CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 14 septembre 2000 [1]

I — Introduction

1. La présente demande de décision à titre préjudiciel intervient dans le cadre d'un litige au principal portant sur l'admission et le séjour d'une ressortissante bulgare au Royaume-Uni qui, dans un premier temps, était venue en Grande-Bretagne avec un visa (expiré depuis lors) pour travailler pendant les vacances et qui, par la suite, avait introduit une demande en vue de l'obtention du statut de réfugié politique. Après le rejet de cette demande, elle a, également sans succès, demandé l'autorisation de résider en invoquant son mariage avec un ressortissant de l'île Maurice qui, quant à lui, avait un droit de séjour illimité au Royaume-Uni en raison d'un mariage antérieur. Enfin, la ressortissante bulgare, demanderesse au principal, a invoqué l'article 45 de l'accord européen conclu entre les Communautés européennes et la république de Bulgarie [2] pour fonder un droit au séjour et à l'établissement au Royaume-Uni en qualité de femme de ménage indépendante.

II — Les faits

2. L'ordonnance de renvoi de la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, présente les faits de la manière suivante:

La demanderesse qui, à l'époque, était étudiante en médecine vétérinaire est arrivée au Royaume-Uni le 17 juillet 1993. Le 8 juin 1993, elle avait obtenu, en Bulgarie, une autorisation d'entrée, 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. Dans sa demande de visa, elle avait indiqué qu'elle avait l'intention de séjourner au Royaume-Uni pour une durée de deux à trois mois et elle avait fourni des preuves concernant les fonds nécessaires pour subvenir à ses besoins pendant cette période. Au vu des indications qu'elle a fournies, elle a été admise à entrer au Royaume-Uni en tant que travailleur agricole pour une durée de trois mois.

3. Le 23 juillet 1993, la demanderesse a introduit une demande en vue de l'obtention du statut de réfugié politique. Lors de

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Décision 94/908/CECA, CE, Euratom du Conseil et de la Commission, du 19 décembre 1994, concernant la conclusion de l'accord européen entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la république de Bulgarie, d'autre part (JO L 358, p. 1).

l'entretien, le 4 mars 1994, relatif à cette demande, elle a admis que, malgré les déclarations qu'elle avait faites en vue d'obtenir l'autorisation d'entrée initiale et au moment de son entrée au Royaume-Uni, elle avait, en fait, toujours eu l'intention de demander le statut de réfugié politique au Royaume-Uni. Sa demande a été rejetée par l'Immigration and Nationality Directorate (ci-après l'«IND») en date du 19 avril 1994. Le 27 avril 1994, la demanderesse a formé un recours contre ce refus auprès du special adjudicator. En accord avec la législation nationale en matière d'immigration, aucune action n'a été entreprise contre elle à l'expiration de son autorisation d'entrée initiale jusqu'à l'aboutissement de ce recours.

4. Le recours formé par la demanderesse a été rejeté le 24 février 1995 par le special adjudicator. L'Immigration Appeal Tribunal a, en date du 14 mars 1995, rejeté sa demande en vue de l'autorisation d'introduire un appel. Le 25 avril 1995, l'IND a écrit aux avocats de la demanderesse, leur indiquant que, le recours de cette dernière ayant été rejeté, celle-ci n'avait pas le droit de rester au Royaume-Uni et qu'elle devait donc quitter le pays immédiatement. Elle ne l'a cependant pas fait. Le 25 juillet 1995, elle a épousé M. Moothien, un ressortissant de l'île Maurice qui avait un droit de séjour illimité au Royaume-Uni en raison d'un mariage conclu antérieurement — qui, entre-temps, avait abouti au divorce. Le 2 août 1995, la demanderesse a introduit une demande auprès du Secretary of State for the Home Department (ci-après le «défendeur») en vue d'une autorisation de rester au Royaume-Uni en se fondant sur ce mariage.

5. Le 28 octobre 1995 et le 9 novembre 1995, des fonctionnaires de l'immigration ont fait une visite au domicile conjugal. Lors d'un entretien, qui a eu lieu le 9 novembre 1995, la demanderesse a également indiqué à l'IND qu'elle ne recevait pas d'allocation, mais qu'elle travaillait comme femme de ménage 18 heures par semaine, sa rémunération correspondant à 50 UKL par semaine.

6. À l'issue de ces visites et au vu des observations écrites de la demanderesse et des réponses de celle-ci au cours de l'entretien, le défendeur n'était pas convaincu de la réalité et de la persistance du mariage de la demanderesse.

7. Le défendeur a également conclu que la demanderesse était entrée de manière illégale. Il a fait valoir que cette conclusion était fondée sur le fait que, dans cet entretien, la demanderesse avait, à nouveau, admis que son objectif réel lors de son arrivée était de demander le statut de réfugié politique.

8. C'est pourquoi, le 9 novembre 1995, une «Notice to an Illegal Entrant» a été signifiée à la demanderesse, l'informant qu'elle était entrée de manière illégale. On lui a accordé, en attendant sa reconduite à la frontière, un «droit de séjour temporaire», sous réserve du respect de l'obligation de se soumettre à des contrôles.

9. Le 2 janvier 1996, la demanderesse a commencé son activité de femme de ménage exercée de manière indépendante.

10. Par lettre du 4 avril 1996, l'AIRE Centre a, pour le compte de la demanderesse, introduit une demande pour que celle-ci puisse rester au Royaume-Uni en vertu de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie. Cet organisme a expliqué que la demanderesse souhaitait s'établir en vue d'exercer, en tant qu'indépendante, une activité de services ménagers généraux. Il a indiqué par ailleurs que le conjoint de la demanderesse avait trouvé un emploi et qu'il s'était engagé à soutenir son épouse autant que possible jusqu'à ce que l'activité de celle-ci génère suffisamment de profit. L'AIRE Centre a joint à cette lettre les copies de dépliants faisant la publicité pour l'activité de la demanderesse, une estimation de ses revenus et dépenses mensuels, des attestations établies par des clients, une confirmation des ressources financières de la demanderesse et une lettre confirmant que la demanderesse travaillera exclusivement comme indépendante.

11. Le 24 juillet 1996, cette demande a été rejetée par le défendeur. Le rejet est intervenu au motif que le défendeur n'avait pas acquis la certitude que les revenus que la demanderesse retirerait de l'activité qu'elle proposait d'exercer suffiraient pour la faire subsister sans avoir recours à un emploi salarié ou à des fonds publics.

