adoptent une politique consistant à écarter la nécessité impérative de détenir un permis d'entrer qu'il paraît cohérent avec la logique du système de contrôle préalable, ainsi que justifié au regard de l'accord Communautés-République tchèque, que, dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation de la situation individuelle du demandeur, ces autorités effectuent un examen plus sommaire du bien-fondé d'une demande d'établissement présentée, au titre dudit accord, au point d'arrivée dans cet État membre que celui qui est effectué dans le cas d'une demande de permis d'entrer présentée par le ressortissant tchèque dans son pays de résidence.

37 Or, ainsi que la juridiction de renvoi et les gouvernements ayant présenté des observations devant la Cour l'ont souligné, dans l'ordre juridique néerlandais, à la différence de la situation qui prévaut au Royaume-Uni, les autorités compétentes en matière d'immigration sont dépourvues d'un tel pouvoir d'appréciation. En effet, sans l'autorisation de séjour provisoire délivrée par les services diplomatiques ou consulaires néerlandais dans l'État d'origine de l'intéressé, lesdites autorités sont, en vertu du droit interne, en principe sans compétence pour délivrer un permis de séjour à des fins d'établissement au titre des accords d'association et pour vérifier, à cette fin, si les conditions de fond auxquelles se trouve soumise une telle délivrance sont remplies.

38 Sans préjudice de la possibilité pour les États membres de prévoir un système de contrôle préalable assorti d'une possibilité d'examen des demandes formulées directement sur le territoire national, il est conforme à la logique d'un système de contrôle préalable tel que celui mis en œuvre par le royaume des Pays-Bas et admissible au regard des accords d'association que cet État membre prévoie, dans son ordonnancement juridique, que, lorsque l'exigence de présentation, à titre préalable, dans leur pays d'origine ou dans le pays où ils séjournent durablement, d'une demande d'autorisation de séjour provisoire en vue de l'établissement n'est pas satisfaite, les autorités compétentes dudit État membre refusent à des ressortissants bulgares, polonais ou slovaques, qui se prévalent respectivement des articles 45, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, 44, paragraphe 3, de l'accord Communautés-Pologne, et 45, paragraphe 3, de l'accord Communautés-Slovaquie, le permis de séjour qu'ils sollicitent, et ce, indépendamment de la question de savoir si les conditions de fond auxquelles est soumise l'obtention d'une telle autorisation de séjour provisoire, sont ou non effectivement remplies (voir, par analogie, arrêts précités Gloszczuk, point 70, et Kondova, point 75).

39 Il découle de tout ce qui précède qu'il convient de répondre comme suit aux questions posées:

— les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Bulgarie, lus ensemble, les articles 44, paragraphe 3, et 58, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Pologne, lus ensemble, ainsi que les articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord Communautés-Slovaquie, lus ensemble, ne s'opposent pas en principe à une réglementation d'un État membre comportant un système de contrôle préalable qui subordonne l'accès au territoire dudit État membre à des fins d'établissement en tant que travailleur

indépendant à la délivrance d'une autorisation de séjour provisoire par les services diplomatiques ou consulaires de cet État membre dans le pays d'origine de l'intéressé ou dans celui dans lequel il séjourne durablement. Un tel système peut valablement subordonner l'octroi de ladite autorisation à la condition que l'intéressé établisse qu'il a véritablement l'intention de commencer une activité de travailleur indépendant, sans exercer simultanément aucun emploi salarié ni recourir aux fonds publics, et qu'il dispose dès le départ de ressources financières suffisantes pour l'exercice de l'activité indépendante en cause et a des chances raisonnables de réussir. Le régime applicable à de telles autorisations préalables de séjour doit toutefois reposer sur un système procédural aisément accessible et propre à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable et avec objectivité, d'éventuels refus d'autorisation devant pouvoir être mis en cause dans le cadre d'un recours juridictionnel;

— lesdites dispositions des accords d'association doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent en principe pas non plus à ce qu'une telle réglementation nationale prévoie que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil rejettent une demande de permis de séjour à des fins d'établissement au titre desdits accords d'association présentée sur le territoire de cet État lorsque le demandeur est dépourvu de l'autorisation de séjour provisoire ainsi requise par cette réglementation;

— sont indifférents à cet égard le fait que le demandeur prétendrait satisfaire de manière claire et manifeste aux conditions de fond requises pour l'octroi de l'autorisation de séjour provisoire et du permis de séjour à de telles fins d'établissement ou la circonstance que ledit demandeur séjourne de manière régulière dans l'État membre d'accueil à un autre titre à la date de sa demande, lorsqu'il apparaît que celle-ci est incompatible avec les conditions expresses liées à l'admission de l'intéressé dans ledit État membre et notamment celles ayant trait à la durée de séjour autorisée.

Sur les dépens

40 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **Les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Bulgarie, d'autre part, approuvé par la décision 94/908/ CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994, lus ensemble, les articles 44, paragraphe 3, et 58, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Pologne, d'autre part, approuvé par la décision 93/743/Euratom, CECA, CE du Conseil et de la Commission, du 13 décembre 1993, lus ensemble, ainsi que les articles 45, paragraphe 3, et 59, paragraphe 1, de l'accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République slovaque, d'autre part, approuvé par la décision 94/909/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994, lus ensemble, ne s'opposent pas en principe à une réglementation d'un État membre comportant un système de contrôle préalable qui subordonne l'accès au territoire dudit État membre à des fins d'établissement en tant que travailleur indépendant à la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour par les services diplomatiques ou consulaires de cet État membre**

dans le pays d'origine de l'intéressé ou dans celui dans lequel il séjourne durablement. Un tel système peut valablement subordonner l'octroi de ladite autorisation à la condition que l'intéressé établisse qu'il a véritablement l'intention de commencer une activité de travailleur indépendant, sans exercer simultanément aucun emploi salarié ni recourir aux fonds publics, et qu'il dispose dès le départ de ressources financières suffisantes pour l'exercice de l'activité indépendante en cause et a des chances raisonnables de réussir. Le régime applicable à de telles autorisations préalables de séjour doit toutefois reposer sur un système procédural aisément accessible et propre à garantir aux intéressés que leur demande sera traitée dans un délai raisonnable et avec objectivité, d'éventuels refus d'autorisation devant pouvoir être mis en cause dans le cadre d'un recours juridictionnel.

2) **Lesdites dispositions des accords d'association doivent être interprétées en ce sens qu'elles ne s'opposent en principe pas non plus à ce qu'une telle réglementation nationale prévoie que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil rejettent une demande de permis de séjour à des fins d'établissement au titre desdits accords d'association présentée sur le territoire de cet État lorsque le demandeur est dépourvu de l'autorisation de séjour provisoire ainsi requise par cette réglementation.**

3) **Sont indifférents à cet égard le fait que le demandeur prétendrait satisfaire de manière claire et manifeste aux conditions de fond requises pour l'octroi de l'autorisation de séjour provisoire et du permis de séjour à de telles fins d'établissement ou la circonstance que ledit demandeur séjourne de manière régulière dans l'État membre d'accueil à un autre titre à la date de sa demande, lorsqu'il apparaît que celle-ci est incompatible avec les conditions expresses liées à l'admission de l'intéressé dans ledit État membre et notamment celles ayant trait à la durée de séjour autorisée.**

Signatures.