ARRÊT DE LA COUR

27 septembre 2001 *

Dans l'affaire C-235/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

The Queen

et

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 45 et 59 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, conclu et approuvé au nom de la Communauté par la décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994 (JO L 358, p. 1),

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, A. La Pergola (rapporteur), M. Wathelet et V. Skouris, présidents de chambre, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen et M^me^ F. Macken, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M^me^ Kondova, par M. T. Eicke, barrister, mandaté par M^me^ J. Coker, solicitor,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ M. Ewing, en qualité d'agent, assistée de M^me^ E. Sharpston, QC,

— pour le gouvernement belge, par M^me^ A. Snoecx, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par MM. W.-D. Plessing et C.-D. Quassowski, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement espagnol, par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement français, par M^me^ K. Rispal-Bellanger et M. A. Lercher, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement irlandais, par M. M. A. Buckley, en qualité d'agent, assisté de M^mes^ A. Barron et E. Barrington, BL,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. M. A. Fierstra, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. F. Benyon ainsi que par M^mes^ M.-J. Jonczy et N. Yerrell, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M^me^ Kondova, représentée par M. T. Eicke, mandaté par M^me^ J. Coker, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^me^ G. Amodeo, en qualité d'agent, assistée de M^me^ E. Sharpston et de M. S. Kovats, barrister, du gouvernement allemand, représenté par M. C.-D. Quassowski, du gouvernement hellénique, représenté par M. G. Karipsiadis et M^me^ T. Papadopoulou, en qualité d'agents, du gouvernement espagnol, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, du gouvernement français, représenté par M. A. Lercher, du gouvernement irlandais, représenté par M^me^ E. Barrington, du gouvernement italien, représenté par M^me^ F. Quadri, avvocato dello Stato, du gouvernement néerlandais, représenté par M. M. A. Fierstra, du gouvernement autrichien, représenté par M. G. Hesse, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. F. Benyon ainsi que par M^mes^ M.-J. Jonczy et N. Yerrell, à l'audience du 13 juin 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 septembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 18 décembre 1998, parvenue à la Cour le 22 juin 1999, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), a posé, en vertu de l'article 234 CE, cinq questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 45 et 59 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, conclu et approuvé au nom de la Communauté 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 d'association»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M^me^ Kondova, ressortissante bulgare, au Secretary of State for the Home Department (ci-après le «Secretary of State») au sujet d'une décision par laquelle ce dernier a refusé de lui accorder une autorisation de séjour au Royaume-Uni.

L'accord d'association

3 L'accord d'association a été signé le 8 mars 1993 à Bruxelles et, conformément à son article 124, deuxième alinéa, il est entré en vigueur le 1^er^ février 1995.

4 Selon son article 1^er^, paragraphe 2, l'accord d'association a notamment pour objet de fournir un cadre approprié au dialogue politique entre les parties afin de

permettre le développement de relations étroites entre elles, de promouvoir l'expansion des échanges et des relations économiques harmonieuses afin de favoriser le développement dynamique et la prospérité de la république de Bulgarie, ainsi que de créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de cette dernière dans la Communauté, l'objectif ultime de ce pays étant, selon le dix-septième considérant dudit accord, l'adhésion à la Communauté.

5 Au regard de l'affaire au principal, les dispositions pertinentes de l'accord d'association se trouvent sous le titre IV de celui-ci, intitulé «Circulation des travailleurs, droit d'établissement, prestation de services».

6 L'article 38, paragraphe 1, de l'accord d'association, qui figure sous le titre IV, chapitre I, intitulé «Circulation des travailleurs», dispose:

«Sous réserve des conditions et modalités applicables dans chaque État membre:

— le traitement des travailleurs de nationalité bulgare légalement employés sur le territoire d'un État membre ne doit faire l'objet d'aucune discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération ou de licenciement, par rapport aux ressortissants dudit État membre,

— le conjoint et les enfants d'un travailleur légalement employé sur le territoire d'un État membre qui y résident légalement, à l'exception des travailleurs saisonniers et des travailleurs arrivés sous le couvert d'accords bilatéraux au sens de l'article 42, sauf dispositions contraires desdits accords, ont accès au marché de l'emploi de cet État membre pendant la durée du séjour professionnel autorisé du travailleur.»

7 Aux termes de l'article 45 de l'accord d'association, qui fait partie du titre IV, chapitre II, intitulé «Établissement»:

«1. 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.

[...]

5. Aux fins du présent accord, on entend par:

a) 'établissement':

i) en ce qui concerne les ressortissants, le droit d'accéder à des activités économiques et de les exercer en tant qu'indépendants et celui de créer et de diriger des sociétés, en particulier des sociétés qu'ils contrôlent effectivement. La qualité d'indépendant et de chef d'entreprise commerciale ne confère ni le droit de chercher ou d'accepter un emploi salarié sur le marché de l'emploi de l'autre partie ni l'accès au marché de l'emploi de l'autre partie. Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux personnes qui ne sont pas exclusivement indépendantes;

[...]

[...]

c) 'activités économiques': notamment les activités à caractère industriel, commercial, artisanal ainsi que les activités des professions libérales.

[...]»

8 L'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, qui figure sous le titre IV, chapitre IV, intitulé «Dispositions générales», prévoit:

«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. [...]»

La réglementation nationale

9 Au regard de l'affaire au principal, les dispositions pertinentes du droit national sont essentiellement les United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (règles relatives à l'immigration adoptées par le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en 1994, ci-après les «Immigration Rules»), dans leur version en vigueur à la date des faits au principal, qui régissent l'admission et le séjour au Royaume-Uni.

10 Les Immigration Rules ont pour objet d'adapter le système juridique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord aux dispositions en matière d'établissement contenues dans l'accord d'association ainsi que dans les autres accords européens d'association conclus entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et les pays d'Europe centrale et orientale, d'autre part.

11 La partie 6 des Immigration Rules, intitulée «Personnes souhaitant être admises et séjourner au Royaume-Uni en qualité d'homme d'affaires, de travailleur indépendant, d'investisseur, d'auteur, de compositeur ou d'artiste», comporte certaines dispositions concernant le traitement des demandes d'autorisation d'admission émanant de «personnes ayant l'intention d'exercer une activité en application des dispositions d'un accord d'association conclu par la Communauté». Les points 217 et 219, qui figurent dans cette partie sous le titre «Conditions de prolongation d'une autorisation de séjour pour continuer d'exercer une activité en application des dispositions d'un accord d'association conclu par la Communauté», sont ainsi libellés:

«217. Pour être admis à prolonger son séjour au Royaume-Uni pour continuer d'y exercer une activité, le demandeur doit démontrer

i) qu'il a entrepris une activité au Royaume-Uni; et

ii) qu'il tire de cette activité des bénéfices suffisants pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes qui dépendent de lui, et cela sans travailler (si ce n'est dans son activité propre) ni avoir recours aux fonds publics; et

iii) qu'il ne cherche ni ne cherchera à compléter ses revenus en se portant demandeur d'emploi au Royaume-Uni; et

iv) qu'il répond en outre aux exigences [...] du point 219.