12. Après cette décision, des instructions ont été données, le 26 juillet 1996, en vue de reconduire la demanderesse à la frontière en raison de son entrée illégale dans le pays. Le 10 septembre 1996, la demanderesse a été arrêtée et détenue en vue de sa reconduite à la frontière le 11 septembre 1996.

13. Le 17 septembre 1996, les solicitors de la demanderesse ont indiqué au défendeur leur intention d'introduire un recours et ils ont demandé le réexamen de la détention de la demanderesse ainsi que la libération de celle-ci.

14. Le 24 septembre 1996, la demanderesse a demandé à être autorisée à introduire un recours.

15. Le 10 octobre 1996, c'est-à-dire exactement un mois après sa mise en détention, la demanderesse a été libérée.

16. Par lettre du 23 octobre 1996, le défendeur a, à nouveau, exposé le calcul de rentabilité sur lequel avait été fondé le rejet de la demande de la demanderesse, calcul qui montrait que celle-ci ne serait pas en mesure de tirer un bénéfice suffisant de son activité pour couvrir ses dépenses. Il a relevé que les représentants de la demanderesse n'avaient toujours pas abordé cette question et il les a invités à produire des prévisions réalistes afin de démontrer que

l'activité en question est en mesure de générer, au cours des six à douze premiers mois, des bénéfices suffisants pour couvrir les dépenses de la demanderesse. Il a admis qu'il n'était pas nécessaire que ces bénéfices soient atteints dès le premier jour et que, *à court terme*, les revenus de la demanderesse pouvaient être complétés par des fonds fournis par M. Moothien. Il a souligné que le point essentiel était que l'activité de la demanderesse fournisse, à long terme, un revenu suffisant pour couvrir les dépenses de celle-ci.

17. Les solicitors de la demanderesse ont répondu par lettre du 4 novembre 1996. Dans leur calcul de la rentabilité à long terme de l'activité de la demanderesse, ils ont utilisé les mêmes taux horaires et données en matière de dépenses que ceux déjà fournis au défendeur en date du 4 juillet 1996.

18. Par lettre du 3 décembre 1996, le défendeur a indiqué à la demanderesse qu'il était prêt à lui accorder le droit de rester au Royaume-Uni au titre de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie.

19. Le défendeur a invité la demanderesse à retirer sa demande visant à être admise à introduire un recours. Les solicitors de la demanderesse ont, dans une lettre datée du 15 janvier 1997, énuméré les conditions auxquelles la demanderesse serait prête à retirer sa demande.

20. Par lettre du 21 janvier 1997, le défendeur a fait savoir qu'il n'était pas prêt à satisfaire aux conditions exposées dans la lettre du 15 janvier 1997. Selon lui, le recours de la demanderesse n'avait aucune chance de succès. Il a fait valoir que la décision d'accorder, dans la lettre du 3 décembre 1996, un droit de séjour à la demanderesse relevait de son pouvoir d'appréciation et n'équivalait pas à un quelconque aveu concernant l'illégalité des refus antérieurs.

21. Le 22 janvier 1997, la juridiction de renvoi a autorisé la demanderesse à introduire un recours.

III — Les questions préjudicielles

22. Comme, dans cette affaire, la demanderesse a invoqué un droit de séjour et d'établissement sur le fondement de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie — le libellé des articles visés dans les questions préjudicielles figure aux points 26 à 27 ci-dessous —, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, a déféré à la Cour de justice les questions suivantes, relatives à l'interprétation de cet accord:

«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 (l'"accord', JO L 358 du 31 décembre 1994, p. 1), 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 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,

i) 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, 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?

ii) 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 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 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 supplémentaires 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, alors

a) quels sont les éléments qui, en vertu d'un tel accord, 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 à 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?»

IV — Les dispositions pertinentes de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie

23. L'accord européen conclu avec la république de Bulgarie [3] (ci-après également dénommé l'«accord») a été conclu en «considérant l'attachement de la Communauté, de ses États membres et de la république de Bulgarie au renforcement des libertés de nature politique et économique constituant le fondement même de l'association» [4]. Le dix-septième considérant de l'accord stipule par ailleurs: «reconnaissant le fait que l'objectif ultime de la république de Bulgarie est de devenir membre de la Communauté et que la présente association, selon l'avis des parties, aidera la république de Bulgarie à atteindre cet objectif».

24. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, de l'accord, «[i]l est établi une association entre la Communauté et ses États membres, d'une part, et la république de Bulgarie, d'autre part».

25. Les objectifs de cette association sont cités à l'article 1er, paragraphe 2. Il s'agit, plus précisément, de la fourniture d'un cadre approprié au dialogue politique entre les parties, de l'établissement progressif d'une zone de libre-échange pour couvrir la quasi-totalité des échanges entre les

3 — Précité à la note 2.

4 — Voir quatrième considérant.

parties, de la promotion de l'expansion des échanges et des relations économiques harmonieuses entre les parties, de la fourniture d'une base pour la coopération économique, financière, culturelle et sociale, du soutien des efforts de la république de Bulgarie pour développer son économie et achever le processus de transition vers une économie de marché, ainsi que de la création d'un cadre approprié pour l'intégration progressive de la république de Bulgarie dans la Communauté.

26. Le titre IV de l'accord régit la «Circulation des travailleurs, [le] droit d'établissement [et la] prestation de services».

27. Les dispositions relatives à l'établissement figurent au chapitre II de ce titre.

À cet égard, il est notamment stipulé à l'article 45 que:

«1. Dès l'entrée en vigueur du présent accord [5], 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 [6].

...

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;

5 — Conformément à son article 124, l'accord qui a été signé le 8 mars 1993 est entré en vigueur le 1er février 1995, c'est-à-dire à un moment où la demanderesse se trouvait déjà au Royaume-Uni depuis un an et demi.

6 — Aux termes de l'annexe XVa, il s'agit d'«actes juridiques relatifs à des biens immobiliers situés dans les régions frontalières conformément à la législation en vigueur dans certains États membres».
Comme cette disposition dérogatoire figurant à l'article 45, paragraphe 1, in fine, n'a pas d'incidence sur la décision devant intervenir dans la présente espèce, nous n'y reviendrons plus par la suite.

ii) ...

...

6. ...»

28. Le chapitre IV du titre IV comporte des dispositions générales. L'article 59 prévoit au paragraphe 1 que:

«1. 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...»