[...]

219. Si une personne s'est établie comme travailleur indépendant ou en association professionnelle au Royaume-Uni, elle devra, outre les conditions du point 217 ci-dessus, démontrer

i) qu'elle est ressortissante de [...] la Bulgarie; et

ii) qu'elle participe activement à une activité commerciale ou de services pour son propre compte ou dans le cadre d'une association professionnelle au Royaume-Uni; et

iii) qu'elle détient, seule ou avec ses associés, les actifs de l'entreprise; et

iv) dans le cas d'une association professionnelle, que sa participation à l'activité de l'entreprise n'équivaut pas à un salariat déguisé; et

v) produire les comptes certifiés de l'entreprise faisant apparaître la situation financière actuelle.»

12 Le point 322 des Immigration Rules, qui relève de leur partie 9, intitulée «Motifs généraux de refus de permis d'entrer, d'autorisation d'admission, ou de modification d'une autorisation d'admission ou de séjour au Royaume-Uni», est ainsi libellé:

«[...] les dispositions qui suivent s'appliquent en matière de refus d'une demande en modification d'une autorisation d'admission ou de séjour au Royaume-Uni ou, le cas échéant, d'une restriction apportée à l'autorisation:

[...]

Motifs normaux de refus d'une demande en modification d'une autorisation d'admission ou de séjour au Royaume-Uni

(2) émission de fausses déclarations ou non-révélation de tout fait pertinent aux fins d'obtenir une autorisation d'admission ou une précédente modification de l'autorisation;

[...]»

13 Les personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour d'une durée limitée et qui, sciemment, restent au Royaume-Uni au-delà de la durée autorisée se rendent coupables de l'infraction pénale visée à l'article 24, paragraphe 1, sous b), de l'Immigration Act 1971 (loi relative à l'immigration) et sont susceptibles d'être expulsées en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de cette loi.

14 L'émission de fausses déclarations en réponse aux questions d'un agent du service d'immigration constitue également une infraction pénale qui, aux termes de l'article 26, paragraphe 1, sous c), de l'Immigration Act 1971, est sanctionnée d'une amende et/ou d'une peine de prison pouvant atteindre six mois au maximum.

Le litige au principal

15 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M^me^ Kondova, étudiante en médecine vétérinaire, est arrivée au Royaume-Uni le 17 juillet 1993. Le 8 juin 1993, elle avait obtenu, en Bulgarie, un permis d'entrer («entry clearance»), sous la forme d'un visa valable pour une entrée unique au Royaume-Uni, en vue de travailler au Friday Bridge International Farm Camp entre le 17 juillet et le 7 août 1993. Sur le fondement des informations fournies par M^me^ Kondova en vue d'obtenir ledit permis, qui ont été confirmées par cette dernière lors de l'entretien qu'elle a eu à son arrivée avec l'agent du service d'immigration, l'intéressée a été admise à entrer au Royaume-Uni et à y séjourner pour une durée de trois mois en qualité de travailleur agricole.

16 Le 23 juillet 1993, M^me^ Kondova a introduit une demande en vue de l'obtention du statut de réfugié politique. Le 19 avril 1994, cette demande a été rejetée par l'Immigration and Nationality Directorate (ci-après l'«IND»). M^me^ Kondova a contesté ce refus devant le Special Adjudicator. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que, conformément à la législation britannique en matière d'immigration, aucune action n'a été engagée à son encontre à l'expiration de son permis d'entrer initial jusqu'à l'issue de son recours devant le Special Adjudicator. Ce recours

ayant été rejeté le 24 février 1995, l'Immigration Appeal Tribunal a, le 14 mars 1995, rejeté la demande visant à introduire un appel présentée par M^me^ Kondova.

17 Le 25 avril 1995, l'IND a écrit aux conseils de M^me^ Kondova pour les informer que, le recours de cette dernière ayant été rejeté, elle n'avait aucun droit de séjour au Royaume-Uni, de sorte qu'elle devait immédiatement quitter le pays. M^me^ Kondova n'a cependant pas obtempéré et a, le 25 juillet 1995, épousé M. Moothien, un ressortissant de la république de Maurice qui bénéficiait d'un droit de séjour illimité au Royaume-Uni en raison d'un mariage conclu antérieurement et qui avait abouti à un divorce. Le 2 août 1995, M^me^ Kondova, en se fondant sur son mariage, a introduit une demande auprès du Secretary of State en vue d'obtenir l'autorisation de rester au Royaume-Uni.

18 Comme M^me^ Kondova avait admis, au cours d'un entretien, que son objectif réel, lors de son arrivée au Royaume-Uni, était de demander à bénéficier du statut de réfugié politique et qu'elle avait, par conséquent, sciemment induit en erreur tant le fonctionnaire chargé d'examiner les demandes de permis d'entrer, qui lui avait délivré son visa en Bulgarie, que l'agent du service d'immigration qui l'avait interrogée à son arrivée, le Secretary of State a conclu que l'intéressée était entrée illégalement au Royaume-Uni. Par conséquent, le 9 novembre 1995, un avis d'entrée illégale lui a été signifié et, à titre de solution alternative à une détention immédiate, il lui a été accordé, en attendant son départ du Royaume-Uni, un «droit de séjour temporaire», sous réserve du respect de l'obligation de se soumettre à des contrôles.

19 Le 2 janvier 1996, M^me^ Kondova a commencé une activité de femme de ménage exercée de manière indépendante.

20 Par lettre du 4 juillet 1996, M^me^ Kondova a introduit une demande afin d'être autorisée à rester au Royaume-Uni au titre de l'accord d'association. Elle a fait

valoir qu'elle souhaitait s'établir en vue d'exercer une activité de services ménagers généraux et que son conjoint, qui avait un emploi, la soutiendrait autant que possible jusqu'à ce que son activité génère des revenus suffisants. Elle a joint à cette lettre une estimation de ses revenus et de ses dépenses mensuels, une confirmation de ses ressources financières et une lettre attestant qu'elle exerçait exclusivement une activité de travailleur indépendant. Le 11 juillet 1996, M^me^ Kondova a retiré la demande qu'elle avait introduite précédemment en vue de se maintenir au Royaume-Uni en raison de son mariage.

21 Le 24 juillet 1996, le Secretary of State a rejeté la nouvelle demande de M^me^ Kondova, en vertu du point 217, sous ii), des Immigration Rules, au motif qu'il n'était pas établi que les revenus qu'elle retirerait de l'activité qu'elle se proposait d'exercer suffiraient pour lui permettre de subsister sans avoir recours à un emploi autre que son activité de services ménagers ou à des fonds publics. Le 26 juillet 1996, le Secretary of State a, par conséquent, donné des instructions en vue de l'éloignement de M^me^ Kondova en raison de son entrée illégale au Royaume-Uni.

22 Le 10 septembre 1996, M^me^ Kondova a été arrêtée et détenue dans les locaux d'un poste de police en vue d'être reconduite à la frontière. Le Secretary of State a fait valoir devant la juridiction de renvoi que, en vertu de la législation nationale, la détention d'une personne ayant pénétré illégalement sur le territoire national est parfois utilisée en vue de la reconduire à la frontière et que les antécédents de M^me^ Kondova, tels que la présentation d'une demande infructueuse au titre du statut de réfugié politique et d'une demande de séjour fondée sur un mariage incertain, fournissaient des motifs sérieux de douter que l'intéressée se soumette volontairement à la décision de reconduite à la frontière.

23 Le 24 septembre 1996, M^me^ Kondova a demandé à être autorisée à introduire un recours en contrôle de la légalité («judicial review») de la décision du Secretary of State refusant de l'autoriser à demeurer au Royaume-Uni. Elle a été libérée le 10 octobre 1996, soit un mois après sa mise en détention.

24 Par lettre du 23 octobre 1996, le Secretary of State, tout en confirmant le calcul de rentabilité sur lequel avait été fondé le rejet de la demande de M^me^ Kondova, a invité cette dernière à produire des prévisions réalistes afin de démontrer que l'activité qu'elle se proposait d'exercer serait en mesure de générer des revenus suffisants pour couvrir ses dépenses à long terme. Dans cette lettre, il a admis que, à court terme, les revenus de M^me^ Kondova pouvaient être complétés par des fonds fournis par son conjoint.

25 Dans un nouveau calcul de la rentabilité à long terme de son activité, produit dans une lettre du 4 novembre 1996, M^me^ Kondova a utilisé les mêmes taux horaires et les mêmes données en matière de dépenses que ceux qu'elle avait fournis au Secretary of State le 4 juillet 1996. Toutefois, une base différente ayant été utilisée en ce qui concerne la durée de la semaine de travail de M^me^ Kondova, le nouveau calcul a abouti à un résultat selon lequel l'activité de cette dernière serait rentable.

26 Dans ces conditions, le Secretary of State a, le 3 décembre 1996, écrit à M^me^ Kondova pour lui communiquer que, à la lumière du nouveau calcul de la rentabilité de son activité, il était prêt à lui accorder, en vertu de son pouvoir d'appréciation, le droit de rester au Royaume-Uni au titre des dispositions de l'accord d'association, nonobstant le caractère illégal de son entrée dans cet État membre. Le Secretary of State l'a également invitée à retirer la demande qu'elle avait présentée en vue d'introduire un recours en contrôle de légalité. M^me^ Kondova a cependant cherché à assurer sa position, notamment en ce qui concerne sa prétention à des dommages-intérêts. En conséquence, dans une lettre du 15 janvier 1997, elle a énuméré les conditions auxquelles elle était prête à retirer sa demande.

27 Par lettre du 21 janvier 1997, le Secretary of State a indiqué qu'il n'était pas disposé à satisfaire lesdites conditions.

28 La demande de contrôle juridictionnel dont M^me^ Kondova avait saisi la juridiction de renvoi, modifiée à la suite de la décision du Secretary of State du 3 décembre 1996, a été acceptée le 22 janvier 1997. Par cette demande, M^me^ Kondova sollicite, d'une part, une déclaration établissant qu'elle avait droit et qu'elle a eu droit, pendant toute la période en cause au principal, à une autorisation de séjour au Royaume-Uni afin d'exercer le droit d'établissement et de résidence que lui confère l'accord d'association et que les décisions initiales du Secretary of State sont illégales en raison du fait qu'elles violent son droit d'établissement et, d'autre part, l'indemnisation du préjudice qui lui a été causé tant par le refus de reconnaître les droits qu'elle tient directement de l'accord d'association que par sa détention illégale au vu de tels droits.

Les questions préjudicielles

29 Considérant que, dans ces conditions, la solution du litige nécessitait une interprétation de l'accord d'association, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les cinq questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 45 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, [...] confère-t-il un droit d'établissement à un ressortissant bulgare qui, selon la législation nationale en matière d'immigration, est traité comme étant entré illégalement sur le territoire de cet État membre?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 45 de l'accord d'association est-il directement applicable dans les ordres juridiques des États membres, nonobstant l'article 59 du même accord?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question:

a) Dans quelle mesure un État membre est-il libre d'appliquer ses lois et réglementations concernant l'admission et le séjour, l'emploi, les conditions de travail, l'établissement des personnes physiques et la prestation de services à des personnes qui se prévalent de l'article 45 de l'accord d'association, sans contrevenir à la réserve énoncée à la fin de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, et, entre autres, sans enfreindre le principe de proportionnalité?

b) L'article 59 permet-il, et, le cas échéant, dans quelles circonstances, de refuser une demande formée au titre de l'article 45 de l'accord d'association par une personne dont l'entrée sur le territoire de cet État membre était par ailleurs irrégulière?

4) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, l'article 45 et/ou l'article 59 de l'accord d'association permettent-ils l'application d'une disposition du droit national aux termes de laquelle les autorités nationales compétentes peuvent exiger d'un ressortissant bulgare souhaitant faire valoir des droits en tant que personne exerçant une activité indépendante qu'il démontre:

a) que sa part aux bénéfices de l'activité (sans qu'il soit tenu compte d'autres sources de revenu) est suffisante pour subvenir à ses besoins et à ceux des personnes qui dépendent de lui, sans recours à un emploi (une activité autre que l'activité indépendante) ni à des fonds publics, et

b) que, jusqu'à ce que son activité produise de tels revenus (sans qu'il soit tenu compte d'autres sources de revenu), il dispose de fonds supplémen-

taires suffisants pour subvenir à ses besoins et à ceux des personnes qui dépendent de lui, sans recours à un emploi (une activité autre que l'activité indépendante) ni à des fonds publics?