V — Arguments des parties

29. La demanderesse est d'avis que l'article 45 de l'accord accorde un droit d'établissement aux ressortissants bulgares souhaitant entreprendre ou poursuivre une activité économique dans un État membre en tant que travailleurs indépendants. Selon elle, ce droit existe indépendamment du statut du demandeur du point de vue de la législation relative à l'admission sur le territoire. Elle précise que, en tout état de cause, ce droit ne saurait être fonction d'une autorisation de séjour ou d'une autre forme d'autorisation relevant du pouvoir discrétionnaire de l'État membre.

30. Elle fait valoir que l'article 45 de l'accord contient une obligation suffisamment claire et précise et ne dépendant pas de l'adoption de mesures supplémentaires pour sa mise en œuvre, de sorte qu'elle est directement applicable. Selon elle, les dispositions de l'article 59 de l'accord n'ont pas d'incidence sur cette obligation.

31. La demanderesse affirme que les États membres ne sont libres d'appliquer leurs propres législations concernant l'admission, le séjour et l'établissement de personnes physiques à des personnes cherchant à se prévaloir de leur droit d'établissement et de séjour au titre de l'article 45 de l'accord que dans la mesure où une telle application n'est pas discriminatoire sur la base de la nationalité et n'enfreint pas le droit en question. Elle en déduit que l'article 59 de l'accord ne fournit pas de fondement additionnel pour rejeter une demande formée au titre de l'article 45 dudit accord. Pour le cas où un tel rejet serait cependant possible au titre de l'article 59 de l'accord, la demanderesse estime qu'un tel refus doit respecter le principe de proportionnalité.

32. Par ailleurs, la demanderesse fait valoir que l'article 45 et/ou l'article 59 de l'accord ne permettent pas à un État membre d'exiger des ressortissants bulgares qu'ils démontrent qu'ils disposent de fonds propres suffisants sans recours à des fonds publics, lorsqu'une telle condition n'est pas imposée à leurs propres ressortissants.

33. Enfin, la demanderesse estime que la violation des articles 45 et 59 de l'accord par les autorités britanniques compétentes est suffisamment caractérisée pour faire naître un droit à indemnisation pour le préjudice subi. Il s'agit du préjudice causé à l'activité économique de la demanderesse, ainsi que de celui subi du fait de la détention de cette dernière pendant un mois.

34. Le gouvernement du Royaume-Uni considère, quant à lui, que l'article 45 de l'accord ne confère pas de droit d'établissement aux ressortissants bulgares qui séjournent sur le territoire d'un État membre en violation des dispositions en matière d'immigration. À titre subsidiaire, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que l'article 45 de l'accord n'est pas directement applicable et il invoque, à titre de preuve, l'existence des dispositions particulières de l'article 59. Selon lui, un ressortissant bulgare ne peut invoquer ses droits à l'égalité de traitement en matière d'établissement que s'il respecte les dispositions nationales en matière d'admission et de séjour au sens de l'article 59 de l'accord.

35. Le gouvernement du Royaume-Uni en déduit qu'un État membre reste libre d'appliquer ses dispositions en matière d'admission, de séjour et d'établissement aux ressortissants bulgares, dans la mesure où ces dispositions n'ont pas pour effet de rendre l'exercice du droit d'établissement impossible ou particulièrement difficile. Selon lui, cette analyse correspond aux principes de non-discrimination et de proportionnalité. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que l'article 59 de l'accord permet donc à un État membre d'exiger d'un ressortissant bulgare qui séjourne illégalement sur le territoire de cet État membre après y avoir été admis pour des motifs autres que l'établissement qu'il démontre qu'il a effectivement l'intention d'entreprendre ou d'exercer une activité indépendante et que cette activité sera une réussite sur le plan financier. Il en conclut que, en cas de séjour illégal, le rejet d'une demande fondée sur l'article 45 de l'accord est légitime.

36. Pour le gouvernement du Royaume-Uni, il en découle que les articles 45 et 59 de l'accord ne s'opposent pas à une réglementation nationale autorisant les autorités compétentes à exiger des ressortissants bulgares qui souhaitent s'établir sur le territoire d'un État membre sur le fondement de l'article 45 de l'accord qu'ils démontrent que l'activité produit des revenus suffisants ou qu'ils disposent d'autres fonds qui leur sont propres.

37. Quant à la demande d'indemnisation, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que, au stade actuel de droit communautaire, on ne saurait considérer qu'il y

a eu une violation suffisamment grave des dispositions de celui-ci.

38. Les gouvernements belge, allemand, espagnol, français, irlandais, néerlandais et autrichien, ainsi que la Commission aboutissent, dans leurs observations, pour l'essentiel, au même résultat que le gouvernement du Royaume-Uni, malgré des argumentations parfois divergentes. Dans le cadre de l'analyse, il conviendra de revenir — si nécessaire — sur les arguments de ces parties, ainsi que sur les autres arguments de la demanderesse et du gouvernement du Royaume-Uni.

VI — Analyse

39. Les questions déférées dans le cadre de la présente demande de décision à titre préjudiciel ont toutes pour objectif de déterminer si une personne peut faire valoir, à l'égard de l'État membre concerné, un droit d'établissement direct sur le fondement de l'article 45 de l'accord, voire un droit de séjour autonome dérivé de cet article, et cela notamment lorsque, au moment de l'introduction de la demande, la personne concernée se trouvait déjà depuis trois ans, et même avant l'entrée en vigueur de l'accord, illégalement dans cet État membre.

1) *Les deux premières questions*

40. À titre préliminaire, il sera noté que — comme l'ont d'ailleurs proposé la Commission et le gouvernement irlandais — il convient de renverser l'ordre des questions préjudicielles et de vérifier tout d'abord si la demanderesse est effectivement autorisée à invoquer l'article 45 de l'accord directement devant une juridiction nationale et si elle peut en déduire le droit de séjour qu'elle réclame. En effet, si tel n'est pas le cas, toutes les autres questions posées dans le cadre de la présente demande de décision à titre préjudiciel ne seront forcément que de nature hypothétique.

a) La compétence de la Cour

41. Avant d'examiner les différentes dispositions de l'accord, il convient de vérifier la compétence de la Cour.

42. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les accords d'association font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, ce qui implique une large compétence de la Cour [7].