5) S'il est répondu aux questions précédentes qu'un ressortissant bulgare qui est entré illégalement sur le territoire peut se prévaloir d'un droit d'établissement directement applicable en invoquant l'accord d'association:

a) quels sont les éléments qui, en vertu d'un tel accord d'association, doivent être pris en compte par la juridiction nationale en vue de déterminer si une violation, par les autorités compétentes, des droits directement applicables dont peut se prévaloir cette personne était suffisamment caractérisée pour donner naissance à un droit à indemnisation à l'égard de l'État membre concerné; et, plus particulièrement,

b) en l'état du droit communautaire au cours de la période en cause (c'est-à-dire lorsqu'ont été prises les décisions d'août/septembre 1996 rejetant la demande de la demanderesse relative à une autorisation de séjour en tant que personne exerçant une activité indépendante, et/ou la décision de mise en détention de la demanderesse), l'approche adoptée par les autorités nationales compétentes constituait-elle une 'violation grave et manifeste' d'une règle de droit supérieure?»

Sur la deuxième question

30 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association doit être interprété en ce sens qu'il peut être invoqué par un particulier devant une juridiction nationale des États membres, nonobstant le fait

que les autorités de l'État membre d'accueil demeurent compétentes pour appliquer au ressortissant bulgare qui se prévaut de cette disposition la législation nationale en matière d'admission, de séjour et d'établissement, conformément à l'article 59, paragraphe 1, dudit accord.

31 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur (voir, notamment, arrêt du 4 mai 1999, Sürül, C-262/96, Rec. p. I-2685, point 60).

32 Pour vérifier si l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association répond à ces critères, il convient d'abord de procéder à l'examen de ses termes.

33 À cet égard, il y a lieu de constater que cette disposition consacre, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'interdiction pour les États membres de traiter de manière discriminatoire, en raison de leur nationalité, notamment les ressortissants bulgares qui souhaiteraient exercer sur le territoire de ces États des activités économiques en tant que travailleurs indépendants ou y créer et y diriger des sociétés qu'ils contrôleraient effectivement.

34 Cette règle d'égalité de traitement prescrit une obligation de résultat précise et elle est, par essence, susceptible d'être invoquée par un justiciable devant une juridiction nationale pour demander à cette dernière d'écarter les dispositions discriminatoires d'une réglementation d'un État membre soumettant l'établissement d'un ressortissant bulgare à une condition qui n'est pas imposée aux ressortissants nationaux, sans que l'adoption de mesures d'application complémentaires soit requise à cet effet (voir, en ce sens, arrêt Sürül, précité, point 63).

35 Par ailleurs, la constatation que le principe de non-discrimination inscrit à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association est susceptible de régir directement la situation des particuliers n'est pas contredite par l'examen de l'objet et de la nature dudit accord dont cette disposition fait partie.

36 En effet, aux termes de son dix-septième considérant, ainsi que de son article 1er, paragraphe 2, l'accord d'association a pour objet d'instituer une association destinée à promouvoir le développement d'échanges et de relations économiques harmonieuses entre les parties contractantes afin de favoriser le développement dynamique et la prospérité de la république de Bulgarie, en vue de faciliter son adhésion à la Communauté.

37 En outre, la circonstance que l'accord d'association vise essentiellement à favoriser le développement économique de la Bulgarie et comporte dès lors un déséquilibre dans les obligations assumées par la Communauté envers le pays tiers concerné n'est pas de nature à empêcher la reconnaissance par cette dernière de l'effet direct de certaines dispositions dudit accord (voir, en ce sens, arrêt Sürül, précité, point 72).

38 La constatation que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association est d'application directe n'est pas non plus contredite par l'examen des termes de l'article 59, paragraphe 1, dudit accord. En effet, il découle seulement de cette disposition que les autorités des États membres demeurent compétentes pour appliquer, dans le respect des limites fixées par l'accord d'association, les législations nationales en matière d'admission, de séjour et d'établissement. Dès lors, ledit article 59, paragraphe 1, ne concerne pas la mise en œuvre par les États membres des dispositions de l'accord d'association en matière d'établissement et ne vise pas à subordonner l'exécution ou les effets de l'obligation d'égalité de traitement prescrite par l'article 45, paragraphe 1, à l'adoption de mesures nationales complémentaires.

39 Il résulte des considérations qui précèdent qu'il convient de répondre à la deuxième question que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association doit être interprété en ce sens qu'il établit, dans le domaine d'application de cet accord, un principe précis et inconditionnel suffisamment opérationnel pour être appliqué par un juge national et qui, dès lors, est susceptible de régir la situation juridique des particuliers. L'effet direct qu'il convient donc de reconnaître à ladite disposition implique que les ressortissants bulgares qui s'en prévalent ont le droit de l'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 à l'article 59, paragraphe 1, dudit accord.

Sur les première, troisième et quatrième questions

40 Par ses première, troisième et quatrième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si, eu égard à l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, l'article 45, paragraphe 1, de celui-ci est de nature à conférer à un ressortissant bulgare un droit d'établissement et, corrélativement, un droit de séjour dans l'État membre sur le territoire duquel il est demeuré et a exercé des activités professionnelles en tant que travailleur indépendant en violation de la législation nationale en matière d'immigration, alors que cette violation a eu lieu avant qu'il ne revendique un droit d'établissement sur le fondement de cette dernière disposition. Ladite juridiction demande, notamment, si l'exigence d'autosuffisance financière tirée d'un travail non salarié, sans recours complémentaire à un emploi ou à des aides financières accordées par les autorités publiques, que la législation de l'État membre concerné prévoit pour l'exercice du droit d'établissement par les ressortissants bulgares est compatible avec les dispositions susmentionnées de l'accord d'association.

41 En vue de répondre utilement à ces questions ainsi reformulées, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure l'État membre d'accueil peut, sans contrevenir à la

condition énoncée à la fin de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, appliquer sa législation en matière d'admission, de séjour et d'établissement à des ressortissants bulgares qui se prévalent de l'article 45, paragraphe 1, dudit accord.

42 À cet égard, il convient de constater que, aux termes de l'article 45, paragraphe 5, sous a) et c), de l'accord d'association, le principe de non-discrimination énoncé au paragraphe 1 de ladite disposition concerne le droit d'accéder à des activités à caractère industriel, commercial ou artisanal et aux professions libérales, et de les exercer en tant que travailleur indépendant, ainsi que le droit de créer et de diriger des sociétés.

43 Le droit d'accès d'un ressortissant bulgare à l'exercice d'activités économiques qui ne relèvent pas du marché de l'emploi présuppose l'existence dans son chef d'un droit d'admission et de séjour dans l'État membre d'accueil. Dans ces conditions, il importe de déterminer la portée de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association.

Sur la portée de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association et sur l'extension éventuelle à cette disposition de l'interprétation de l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE)

44 M^me^ Kondova prétend que le droit qu'elle invoque sur le fondement de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association équivaut au droit d'établissement régi par l'article 52 du traité. Elle fait valoir, à cet égard, que l'absence de toute mention d'un droit de séjour dans le libellé dudit article 52 n'a pas empêché la Cour de juger que cette disposition confère directement aux ressortissants d'un État membre le droit d'entrer sur le territoire d'un autre État

membre et d'y séjourner, indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'État membre d'accueil (arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, points 31 et 32).

45 Selon M^me^ Kondova, en vue de bénéficier des droits d'établissement et de séjour, conférés directement par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, il suffit que les activités du ressortissant bulgare concerné soient effectives et véritables. Or, les décisions du Secretary of State qu'elle a attaquées indiqueraient que ses activités professionnelles étaient loin d'être purement marginales ou accessoires.

46 M^me^ Kondova concède que les droits en cause font l'objet de la limitation énoncée à l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association. Toutefois, des dispositions concernant l'admission, le séjour et l'établissement des personnes physiques ne pourraient être adoptées par les États membres qu'à la condition de ne pas restreindre ces droits d'une manière déraisonnable et excessive. En effet, l'interprétation selon laquelle l'exercice du droit de s'établir dans un État membre sans y subir de discrimination est soumis à un pouvoir d'appréciation absolu des autorités compétentes de celui-ci conduirait à vider de sa portée le chapitre dudit accord consacré à l'établissement.

47 M^me^ Kondova fait valoir notamment que, dès lors que la législation du Royaume-Uni n'impose pas aux ressortissants de cet État membre de démontrer qu'ils disposent de fonds suffisants pour subvenir à leurs besoins avant de les autoriser à exercer une activité indépendante, exiger une telle condition des ressortissants bulgares constitue une violation du droit d'établissement directement applicable dont ils jouissent.

48 Dès lors, selon M^me^ Kondova, l'application par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil de règles nationales relatives à l'immigration qui exigent

l'obtention par les ressortissants bulgares d'une autorisation d'entrée et de séjour est en elle-même de nature à priver d'effet les droits reconnus par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association.

49 Le gouvernement du Royaume-Uni, les autres gouvernements qui ont présenté des observations devant la Cour et la Commission rétorquent que la finalité ainsi que l'économie générale de l'accord d'association imposent d'interpréter ensemble ses articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1. À cet égard, ils soutiennent notamment que, l'article 38 de l'accord d'association ayant exclu tout droit d'accès au marché de l'emploi de l'État membre d'accueil, un système national de contrôle fondé sur l'obligation de demander une autorisation préalable d'entrée et de séjour est nécessaire pour garantir que les dispositions en matière d'établissement dudit accord ne soient pas invoquées par des ressortissants bulgares qui ont, en réalité, l'intention d'accéder par cette voie à ce marché, en tant que travailleurs salariés.

50 Il y a lieu de rappeler que, conformément à la jurisprudence établie dans le cadre de l'interprétation tant des dispositions du traité que de celles de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (JO 1964, 217, p. 3687), le droit au traitement national en ce qui concerne l'établissement, tel que défini par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, en des termes comparables ou analogues à ceux de l'article 52 du traité, implique bien qu'un droit d'admission et un droit de séjour sont conférés, en tant que corollaires du droit d'établissement, aux ressortissants bulgares qui souhaitent exercer des activités à caractère industriel, commercial, artisanal ou des professions libérales dans un État membre (voir arrêts Royer, précité, points 31 et 32, et du 11 mai 2000, Savas, C-37/98, Rec. p. I-2927, points 60 et 63).

51 Toutefois, il convient également de rappeler que, selon une jurisprudence constante, une simple similitude du libellé d'une disposition de l'un des traités instituant les Communautés et d'un accord international entre la Communauté et un pays tiers ne suffit pas pour donner aux termes de cet accord la même signification que celle qu'ils ont dans les traités (voir arrêts du 9 février 1982,

Polydor et RSO, 270/80, Rec. p. 329, points 14 à 21; du 26 octobre 1982, Kupferberg, 104/81, Rec. p. 3641, points 29 à 31, et du 1er juillet 1993, Metalsa, C-312/91, Rec. p. I-3751, points 11 à 20).

52 Selon cette jurisprudence, l'extension de l'interprétation d'une disposition du traité à une disposition, rédigée en termes comparables, similaires ou même identiques, figurant dans un accord conclu par la Communauté avec un pays tiers, dépend notamment de la finalité poursuivie par chacune de ces dispositions dans le cadre qui lui est propre. À cet égard, la comparaison des objectifs et du contexte de l'accord, d'une part, et de ceux du traité, d'autre part, revêt une importance considérable (voir arrêt Metalsa, précité, point 11).

53 Or, l'accord d'association vise simplement à créer un cadre approprié pour l'intégration progressive de la république de Bulgarie dans la Communauté, aux fins de son éventuelle adhésion à cette dernière, alors que l'objectif du traité est la création d'un marché intérieur, dont l'établissement implique l'élimination des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux entre les États membres [voir article 3, sous c), du traité CE (devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous c), CE)].

54 En outre, il découle des termes mêmes de l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association que les droits d'admission et de séjour conférés aux ressortissants bulgares, en tant que corollaires du droit d'établissement, 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 des ressortissants bulgares.

55 Il résulte de ce qui précède que l'interprétation de l'article 52 du traité, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour, ne peut pas être étendue à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association.

56 Dès lors, l'argumentation de M^me^ Kondova, selon laquelle l'application par les autorités compétentes d'un État membre des règles nationales relatives à l'immigration, exigeant une autorisation d'entrée des ressortissants bulgares, serait en elle-même de nature à priver d'effet les droits reconnus à ces derniers par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, ne saurait être accueillie.

57 Il est vrai cependant que, ainsi que cela découle de l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, le pouvoir de l'État membre d'accueil d'appliquer ses règles internes concernant l'admission, le séjour et l'établissement des personnes physiques aux demandes émanant de ressortissants bulgares est expressément soumis à la condition de ne pas réduire à néant ni compromettre les avantages que la république de Bulgarie retire dudit accord.

58 La question se pose, dès lors, de savoir si les restrictions apportées au droit d'établissement par la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration, droit qui est conféré directement aux ressortissants bulgares par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, ainsi qu'aux droits d'admission et de séjour qui en constituent les corollaires, sont compatibles avec la condition expresse énoncée à l'article 59, paragraphe 1, de cet accord.

Sur la compatibilité des restrictions apportées au droit d'établissement par la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration avec la condition énoncée à l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association

59 À cet égard, il importe de vérifier si les règles relatives à l'immigration appliquées par les autorités nationales compétentes sont aptes à réaliser l'objectif visé et si elles ne constituent pas, au regard de celui-ci, une intervention qui porterait atteinte à la substance même des droits octroyés par l'article 45, paragraphe 1, de

l'accord d'association aux ressortissants bulgares, en rendant l'exercice de ces droits impossible ou excessivement difficile.