7 — Arrêts du 30 septembre 1987, Demirel (12/86, Rec. p. 3719, points 7 à 12), et du 20 septembre 1990, Sevince (C-192/89, Rec. p. I-3461, points 8 à 12).

43. Cette jurisprudence est également applicable aux accords européens. À cet égard, le fait que l'accord conclu avec la république de Bulgarie s'intitule «accord européen» n'a pas d'autre signification juridique. Si les premiers accords conclus avec des États tiers s'intitulaient encore «accords d'association», les accords ultérieurs ont été désignés par les termes «accords de coopération». Les accords conclus avec des États de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale ont en revanche été intitulés «accords européens». Le terme «accord européen» tient compte de la circonstance que les États de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale font eux aussi politiquement partie de l'Europe et qu'ils visent l'adhésion future à l'Union européenne.

44. Il existe une jurisprudence importante de la Cour concernant l'accord d'association conclu avec la république de Turquie. Comme cet accord est parfaitement comparable à l'accord conclu avec la république de Bulgarie, applicable dans la présente espèce, nous pouvons, ci-dessous, renvoyer — du moins pour partie — à la jurisprudence intervenue en la matière. Cette jurisprudence concerne tant des questions relatives à la compétence que des questions d'interprétation, de sorte que l'on peut se reporter, du moins partiellement, à cette jurisprudence également pour ce qui concerne la présente demande de décision à titre préjudiciel relative à l'accord européen.

45. Il n'empêche qu'il existe entre l'accord d'association conclu avec la république de Turquie, d'une part, et l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie, d'autre part, certaines différences, de sorte que l'on ne saurait, en aucun cas, appliquer l'intégralité de la jurisprudence relative à l'accord d'association conclu avec la république de Turquie à l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie. C'est ce qu'il convient également de vérifier, au cas par cas, au vu des dispositions manifestement différentes du droit dérivé. Là encore, il est de jurisprudence constante qu'un traité international doit être interprété non pas uniquement en fonction des termes dans lesquels il est rédigé, mais également à la lumière de ses objectifs [8].

46. Concernant la compétence de la Cour, il n'y a cependant aucune différence entre l'accord d'association conclu avec la république de Turquie et l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie. Les deux accords sont des accords au sens de l'article 238 du traité CE (devenu article 310 CE). Concernant les accords conclus conformément à l'article 238 du traité, la Cour a, dans une jurisprudence constante, jugé qu'elle avait pleinement compétence pour interpréter de tels accords [9].

47. Il apparaît donc que la jurisprudence de la Cour relative à l'accord conclu avec la république de Turquie est applicable par analogie, du moins pour ce qui concerne la compétence pour l'interprétation des dispositions des accords européens, de sorte

8 — Arrêt du 2 mars 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Rec. p. I-1209, point 47).

9 — Arrêts Demirel (précité à la note 7, point 8), et du 16 juin 1998, Hermès (C-53/96, Rec. p. I-3603, points 22 à 29 avec des références complémentaires).

que la Cour est compétente pour répondre aux questions déférées dans la présente espèce.

b) Applicabilité directe des dispositions de l'accord européen

48. Concernant la question de l'applicabilité directe des différentes dispositions des accords d'association, la Cour a également appliqué aux accords d'association les principes qu'elle avait développés pour les dispositions des directives [10]. Ces règles sont applicables par analogie, compte tenu de l'origine commune, décrite ci-dessus, et des objectifs comparables des accords d'association et des accords européens.

49. Une disposition 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, à l'intervention d'aucun acte ultérieur [11].

50. Comme les droits que la demanderesse a fait valoir ne pourraient, tout au plus, résulter que de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, nous n'examinerons, ci-dessous, que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord en vue de son éventuel effet direct, en tenant compte cependant de l'effet d'autres dispositions de l'accord.

51. Il convient d'examiner l'article 45, paragraphe 1, de l'accord en le confrontant aux principes établis par la Cour:

Comme le font notamment valoir les gouvernements belge, italien, espagnol et français, le droit d'établissement décrit à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, mais seulement le droit d'établissement, correspond à une clause d'égalité de traitement claire, inconditionnelle et univoque, qui est directement applicable. Cette clause interdit aux États membres de réserver, après l'entrée en vigueur de l'accord, aux ressortissants bulgares souhaitant s'établir conformément aux dispositions de l'accord, un traitement moins favorable que celui accordé à leurs propres ressortissants.

52. Comparé à d'autres dispositions de cet accord, il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une disposition ayant uniquement le caractère d'un programme et nécessitant, en vue de son applicabilité directe, l'intervention de décisions du conseil d'association [12]. Cela est par exemple le cas pour la circulation des travailleurs prévue à l'article 40, para-

10 — Arrêts du 26 octobre 1982, Kupferberg (104/81, Rec. p. 3641, points 22 à 26), et Demirel (précité à la note 7, points 7 à 12).

11 — Voir, entre autres, l'arrêt du 4 mai 1999, Sürül (C-262/96, Rec. p. I-2685, point 60, avec d'autres références).

12 — Concernant le conseil d'association, l'article 3, paragraphe 2, de l'accord stipule que: «Au niveau ministériel, le dialogue politique se déroule au sein du conseil d'association. Celui-ci a la compétence générale pour tous les problèmes que les parties voudront lui soumettre». D'autres dispositions relatives au conseil d'association se trouvent aux articles 105 à 110 de l'accord.

graphe 1, et pour la prestation de services prévue à l'article 56, paragraphe 3, de l'accord, étant donné que, à ces articles, il est expressément fait état de mesures à prendre.

53. Ni le libellé de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ni les articles applicables à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ne contiennent des indications relatives à des décisions devant être prises par le conseil d'association. Au contraire, les dispositions de l'accord conclu avec la république de Turquie en matière de libre circulation des travailleurs turcs contenaient l'indication que le calendrier précis et la chronologie de la transposition de ces dispositions devaient être fixés dans des décisions futures du conseil d'association [13]. De nombreuses dispositions de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie n'ont acquis un effet direct qu'après la création d'un droit dérivé par le conseil d'association [14].

54. De même, l'objet et la nature de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie ne s'opposent pas à l'applicabilité directe de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord. Les objectifs directs de l'accord découlent des considérants et sont également énumérés à l'article 1er, paragraphe 2, de l'accord — voir ci-dessus, point 25.