60 Il y a lieu de relever d'emblée que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association n'étant applicable qu'aux personnes qui exercent exclusivement une activité indépendante, conformément à l'article 45, paragraphe 5, sous a), i), dernière phrase, dudit accord, il est nécessaire de déterminer si l'activité envisagée dans l'État membre d'accueil par les bénéficiaires de cette disposition est une activité salariée ou indépendante.

61 À cet égard, l'application d'un système national de contrôle préalable de la nature exacte de l'activité envisagée par le demandeur poursuit un objectif légitime en ce qu'elle permet de limiter l'exercice des droits d'admission et de séjour par les ressortissants bulgares qui se prévalent de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association aux seuls bénéficiaires visés par cette disposition.

62 En revanche, ainsi qu'il découle des articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, l'État membre d'accueil ne saurait refuser à un ressortissant bulgare l'admission et le séjour en vue de son établissement sur le territoire de cet État, par exemple en raison de la nationalité de l'intéressé ou de son pays de résidence, ou encore parce que l'ordre juridique national prévoit une limitation générale de l'immigration, ni faire dépendre le droit d'entreprendre une activité non salariée dans ledit État de la constatation d'un besoin justifié au regard de considérations économiques ou afférentes au marché du travail.

63 En ce qui concerne en particulier les exigences de fond, telles que celles prévues aux points 217 et 219 des Immigration Rules, il y a lieu de considérer, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission l'ont fait valoir, qu'elles poursuivent l'objectif de permettre aux autorités compétentes de vérifier qu'un ressortissant bulgare souhaitant s'établir au Royaume-Uni 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 et a des chances raisonnables de réussir. En outre, des exigences de fond telles que celles prévues auxdits points 217 et 219 sont aptes à assurer la réalisation d'un tel objectif.

64 Par ailleurs, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'a relevé à juste titre, à la suite de l'entrée en vigueur de l'accord d'association ainsi que des autres accords européens d'association conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale, les règles nationales relatives à l'immigration de ressortissants des pays tiers ayant l'intention de s'établir en qualité de travailleurs indépendants ont été réexaminées et modifiées. Ainsi, notamment, l'obligation de disposer d'un capital d'investissement de 200 000 GBP est toujours imposée aux personnes qui ne peuvent pas faire valoir des droits tirés d'accords européens d'association, mais elle n'est plus applicable aux ressortissants bulgares.

65 En outre, la législation nationale en cause au principal comporte notamment des règles qui permettent à une personne ayant l'intention de s'établir dans l'État membre d'accueil en vertu des dispositions d'un accord européen d'association de demander l'autorisation de rester dans cet État en tant que travailleur indépendant, nonobstant le fait qu'elle avait été admise initialement dans un autre but. Dès lors, des dispositions telles que celles contenues aux points 217 et 219 des Immigration Rules facilitent l'établissement des ressortissants bulgares dans l'État membre d'accueil et doivent être considérées comme compatibles avec l'accord d'association.

66 Il convient toutefois de rappeler que la demande d'autorisation de séjour présentée par M^me^ Kondova au titre de l'accord d'association a été rejetée par le Secretary of State pour des motifs étrangers aux exigences de fond prévues par la législation nationale relative à l'immigration pour l'établissement des ressortissants bulgares.

67 En effet, le fait que, comme il est indiqué au point 26 du présent arrêt, le Secretary of State a déclaré, sur la base du second calcul de la rentabilité à long terme de l'activité de M^me^ Kondova, qui lui a été soumis le 4 novembre 1996, être prêt à exercer son pouvoir d'appréciation et à accorder par conséquent à cette dernière le droit de rester au Royaume-Uni au titre de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association n'affecte pas la constatation antérieure du caractère illégal de l'entrée de M^me^ Kondova au Royaume-Uni, étant donné qu'elle avait fait de fausses déclarations tant au fonctionnaire qui lui avait délivré son visa en Bulgarie qu'à l'agent du service d'immigration qui l'a interrogée à son arrivée au Royaume-Uni.

68 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la décision de refus du Secretary of State, qui fait l'objet du contrôle juridictionnel dans l'affaire au principal, est fondée sur cette dernière constatation.

69 Partant, il y a lieu d'examiner si l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association permet aux autorités compétentes de l'État membre d'accueil de refuser l'autorisation de séjour demandée par un ressortissant bulgare qui se prévaut de l'article 45, paragraphe 1, de cet accord, au motif que la présence du demandeur sur le territoire de cet État est irrégulière, en raison de fausses déclarations faites aux fins d'obtenir l'autorisation d'admission initiale, alors que cette irrégularité s'est produite avant qu'il devienne travailleur indépendant et revendique le droit de s'établir sur le fondement de l'accord d'association.

70 Il y a lieu de rappeler que telle était bien la situation de M^me^ Kondova, qui a séjourné au Royaume-Uni de manière irrégulière depuis le mois de mars 1995 et qui a sollicité pour la première fois en juillet 1996 le bénéfice du droit d'établissement ouvert par l'accord d'association.

Sur le pouvoir des autorités compétentes de l'État membre d'accueil de refuser l'autorisation de séjour demandée par un ressortissant bulgare qui se prévaut de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, au seul motif que sa présence sur le territoire dudit État est irrégulière

71 M[me] Kondova fait valoir que l'article 45 de l'accord d'association ne contient pas de conditions préalables relatives à la légalité du séjour. Aucune disposition de cet article ne laisserait donc supposer qu'un droit d'établissement ne peut être conféré aux ressortissants bulgares en raison d'une infraction à la législation relative à l'immigration de l'État membre concerné.

72 En conséquence, un État membre ne pourrait rejeter une demande présentée au titre de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, par une personne dont la présence sur son territoire est par ailleurs irrégulière, qu'après avoir pris en compte les exigences de fond établies par ledit accord.

73 En vue de statuer sur le bien-fondé de cette argumentation, il importe de rappeler que, ainsi qu'il a été relevé aux points 60 à 65 du présent arrêt, un système de contrôle préalable, tel que celui établi par les Immigration Rules, par lequel l'État membre d'accueil subordonne la délivrance d'une autorisation d'entrée et de séjour à la vérification par les autorités compétentes en matière d'immigration que le demandeur entend véritablement exercer dans cet État, à titre exclusif, une activité indépendante et viable, est en principe compatible avec les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, lus ensemble.

74 Dans le cadre d'un tel système de contrôle préalable, s'il s'avère qu'un ressortissant bulgare, ayant présenté en bonne et due forme une demande d'autorisation de séjour préalable en vue de l'établissement, satisfait aux exigences de fond fixées à cette fin par la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration, le respect de la condition expresse énoncée à l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association impose aux autorités

nationales compétentes de lui reconnaître le droit de s'établir comme travailleur indépendant et, à cette fin, de lui accorder une autorisation d'entrée et de séjour.