55. La circonstance que, de manière incidente, cet accord européen vise essentiellement à favoriser le développement économique de la république de Bulgarie et comporte dès lors un déséquilibre entre les différentes obligations assumées par la Communauté n'est pas, selon la jurisprudence constante de la Cour relative à des accords d'association comparables, de nature à empêcher la reconnaissance par la Communauté de l'effet direct de certaines de ces dispositions [15].

56. La circonstance que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ne réserve aucun pouvoir d'appréciation à l'État d'accueil dans la décision concernant le droit d'établissement d'un ressortissant bulgare constitue un indice supplémentaire allant dans le sens de l'applicabilité directe des dispositions de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord.

57. Contrairement au point de vue de la demanderesse, les droits conférés par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ne correspondent cependant pas au droit d'établissement découlant de l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE), dont l'applicabilité directe a été confirmée par la Cour dans une jurisprudence constante [16]. Cela importe cependant peu dans la présente espèce.

13 — Voir arrêt Demirel (précité à la note 7, point 16).

14 — Voir arrêt Sevince (précité à la note 7, points 27 et suiv.).

15 — Arrêts du 12 décembre 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Rec. p. I-4533, point 34), et du 11 mai 2000, Savas (C-37/98, Rec. p. I-2927, point 53).

16 — Arrêt du 21 juin 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631).

D'une part, le libellé des deux dispositions n'est pas identique [17] et, d'autre part, la différence de traitement s'explique au vu des objectifs différents poursuivis par les deux conventions.

58. Alors que, concernant l'accord, il s'agit de l'intégration progressive de la république de Bulgarie et que l'adhésion à l'Union européenne n'est en aucun cas automatique, les objectifs du traité CE sont beaucoup plus larges et profonds. Dans le traité CE, il s'agit de la création d'un marché intérieur, dont la mise en place exige nécessairement l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux [voir article 3, sous c), du traité CE (devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous c) CE)].

59. Au vu de ce qui précède, on constate donc que, compte tenu du libellé, ainsi que de l'objet et de la nature de cette disposition, l'article 45, paragraphe 1, de l'accord a un effet direct pour ce qui concerne le droit d'établissement des ressortissants bulgares en vue de l'exercice d'une activité indépendante. Cela n'indique cependant rien sur le droit de séjour. Afin de pouvoir apprécier dans quelle mesure l'article 45, paragraphe 1, de l'accord confère un droit de séjour autonome et indépendant du droit national, il convient de déterminer la portée de cette disposition.

17 — Selon la jurisprudence constante de la Cour, la circonstance que le libellé d'un article d'un accord d'association ressemble à celui d'une disposition du traité CE n'a en aucun cas pour conséquence automatique que ces dispositions doivent être interprétées de manière identique (voir, sur ce point, l'arrêt du 1er juillet 1993, Metalsa, C-312/91, Rec. p. I-3751, points 11 à 20).

c) Portée de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord

60. Tant dans ses observations écrites déposées devant la Cour que dans la procédure orale, la demanderesse fait essentiellement valoir que, du fait du droit d'établissement consacré à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, elle bénéficie simultanément d'un droit de séjour implicite dans l'État membre en question et qu'il importe peu que, au moment de l'introduction de la demande fondée sur l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, elle se soit trouvée déjà depuis trois ans dans l'État membre d'accueil en violation de la législation nationale en matière d'émigration.

61. Les arguments de la demanderesse en faveur du caractère négligeable de l'illégalité de son séjour dans l'État membre au vu de l'introduction d'une demande au titre de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ne sont pas convaincants. Ils ne tiennent pas compte du fait que, dans le cadre de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, il convient clairement de séparer le droit de séjour du droit d'établissement.

62. Comme les termes de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord l'indiquent expressément, cette disposition ne concerne que le droit d'établissement des ressortissants bulgares dans un État membre. À aucun moment il n'est question, dans l'accord, d'un droit de séjour implicite qui en découle.

63. Comme, pour constater l'existence de certaines libertés en rapport avec un droit d'établissement, la Cour a systématiquement pris les objectifs de la convention concernée pour critère [18], il convient également d'appliquer ce critère lorsqu'il s'agit de constater l'existence d'un droit de séjour dérivé du droit d'établissement prévu à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord. Compte tenu de la restriction volontaire du domaine régi par l'accord, il apparaît que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord établit uniquement une interdiction de discrimination ou une obligation d'égalité de traitement par rapport aux ressortissants nationaux, sans aller jusqu'à un droit de séjour.

64. Dans sa jurisprudence constante relative à l'accord d'association conclu avec la république de Turquie, la Cour a constaté de manière répétée que, en l'état actuel du droit communautaire, les dispositions en cause n'empiètent pas sur la compétence des États membres de réglementer notamment l'entrée et le séjour des ressortissants turcs sur leur territoire [19].

65. Il ne saurait en être autrement pour l'interprétation de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord. Contrairement au point de vue de la demanderesse, cette jurisprudence peut être appliquée à l'accord. L'affirmation selon laquelle, sur ce point, l'accord va plus loin que l'accord d'association conclu avec la république de Turquie n'est pas tenable. C'est ce qui apparaît au vu de la comparaison des deux accords pour ce qui concerne le droit d'établissement:

— L'accord d'association conclu avec la république de Turquie

66. Aux termes de son article 2, paragraphe 1, et du deuxième considérant de son préambule, cet accord a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties. Lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale de la part de la république de Turquie des obligations découlant du traité instituant la Communauté, les parties contractantes examineront la possibilité d'une adhésion de la république de Turquie à la Communauté (voir article 28 de cet accord).

67. Aux termes de l'article 41 du protocole additionnel relatif à cet accord, les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services.

68. La majeure partie des droits dérivés depuis lors de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie repose cependant sur les décisions très concrètes

18 — Arrêt du 7 juillet 1976, Watson et Belmann (118/75, Rec. p. 1185, point 16).

19 — Arrêts du 23 janvier 1997, Tetik (C-171/95, Rec. p. I-329, point 21); du 16 décembre 1992, Kus (C-237/91, Rec. p. I-6781, point 25), et Savas (précité à la note 15, point 58).

prises, jusqu'à présent, par le conseil d'association.

— L'accord européen conclu avec la république de Bulgarie

69. Ainsi qu'il ressort de son article 1er, paragraphe 2, l'accord vise la création d'un cadre approprié au dialogue politique et l'intégration progressive de la république de Bulgarie dans la Communauté, l'expansion des échanges et la promotion de relations économiques harmonieuses. Le dix-septième considérant souligne en outre que l'objectif ultime de l'accord est l'adhésion de la république de Bulgarie à la Communauté.

70. Conformément à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, chaque État membre réserve à l'établissement de ressortissants bulgares un traitement non moins favorable que celui accordé à ses propres ressortissants.

71. Lors de la comparaison des deux accords, il apparaît clairement que ni l'un ni l'autre n'ont pour objectif d'éliminer tous les obstacles à la libre circulation des personnes. Dans les deux accords, il n'est, par ailleurs, question que d'une extension des échanges et de la création d'un cadre pour l'intégration progressive dans la Communauté, mais non pas d'un cadre conforme au traité CE.

72. Il convient de noter à cet égard que, en mentionnant expressément les notions d'admission et de séjour, l'article 59 de l'accord, auquel ne correspond aucune disposition comparable dans l'accord d'association conclu avec la république de Turquie, montre d'autant plus clairement que la réglementation dans ces domaines doit rester de la compétence des États membres, consacrant ainsi la jurisprudence relative à l'accord d'association conclu avec la république de Turquie.

73. Cependant, ce sont notamment les décisions du conseil d'association, intervenues jusqu'à présent dans le cadre de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie, qui montrent clairement que, dans le domaine de la libre circulation et du droit d'établissement, l'accord d'association conclu avec la république de Turquie est beaucoup plus développé que l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie. Cela confirme que l'on ne saurait conférer aux ressortissants bulgares souhaitant exercer une activité indépendante des droits plus importants que ceux accordés aux ressortissants turcs en vertu de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie.

74. La demanderesse invoque le caractère relativement rapproché de l'adhésion à la Communauté recherchée par la république de Bulgarie pour conférer une plus grande portée à l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie qu'à l'accord d'association conclu avec la république de

Turquie. Elle néglige cependant la règle selon laquelle il convient absolument de distinguer entre la valeur politique et la valeur juridique d'un accord.

75. Même si, comme constaté ci-dessus, la jurisprudence relative à l'accord d'association conclu avec la république de Turquie est partiellement transposable, la jurisprudence constante de la Cour concernant un droit de séjour implicite des travailleurs turcs dans le cadre de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie [20] n'est pas applicable à la présente espèce dans laquelle il s'agit du droit d'établissement de ressortissants bulgares exerçant une activité indépendante. Selon cette jurisprudence, les droits accordés aux travailleurs turcs en matière d'emploi impliquent nécessairement, sous peine de priver de tout effet le droit d'accéder au marché de l'emploi et d'exercer un emploi, l'existence d'un droit de séjour dans le chef de l'intéressé. Ce droit de séjour implicite découle cependant uniquement et exclusivement de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'Association. Pour ce qui concerne l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie, il n'existe pas de disposition comparable à cette décision.

76. Cette jurisprudence qui, en fait, ne concernait que les travailleurs turcs a, depuis lors, également été appliquée aux dispositions relatives à la liberté d'établissement de ressortissants turcs dans un État membre [21]. Ce faisant, la Cour a cependant souligné expressément que le droit de séjour implicite n'existe que dans le cadre de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie [22]. Au vu de cela, il apparaît clairement que, en l'état actuel du droit communautaire — c'est-à-dire tant qu'il n'y a pas de décision du conseil d'association en la matière —, ces principes ne sauraient être appliqués dans le cadre de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie.

77. De même, la définition de la notion d'établissement figurant à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord [23] montre clairement que l'accord exige une séparation stricte entre travailleurs et indépendants bulgares, de sorte que les droits pouvant s'appliquer aux travailleurs ne sauraient en aucun cas être transposés de manière inconditionnelle aux indépendants.

78. La réflexion suivante permet, elle aussi, de conclure que le droit d'établissement accordé aux ressortissants bulgares à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord ne saurait

20 — Arrêts Sevince et Kus (précités aux notes 7 et 19), et du 6 juin 1995, Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475, point 28).

21 — Arrêt Savas (précité à la note 15, point 63).

22 — Arrêt Savas (précité à la note 15, point 49).

23 — L'article 45, paragraphe 5, de l'accord stipule que: «... 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...».

fonder un droit de séjour implicite. En effet, même lorsque des ressortissants turcs indépendants se sont vu reconnaître un droit de séjour en vertu de la décision n° 1/80 du conseil d'association, la Cour s'est écartée de ce principe lorsqu'il s'avérait que, au moment de sa demande, le demandeur séjournait dans l'État membre concerné en violation du droit national en matière d'immigration [24]. Il s'agissait, plus précisément, de ressortissants turcs qui n'avaient obtenu leur autorisation de séjour initiale dans un État membre que grâce à des indications mensongères.

79. Il serait totalement illogique que les personnes originaires de pays tiers concernant lesquels la Communauté européenne n'a pas pris de décision de transposition aussi concrète que la décision n° 1/80 du conseil d'association dans le cadre de l'accord d'association conclu avec la république de Turquie soient favorisées par rapport aux personnes relevant de cette dernière catégorie de décisions.

80. Ainsi, on peut constater qu'il convient de séparer strictement le droit d'établissement conféré par l'article 45, paragraphe 1, de l'accord d'un éventuel droit de séjour au stade actuel de la transposition de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie.

d) Séjour irrégulier déjà avant l'entrée en vigueur de l'accord

81. La demanderesse a trompé les autorités nationales en fournissant, lors de son entrée, de fausses informations. À cet égard, il convient de noter que le séjour était déjà illégal avant l'entrée en vigueur de l'accord [25]. Peu importe par ailleurs de connaître les droits que la demanderesse aurait pu exercer du fait de l'autorisation de travail et de séjour initiale obtenue en fraude. Rien dans l'article 45, paragraphe 1, de l'accord n'indique qu'il est susceptible de réparer des infractions au droit national commises précédemment.

82. Ni la genèse ni le libellé de l'accord n'indiquent que, lors de la conclusion de l'accord, les parties contractantes avaient pour but de légaliser certaines situations illégales en matière de droit de séjour, préexistant à l'entrée en vigueur de l'accord.

83. Comme, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, l'accord ne confère même pas de droit de séjour implicite aux personnes dont le séjour illégal sur un État membre est postérieur à l'entrée en vigueur de l'accord, cela doit être d'autant plus vrai pour les personnes qui se trouvaient déjà illégalement sur le territoire de cet État membre avant l'entrée en vigueur de l'accord.