75 En revanche, s'il s'avère que, comme dans l'affaire au principal, l'exigence concernant la présentation d'une demande d'autorisation de séjour préalable en vue de l'établissement n'est pas remplie, il est loisible en principe aux autorités de l'État membre d'accueil compétentes en matière d'immigration de refuser cette autorisation à un ressortissant bulgare qui se prévaut de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, indépendamment de la question de savoir si les autres conditions de fond fixées par la législation nationale sont satisfaites.

76 Il y a lieu de relever, en outre, que, ainsi que la Commission l'a fait valoir à juste titre, l'efficacité d'un tel système de contrôle préalable repose dans une très large mesure sur l'exactitude des déclarations faites par les intéressés au moment où ils sollicitent un visa d'entrée auprès des services compétents dans leur État d'origine ou bien lors de leur arrivée dans l'État membre d'accueil.

77 Dans ces conditions, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 84 de ses conclusions, s'il était permis aux ressortissants bulgares de présenter à tout moment une demande d'établissement dans l'État membre d'accueil, nonobstant une violation antérieure de la législation nationale relative à l'immigration, lesdits ressortissants pourraient être conduits à rester sur le territoire dudit État en situation d'illégalité et à ne se soumettre au système national de contrôle qu'une fois satisfaites les exigences de fond prévues par ladite législation.

78 Le demandeur pourrait alors se prévaloir de la clientèle et du fonds de commerce qu'il aurait éventuellement constitués au cours de son séjour illégal dans l'État membre d'accueil, ou des moyens financiers qu'il aurait rassemblés dans celui-ci, y compris le cas échéant en exerçant une activité salariée, et se présenter ainsi aux autorités nationales en tant que travailleur indépendant exerçant désormais, ou susceptible d'exercer, une activité viable, dont les droits devraient être reconnus en application de l'accord d'association.

79 Or, une telle interprétation risquerait de priver d'effet utile l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association et de permettre des abus en entérinant des infractions aux législations nationales relatives à l'admission et au séjour des étrangers.

80 Dès lors, un ressortissant bulgare qui, tout en ayant l'intention d'entreprendre une activité de travailleur salarié ou indépendant dans un État membre, déjoue les contrôles pertinents des autorités nationales, en déclarant faussement se rendre dans cet État à des fins de travail saisonnier, se place en dehors de la sphère de protection qui lui est reconnue sur le fondement de l'accord d'association (voir, par analogie, s'agissant de la mise en échec éventuelle du droit national par des ressortissants communautaires faisant un recours abusif ou frauduleux au droit communautaire, arrêt du 9 mars 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, point 24, et la jurisprudence citée au même point).

81 À cet égard, le fait que la violation de la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration a été commise par le ressortissant bulgare à une époque antérieure à la date d'entrée en vigueur de l'accord d'association n'est pas pertinent, dans la mesure où, comme dans l'affaire au principal, la situation irrégulière n'avait pas cessé à cette date et persistait encore au moment de la présentation de la demande d'établissement. Au demeurant, ainsi qu'il est indiqué aux points 26 et 27 du présent arrêt, le Secretary of State a traité la demande formulée par M^me^ Kondova au titre de l'accord d'association comme s'il s'agissait d'une demande d'autorisation de séjour et l'a rejetée en raison de l'irrégularité de la situation de cette dernière à la date de sa décision.

82 Il est donc compatible avec l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil rejettent une demande présentée au titre de l'article 45, paragraphe 1, dudit accord 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 ou de la non-révélation de faits pertinents aux fins d'obtenir une autorisation d'admission initiale dans ledit État membre fondée sur un autre titre.

Sur la compatibilité de l'exigence de présentation d'une nouvelle demande d'établissement en bonne et due forme avec la règle d'égalité de traitement énoncée à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association et avec la condition mentionnée à l'article 59, paragraphe 1, de celui-ci

83 S'agissant de la question de savoir si l'exigence de la présentation, par un ressortissant bulgare dont la présence sur le territoire de l'État membre d'accueil est irrégulière, d'une nouvelle demande d'établissement en bonne et due forme, dans son État d'origine ou, le cas échéant, dans un autre pays, est compatible avec la règle d'égalité de traitement énoncée à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, dès lors qu'une telle exigence ne saurait être appliquée aux ressortissants de l'État membre d'accueil, il importe de rappeler que la Cour a constaté, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, que la réserve figurant à l'article 48, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 39, paragraphe 3, CE) permet aux États membres de prendre, à l'égard des ressortissants d'autres États membres, pour les motifs énoncés par cette disposition, et notamment ceux justifiés par l'ordre public, des mesures qu'ils ne sauraient appliquer à leurs propres ressortissants, en ce sens qu'ils n'ont pas le pouvoir d'éloigner ces derniers du territoire national ou de leur en interdire l'accès (voir, à cet égard, arrêts du 4 décembre 1974, Van Duyn, 41/74, Rec. p. 1337, point 22; du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, 115/81 et 116/81, Rec. p. 1665, point 7; du 7 juillet 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, point 22; du 17 juin 1997, Shingara et Radiom, C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343, point 28, et du 16 juillet 1998, Pereira Roque, C-171/96, Rec. p. I-4607, point 37).

84 Cette différence de traitement entre nationaux et ressortissants des autres États membres découle d'un principe de droit international qui s'oppose à ce qu'un État membre refuse à ses propres ressortissants le droit d'accéder à son territoire et d'y séjourner à n'importe quel titre, principe que le traité ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les États membres (arrêts précités Van Duyn, point 22, et Pereira Roque, point 38).

85 Pour les mêmes raisons, une telle différence de traitement en faveur des ressortissants de l'État membre d'accueil ne saurait être considérée comme incompatible avec l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association.

86 La question se pose également de savoir si, dans une situation telle que celle de M^me^ Kondova, l'exigence de la présentation d'une nouvelle demande d'établissement en bonne et due forme, dans l'État d'origine du ressortissant bulgare ou, le cas échéant, dans un autre pays, est compatible avec l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association et avec la condition énoncée à la fin de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, de celui-ci, lus ensemble.

87 À cet égard, il y a lieu de relever que l'émission de fausses déclarations viole l'obligation de déclarer sincèrement ses intentions qui, ainsi qu'il est indiqué au point 76 du présent arrêt, incombe à celui qui demande à s'établir dans l'État membre d'accueil, obligation dont le respect est nécessaire pour permettre aux autorités nationales compétentes de vérifier que l'activité indépendante que le ressortissant bulgare entend exercer dans cet État est exclusive et viable. Compte tenu de la gravité d'une telle violation, l'exigence de la présentation par ledit ressortissant d'une nouvelle demande d'établissement en bonne et due forme, dans son État d'origine ou, le cas échéant, dans un autre pays, prévue le cas échéant par la législation de l'État membre d'accueil relative à l'immigration, ne peut être considérée comme injustifiée.