24 — Arrêts Savas (précité à la note 15, point 60), et du 5 juin 1997, Kol (C-285/95, Rec. p. I-3069, point 29).

25 — Voir ci-dessus, note 5.

84. Dans le cas contraire, cette disposition risquerait même d'inciter les ressortissants bulgares à entrer, tout d'abord, dans un État membre sous un faux prétexte, pour demander ensuite, en contournant les dispositions nationales, une autorisation de séjour sur la délivrance de laquelle l'État membre concerné n'aurait alors plus aucune influence — en raison d'un droit découlant d'un accord d'association.

85. Il apparaît donc que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord se limite à accorder aux ressortissants bulgares se trouvant déjà légalement, c'est-à-dire conformément aux dispositions nationales en matière d'admission et de séjour, dans l'État d'accueil, le droit à une égalité de traitement visant spécifiquement l'établissement.

86. Étant donné qu'il est désormais établi que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord n'accorde qu'un droit d'établissement, mais pas de droit de séjour, il apparaît que l'article 59 de l'accord ne peut avoir d'effet qu'à l'égard du droit d'établissement. Il convient cependant de se demander dans quelle mesure l'article 59 de l'accord peut restreindre la marge de manœuvre des États membres lors de la mise en œuvre du droit d'établissement.

87. L'article 59 de l'accord stipule qu'aucune disposition de l'accord ne fait obstacle à l'application, par les États membres, 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 de l'accord.

88. Lorsqu'on compare ces dispositions au libellé de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, il apparaît que l'article 59 de l'accord s'adresse uniquement à la Communauté, aux États membres, ainsi qu'à la république de Bulgarie et que le ressortissant bulgare pris individuellement ne saurait fonder des droits directs sur cette disposition. C'est ce qui explique d'ailleurs que l'article 59 de l'accord n'a aucune incidence sur l'applicabilité directe de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, démontrée ci-dessus.

89. C'est précisément dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie que les États membres doivent être autorisés à effectuer certains contrôles lors de l'entrée, du séjour et de l'établissement de ressortissants bulgares.

90. La circonstance que l'article 59 et l'article 45, paragraphe 1, se trouvent tous les deux au titre IV de l'accord ne signifie, contrairement à ce que prétend la demanderesse, pas du tout que l'article 45, paragraphe 1, de l'accord a des effets en matière de droit de séjour ou que les États membres ne sont pas autorisés à prendre des mesures restrictives en la matière. Au contraire, la présence de l'article 59 à cet endroit du

texte de l'accord montre d'autant plus clairement que les États membres continuent à être autorisés à réglementer l'admission et le séjour des ressortissants bulgares, même par rapport au droit d'établissement.

91. Par ailleurs, lors de la signature de la «déclaration commune relative à l'article 59 de l'accord» dans le cadre de l'acte final de l'accord, les parties ont convenu que le simple fait d'exiger un visa des ressortissants de certaines parties et non de ceux d'autres parties n'est pas considéré comme ayant pour effet d'annuler ou de compromettre les avantages d'un engagement particulier.

92. Ces règles d'interprétation établies par les parties contractantes elles-mêmes et qui forment un élément constitutif de l'accord indiquent à nouveau clairement quels sont les objectifs de l'accord et montrent que la volonté de toutes les parties contractantes était de continuer à réserver aux États membres le droit de réglementer de manière autonome et indépendante en matière d'admission et de séjour.

93. Par ailleurs, l'article 46, paragraphe 1, de l'accord indique clairement que, sous réserve des dispositions de l'article 45, paragraphe 1, de l'accord, tout État contractant peut réglementer l'établissement et l'activité des sociétés et ressortissants sur son territoire, à condition que ces réglementations soient applicables sans distinction. Ainsi, outre l'article 59, l'article 46, paragraphe 1, de l'accord montre que, concernant le droit d'établissement, les États membres continuent à disposer d'un pouvoir de réglementation non négligeable.

94. Par conséquent, il convient de répondre comme suit aux deux premières questions déférées par la juridiction de renvoi:

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, est directement applicable à l'établissement d'un ressortissant bulgare pour ce qui concerne l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants des États membres des Communautés européennes, mais il ne confère aucun droit à l'admission ou au séjour.

2) *La troisième question*

95. Même si, en principe, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question compte tenu de la réponse négative donnée à la première question, nous prendrons cependant position sur cette question à titre subsidiaire. Il s'agit, pour l'essentiel, de la question de savoir si les dispositions de l'accord relatives à l'admission et au séjour s'opposent aux dispositions du Royaume-Uni ou, en d'autres termes, de la question de savoir dans quelle mesure les dispositions en matière d'admission et de

séjour sont applicables lorsqu'il s'agit d'accorder un droit d'établissement.

96. Comme les dispositions d'un accord d'association ou d'un accord européen constituent une partie intégrante de l'ordre juridique communautaire [26], ces dispositions priment par rapport à celles du droit national, mais cela uniquement dans la mesure où elles se recoupent effectivement.

97. Les dispositions pertinentes dans la présente espèce ne violent cependant pas ce droit. Les articles en question de la législation britannique en matière d'admission et de séjour se bornent à transposer l'intérêt légitime et licite qu'a cet État membre à réglementer l'accès incontrôlé de ressortissants de pays tiers et à prévenir l'abus des avantages qui sont accordés aux personnes arrivant sur le territoire national conformément aux règles applicables.

98. On ne voit pas non plus de disposition en vertu de laquelle l'entrée, voire le séjour sur le territoire de l'État membre seraient refusés sur le seul fondement de la nationalité bulgare.

99. Les articles concernés accordent, pour partie, aux autorités un pouvoir discrétionnaire, dont il a d'ailleurs été fait usage au cours de la procédure précontentieuse. Lors de l'application des différentes mesures, les États membres sont bien entendu également liés par le principe de proportionnalité. Lorsqu'il s'agit cependant d'un demandeur qui n'est entré au pays que grâce à la fourniture de fausses informations aux autorités nationales, le demandeur en question ne peut pas invoquer le principe de proportionnalité. Cela serait notamment contraire aux objectifs de l'accord. À cet égard, il n'est d'ailleurs pas disproportionné d'exiger de la demanderesse de quitter d'abord le pays, pour, ensuite, présenter, en Bulgarie, une nouvelle demande en vue d'un droit de séjour simultanément avec une demande en vue d'un établissement.

100. Il serait, en revanche, contraire au principe de proportionnalité de faire dépendre l'entreprise d'une activité indépendante d'un examen des besoins sous l'angle de considérations relevant de l'économie ou de la politique concernant le marché du travail ou de rejeter une demande en vue d'un établissement au motif que l'ordre juridique de l'État membre concerné prévoit une limitation générale de l'immigration.

101. Selon la jurisprudence constante de la Cour, les États membres ont, par ailleurs, le droit de prendre des mesures destinées à exclure, dès l'origine, l'abus des droits conférés à des personnes déterminées [27].

26 — Voir ci-dessus, point 33.

27 — Arrêt du 27 mars 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Rec. p. I-1417, point 17).

102. Il apparaît donc que l'accord ne s'oppose pas à l'application de dispositions légales et administratives nationales — notamment en matière d'admission et de séjour — aux ressortissants bulgares.

3) *La quatrième question*

103. C'est également à titre purement subsidiaire, mais en vue de la clarification de notre point de vue, que nous répondrons à la quatrième question.

104. Les dispositions britanniques exigeant du demandeur qu'il démontre que ses revenus sont assurés sont elles aussi conformes aux conditions de l'accord. Une telle preuve est de nature à démontrer le caractère sérieux du projet du demandeur.

105. L'article 45, paragraphe 5, sous a), de l'accord confère aux ressortissants bulgares uniquement le droit de s'établir en tant qu'indépendants dans un État membre. L'exigence de la preuve d'un revenu suffisant permet notamment d'examiner ce critère de manière objective, sans violer les droits des ressortissants bulgares. Cette réglementation permet d'exclure de manière utile le risque que des demandeurs bulgares tentent d'accéder au marché (britannique) de l'emploi en vue d'une activité salariée.

106. La disposition nationale ne viole pas non plus le principe de l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants du pays d'accueil, prévue à l'article 45, paragraphe 1, de l'accord. Les ressortissants britanniques, d'une part, et les ressortissants bulgares, d'autre part, relèvent de régimes sociaux différents dont il convient de tenir compte en l'espèce. Jusqu'à présent, il n'existe pas, dans le cadre de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie, de réglementations en matière de droit d'établissement qui exigeraient de l'État membre qu'il soutienne financièrement les indépendants dépendants sur le plan financier. L'État membre d'accueil doit, par conséquent, être en mesure de vérifier si l'on peut effectivement supposer que les demandeurs seront, a priori, indépendants de prestations de l'État.

107. De plus, il convient, notamment, de renvoyer à la résolution du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant la limitation de l'admission de ressortissants de pays tiers sur le territoire des États membres aux fins de l'exercice d'une activité professionnelle indépendante [28], en vertu de laquelle les États membres sont autorisés à réclamer des preuves relatives aux revenus, comme celles dont il s'agit en l'espèce. Au point 7 de la partie A, on invoque expressément la nécessité d'éviter par des mesures adéquates que des personnes ne s'établissent dans un État membre sans disposer des moyens financiers requis.

28 — JO 1996, C 274, p. 7.

108. De même, on ne saurait transposer à la présente espèce la jurisprudence de la Cour invoquée par la demanderesse, à savoir l'arrêt Levin [29], relatif à l'illégalité de l'exigence de la preuve de moyens d'existence suffisants. Dans l'affaire Levin, la Cour a jugé que la notion communautaire de travailleur au sens du traité ne dépend pas de l'obtention d'un revenu minimal. Cet arrêt était destiné à déterminer la notion de travailleur sur le plan communautaire au vu des missions et des objectifs des Communautés, ainsi que des questions élémentaires relatives au marché intérieur en matière de libre circulation des travailleurs dans le cadre de l'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE). Il apparaît donc que, rien que pour cette raison, cette jurisprudence n'est pas transposable.

109. D'une part, il s'agit, dans la présente espèce, de dispositions relatives à des travailleurs indépendants et, d'autre part, ces dispositions se trouvent dans un accord européen qui, comme nous l'avons déjà constaté ci-dessus, ne saurait, dans ce domaine, en aucun cas être comparé aux dispositions du traité. À cet égard, il convient à nouveau de renvoyer à la jurisprudence de la Cour, aux termes de laquelle les dispositions similaires ou identiques de différentes conventions doivent être interprétées par rapport aux différents objectifs et conditions-cadres [30]. De plus, l'article 59 de l'accord autorise précisément l'application des dispositions nationales en matière d'admission et de séjour.

110. La nature et l'objectif de l'accord européen conclu avec la république de Bulgarie permettent donc de demander la preuve de moyens d'existence suffisants, comme cela se fait au Royaume-Uni.

4) *La cinquième question*

111. Comme les troisième et quatrième questions étaient directement liées aux deux premières, nous y avons répondu à titre subsidiaire, mais tel n'est pas le cas pour la cinquième et dernière question.

112. La question relative aux conditions d'un droit à indemnisation pour les préjudices résultant de la violation de l'accord n'a pas de lien direct avec les quatre premières questions et, compte tenu de la réponse à la première question, elle n'est plus que de nature purement hypothétique.

113. Nous pouvons par conséquent renoncer à répondre à cette question.

29 — Arrêt du 23 mars 1982 (53/81, Rec. p. 1035).

30 — Arrêt du 9 février 1982, Polydor RSO (270/80, Rec. p. 329).

VII — Conclusion

114. Nous proposons qu'il soit répondu comme suit aux questions préjudicielles:

«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, est directement applicable à l'établissement d'un ressortissant bulgare pour ce qui concerne l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants des États membres des Communautés européennes, mais il ne confère aucun droit à l'admission ou au séjour.

2) Un État membre est libre d'appliquer ses lois et réglementations concernant l'admission et le séjour également aux personnes qui, dans le cadre de l'établissement, peuvent ou pourraient invoquer l'égalité de traitement prévue à l'article 45 de l'accord, à condition que n'en soient pas réduits à néant ou compromis les avantages que retire l'une des parties d'une disposition spécifique de l'accord.

3) Il convient d'interpréter l'article 45 et l'article 59 de l'accord en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à l'application d'une disposition nationale aux termes de laquelle les autorités nationales compétentes sont autorisées à réclamer d'un ressortissant bulgare souhaitant exercer une activité indépendante de produire la preuve de moyens d'existence suffisants.»