88 En effet, pour les mêmes motifs que ceux indiqués aux points 73 à 82 du présent arrêt, l'interprétation de l'accord d'association préconisée par M^me^ Kondova, qui consisterait à permettre la régularisation d'éventuelles situations illégales, en considération du fait que les conditions de fond pour l'établissement, imposées par la législation de l'État membre d'accueil relative à l'immigration, se trouveraient désormais satisfaites, conduirait à compromettre l'efficacité et la fiabilité du système national de contrôle préalable.

89 Toutefois, même dans une situation telle que celle de l'affaire au principal, le respect de la condition énoncée à la fin de la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association impose que l'intervention des autorités compétentes de l'État membre d'accueil n'ait ni pour objet ni pour effet de porter

atteinte à la substance même des droits d'admission, de séjour et d'établissement octroyés par l'accord d'association aux ressortissants bulgares.

90 Il s'ensuit que le rejet par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil d'une demande d'établissement, présentée par un ressortissant bulgare sur le fondement de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, en raison de fausses déclarations faites auxdites autorités ou de la non-révélation de faits pertinents aux fins d'obtenir l'autorisation d'admission initiale, et l'exigence que ce ressortissant présente en bonne et due forme une nouvelle demande d'établissement fondée sur ledit accord, en sollicitant un visa d'entrée auprès des services compétents dans son État d'origine ou, le cas échéant, dans un autre pays, ne peuvent en aucun cas avoir pour effet d'empêcher un tel ressortissant d'obtenir ultérieurement un examen de sa situation à l'occasion de l'introduction de cette nouvelle demande. Par ailleurs, l'adoption de telles mesures doit intervenir sans préjudice de l'obligation de respecter les droits fondamentaux dudit ressortissant, tels que le droit au respect de sa vie familiale et le droit au respect de ses biens, qui découle, pour l'État membre concerné, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du 4 novembre 1950, ou d'autres instruments internationaux auxquels cet État a éventuellement adhéré.

91 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de répondre aux première, troisième et quatrième questions que:

— Le droit d'établissement, tel que défini par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'association, implique qu'un droit d'admission et un droit de séjour sont conférés, en tant que corollaires de ce droit, aux ressortissants bulgares qui souhaitent exercer des activités à caractère industriel, commercial, artisanal ou des professions libérales dans un État membre. Toutefois, il découle de l'article 59, paragraphe 1, dudit accord 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 des ressortissants bulgares.

— Les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, de l'accord d'association, 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 et a des chances raisonnables de réussir. Des exigences de fond, telles que celles prévues aux points 217 et 219 des Immigration Rules, ont précisément pour objectif de permettre aux autorités compétentes d'effectuer une telle vérification et sont aptes à assurer la réalisation d'un tel objectif.

— L'article 59, paragraphe 1, de l'accord d'association doit être interprété en ce sens que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil peuvent rejeter une demande présentée au titre de l'article 45, paragraphe 1, dudit accord au seul motif que, lors de la présentation de cette demande, le ressortissant bulgare séjournait illégalement sur le territoire de cet État, en raison de fausses déclarations faites auxdites autorités ou de la non-révélation de faits pertinents aux fins d'obtenir une autorisation d'admission initiale dans ledit État membre fondée sur un autre titre. En conséquence, elles peuvent exiger que ce ressortissant présente en bonne et due forme une nouvelle demande d'établissement fondée sur ledit accord, en sollicitant un visa d'entrée auprès des services compétents dans son État d'origine ou, le cas échéant, dans un autre pays, pour autant que de telles mesures n'aient pas pour effet d'empêcher un tel ressortissant d'obtenir ultérieurement un examen de sa situation à l'occasion de l'introduction de cette nouvelle demande.

Sur la cinquième question

92 Compte tenu de la réponse apportée aux première, troisième et quatrième questions, il n'est pas nécessaire de répondre à la cinquième question.

Sur les dépens

93 Les frais exposés par les gouvernements du Royaume-Uni, belge, allemand, hellénique, espagnol, français, irlandais, italien, néerlandais et autrichien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), par ordonnance du 18 décembre 1998, dit pour droit:

1) **L'article 45, 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, conclu et approuvé au nom de la Communauté par la décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de**

la Commission, du 19 décembre 1994, doit être interprété en ce sens qu'il établit, dans le domaine d'application de cet accord, un principe précis et inconditionnel suffisamment opérationnel pour être appliqué par un juge national et qui, dès lors, est susceptible de régir la situation juridique des particuliers. L'effet direct qu'il convient donc de reconnaître à ladite disposition implique que les ressortissants bulgares qui s'en prévalent ont le droit de l'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 à l'article 59, paragraphe 1, dudit accord.

2) Le droit d'établissement, tel que défini par l'article 45, paragraphe 1, dudit accord d'association, implique qu'un droit d'admission et un droit de séjour sont conférés, en tant que corollaires de ce droit, aux ressortissants bulgares qui souhaitent exercer des activités à caractère industriel, commercial, artisanal ou des professions libérales dans un État membre. Toutefois, il découle de l'article 59, paragraphe 1, de cet accord 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 des ressortissants bulgares.

3) Les articles 45, paragraphe 1, et 59, paragraphe 1, dudit accord d'association, 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 et a des chances raisonnables de réussir. Des exigences de fond, telles que celles prévues aux points 217 et 219 des United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395), ont précisément pour objectif de permettre aux autorités compétentes d'effectuer une telle vérification et sont aptes à assurer la réalisation d'un tel objectif.

4) L'article 59, paragraphe 1, dudit accord d'association doit être interprété en ce sens que les autorités compétentes de l'État membre d'accueil peuvent rejeter une demande présentée au titre de l'article 45, paragraphe 1, de cet accord au seul motif que, lors de la présentation de cette demande, le ressortissant bulgare séjournait illégalement sur le territoire de cet État, en raison de fausses déclarations faites auxdites autorités ou de la non-révélation de faits pertinents aux fins d'obtenir une autorisation d'admission initiale dans ledit État membre fondée sur un autre titre. En conséquence, elles peuvent exiger que ce ressortissant présente en bonne et due forme une nouvelle demande d'établissement fondée sur ledit accord, en sollicitant un visa d'entrée auprès des services compétents dans son État d'origine ou, le cas échéant, dans un autre pays, pour autant que de telles mesures n'aient pas pour effet d'empêcher un tel ressortissant d'obtenir ultérieurement un examen de sa situation à l'occasion de l'introduction de cette nouvelle demande.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias