CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 10 janvier 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire a été déférée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Deputy High Bailiff's Court, Douglas (île de Man). La juridiction de renvoi demande à être éclairée sur la compatibilité avec le droit communautaire d'une loi de l'île de Man, et cette affaire amène la Cour à examiner pour la première fois quel est l'effet du droit communautaire sur l'île, qui jouit, avec les îles Anglo-Normandes, d'un régime spécial en vertu du traité. Avant d'aborder les problèmes soulevés par les questions déférées à la Cour, il serait peut-être utile que nous évoquions les relations quelque peu particulières que l'île de Man entretient tant avec le Royaume-Uni qu'avec la Communauté européenne.

L'île de Man [1]

2. L'île de Man est située en mer d'Irlande et elle est à peu près équidistante de l'Angleterre, du pays de Galles, de l'Écosse, de l'Irlande du Nord et de l'Irlande. Sa superficie est de 227 miles carrés et sa population s'élève à 68 000 habitants environ, dont près de la moitié réside à Douglas, la ville principale. Les principaux secteurs d'activité économique de l'île sont la petite mécanique, l'agriculture, la pêche, le tourisme et les services financiers.

3. L'île de Man relève de la Couronne d'Angleterre depuis le XIV[e] siècle, mais la situation constitutionnelle actuelle date de 1866, lorsque le Trésor de l'île a été séparé de celui du Royaume-Uni et lorsque l'île s'est vu conférer un certain pouvoir de contrôle sur ses propres dépenses. Depuis cette date, de plus en plus de pouvoirs ont été transférés aux autorités locales.

4. Comme les îles Anglo-Normandes, l'île de Man ne fait pas partie du Royaume-Uni et ce n'est pas non plus une colonie. Elle est habituellement qualifiée de dépendance de la Couronne britannique, bien que ce terme n'ait pas de signification juridique précise. L'île possède sa propre assemblée législative, appelée le Tynwald, qui se compose de la House of Keys (Chambre basse) et du Legislative Council (Chambre haute). Le représentant de la Couronne sur l'île, le Lieutenant-Governor, est membre du Legislative Council.

5. Le Tynwald jouit d'un degré d'autonomie appréciable pour ce qui est des questions qui ne dépassent pas les frontières de l'île. Toutefois, les lois du Tynwald, tout

* Langue originale: l'anglais.

1 — En préparant cette partie de nos conclusions, la consultation des observations écrites déposées en l'espèce ainsi que des ouvrages suivants nous a été particulièrement utile: Simmonds: « The British Islands and the Community; II — The Isle of Man » (1970) 7 *CMLRev* 454; *Rapport de la Royal Commission on the Constitution* (1973), Cmnd. 5460, vol. I; Horner: « The Isle of Man and the Channel Islands — A Study of their Status under Constitutional, International and European Law », *EUI Working Paper* n° 98 (1984); Plender: « The Protocol, the Bailiwicks and the Jersey Cow » dans Plender (dir.): *Legal History and Comparative Law* (1990), p. 193. Se reporter également à l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 25 avril 1978 dans l'affaire Tyrer/Royaume-Uni, série A, n° 26.

comme les lois du parlement du Royaume-Uni, doivent recevoir le consentement royal pour avoir force de loi. De plus, à la différence de la situation de la législation du Royaume-Uni, il n'existe pas de convention de la Constitution imposant au souverain de donner le consentement royal à la législation de l'île de Man. Le Home Secretary (ministre de l'Intérieur) du Royaume-Uni, qui est le membre du gouvernement du Royaume-Uni plus particulièrement responsable des relations avec l'île, peut, par conséquent, conseiller au souverain de refuser le consentement royal si la mesure en question est inacceptable pour le gouvernement du Royaume-Uni. Bien qu'il semble que le consentement royal n'ait été que rarement refusé, il en résulte en pratique que le ministère de l'Intérieur doit approuver toutes les propositions de loi qui émanent de l'île.

6. Le corollaire du pouvoir dont dispose le Tynwald pour légiférer sur des questions purement internes consiste dans la pratique du parlement britannique siégeant à Westminster de ne pas légiférer sans l'agrément des autorités de l'île sur des questions qui ne concernent que l'île. Toutefois, la Royal Commission on the Constitution a estimé qu'en droit le Parlement britannique disposait d'un pouvoir illimité pour légiférer pour l'île sans le consentement de celle-ci.

7. L'île de Man n'est pas représentée au parlement britannique. Les lois adoptées par ce dernier ne s'étendent pas automatiquement à elle, mais seulement lorsqu'elles s'appliquent expressément à l'île ou lorsque leur application à l'île est implicitement nécessaire. Lorsqu'un « Act of Parliament » (loi britannique) est destiné à s'appliquer à l'île, il ne le fait en général pas directement, mais par l'inclusion dans la loi d'un article prévoyant son extension à l'île par « Order in Council » (une forme de législation subordonnée), selon les modalités qui seront précisées par l'Order. Ce système permet, dans une certaine mesure, de tenir compte des besoins spécifiques de l'île.

8. L'île de Man possède son propre système administratif, fiscal et juridique et ses propres juridictions. Il peut être interjeté appel des décisions des juridictions de l'île de Man devant le Judicial Committee of the Privy Council, qui siège à Londres et statue en dernier ressort. Au nombre des membres du Judicial Committee figurent le Lord Chancellor et tous les Lords of Appeal in Ordinary, qui siègent normalement en House of Lords. Toutefois, lorsqu'il connaît des appels émanant de l'île de Man, le Judicial Committee siège en tant que juridiction de l'île de Man et non en tant que juridiction du Royaume-Uni.

9. Le gouvernement du Royaume-Uni assume les relations internationales de l'île de Man et sa défense. La première responsabilité a fait naître une certaine inquiétude dans l'île lorsque le Royaume-Uni a demandé à adhérer à la Communauté. Cette inquiétude trouvait son origine dans l'article 227, paragraphe 4, du traité CEE, qui dispose: « Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures. » Aussi, en l'absence de dispositions spécifiques, le traité CEE serait-il devenu applicable dans son intégralité à l'île avec l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

10. Les habitants de l'île ont estimé que cela aurait pour conséquence de porter préjudice à l'économie de l'île. Aussi un régime spécial a-t-il été négocié par le Royaume-Uni pour

tenir compte de la situation particulière de l'île de Man. Ce régime est organisé par l'article 227, paragraphe 5, sous c), du traité CEE, qui a été ajouté par l'acte d'adhésion de 1972, et par le protocole n° 3 à cet acte. L'article 227, paragraphe 5, sous c), du traité dispose comme suit:

« Les dispositions du présent traité ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972. »

Des dispositions similaires ont été insérées dans d'autres traités: voir les articles 79, sous c), du traité CECA et 198, sous d), du traité Euratom. La mesure dans laquelle les traités CEE et Euratom sont applicables à l'île de Man est précisée par le protocole n° 3 de l'acte d'adhésion de 1972. C'est sur l'interprétation de ce protocole que la juridiction de renvoi a demandé à être éclairée en l'espèce.

Les faits et les questions déférées

11. Dans le litige au principal, M. Christopher Stewart Barr et la société Montrose Holdings Limited sont poursuivis par le Department of Health and Social Security (île de Man, ci-après « DHSS ») sur le fondement de l'article 2, paragraphe 1, du Control of Employment Act de 1975 (tel que modifié), qui est une loi de l'île de Man. Le libellé de ce paragraphe est le suivant:

« Sous réserve des paragraphes 2 et 3 ci-après, nul ne peut

a) accéder à un emploi ou exercer un emploi sur l'île s'il n'est pas un travailleur de l'île de Man,

b) employer une personne à quelque emploi que ce soit sur l'île si cette personne n'est pas un travailleur de l'île de Man,

si ce n'est en vertu d'un permis délivré par le Department of Health and Social Security et conformément aux conditions énoncées par ledit permis... »

Le paragraphe 2 de l'article 2 (qui ne semble pas être en cause dans le litige au principal) fournit un moyen de défense à l'employeur qui « démontre au tribunal qu'il avait considéré la personne qu'il a employée comme un travailleur de l'île de Man et qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour vérifier le bien-fondé de sa conviction ». L'expression « travailleur de l'île de Man » est définie à l'article 1er. Grosso modo, elle désigne ceux qui satisfont à des conditions telles que la naissance sur l'île ou de longues périodes ininterrompues de résidence sur l'île. Aux termes de l'article 2, paragraphe 3, l'interdiction figurant au paragraphe 1 de l'article 2 ne s'applique pas aux emplois énumérés en annexe 1 à la loi.

12. M. Barr est un citoyen britannique. Il n'est pas un travailleur de l'île de Man au sens de l'article 1er du Control of Employment Act de 1975 et il a été employé sur l'île par la société Montrose Holdings Limited du 1er septembre 1988 au 1er janvier 1989. Le DHSS n'a pas délivré de permis

autorisant son travail en application de la loi de 1975. S'il était condamné, M. Barr serait passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois et d'une amende n'excédant pas 1 000 UKL ou de l'une de ces deux peines seulement. La société Montrose Holdings Limited, si elle était condamnée, serait passible d'une amende n'excédant pas 1 000 UKL.

13. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la matérialité des faits est admise par les deux défendeurs. Leur seul argument en défense est que la loi de 1975 est incompatible avec le protocole n° 3, qui est entré en vigueur sur l'île de Man en vertu du European Communities (Isle of Man) Act de 1973, une loi de l'île de Man. Les questions préjudicielles suivantes ont, dès lors, été déférées à la Cour:

« 1) Le Control of Employment Act de 1975 (tel que modifié), un 'Act of Tynwald' (loi de l'île de Man), est-il contraire aux dispositions du protocole n° 3 de l'acte annexé au traité d'adhésion de 1972, au sens où ce protocole doit être interprété, dans la mesure où ledit 'Act of Tynwald':

a) prévoit, en ce qui concerne l'emploi, sur l'île de Man, de personnes autres que les travailleurs de l'île de Man au sens indiqué dans cet 'Act of Tynwald' tel que modifié, des contrôles ou des restrictions comportant des discriminations visant le métier, la profession ou le type d'emploi;

b) applique aux personnes physiques et morales de la Communauté, en ce qui concerne l'emploi sur l'île de Man, un traitement différent de celui qui est accordé au Royaume-Uni aux ressortissants de l'île de Man?

2) L'article 4 dudit protocole n° 3, tel qu'il doit être interprété, signifie-t-il uniquement que les autorités de l'île de Man ne sont pas autorisées à prévoir, à l'égard des personnes physiques et morales de la Communauté, des discriminations sur la base de la nationalité? »

14. La Cour ne peut manifestement pas répondre à la première question telle qu'elle est rédigée, car celle-ci suppose qu'il soit statué sur la compatibilité avec le droit communautaire d'une loi spécifique de l'île de Man. Il est bien établi que l'article 177 ne confère pas compétence à la Cour pour rendre une telle décision. Il est, toutefois, possible de donner aux deux questions une réponse permettant à la juridiction de renvoi de statuer.

La compétence de la Cour

15. Avant de pouvoir aborder le fond des questions déférées, il est nécessaire d'examiner le point de savoir si la Cour a compétence pour accueillir le renvoi. Il résulte clairement de l'article 1er, paragraphes 2 et 3, du traité d'adhésion et de l'article 158 de l'acte d'adhésion que la Cour a compétence pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation du protocole n° 3, lorsqu'une juridiction d'un des États membres le lui demande. Toutefois, comme nous l'avons indiqué plus haut, l'île de Man ne fait pas partie du Royaume-Uni. Il se

pose donc la question de savoir s'il y a lieu de considérer la juridiction de renvoi comme une « juridiction d'un des États membres » au sens de l'article 177.

16. Il ne fait pas de doute que, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté, le Tynwald estimait que cette question appelait une réponse affirmative. Ainsi l'article 2, paragraphe 1, du European Communities (Isle of Man) Act de 1973 prévoit-il notamment que

« ... toutes les voies de recours et procédures prévues par les traités ou par les dispositions prises pour leur application, qui (en vertu des dispositions de ... l'acte annexé au traité d'adhésion et des dispositions du protocole), par application des traités, prennent effet ou sont utilisées dans l'île de Man sans qu'il soit besoin de promulguer d'autres dispositions, seront, sur l'île de Man, reconnues et ouvertes en droit, et seront mises en œuvre, autorisées et respectées en conséquence... ».

L'article 3, paragraphe 1, dispose:

« Aux fins de toute action en justice, toute question relative au sens ou à l'effet de l'une des dispositions des traités applicables sur l'île de Man, ou à la validité, au sens ou à l'effet de tout instrument communautaire applicable sur l'île de Man, sera considérée comme une question de droit (et, si elle n'est pas déférée à la Cour européenne, sera examinée en tant que telle en conformité avec les principes posés par la Cour européenne et avec toute décision pertinente rendue par cette dernière...). »

Ces dispositions démontrent clairement que le Tynwald considérait que les juridictions de l'île de Man seraient autorisées, le cas échéant, à faire usage de la procédure mise en place par l'article 177.

17. Nous estimons que le point de vue du Tynwald était fondé. Il est corroboré par l'article 225, paragraphe 5, sous c), du traité, aux termes duquel le traité s'applique à l'île de Man « dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu » par le protocole n° 3. Par conséquent, l'article 177 s'applique dans cette mesure à l'île de Man: il en résulte peut-être, pour cette seule raison, que les juridictions de l'île jouissent du droit de faire usage de la possibilité prévue à l'article 177.

18. En tout état de cause, pour faire en sorte que le protocole soit correctement appliqué, il est, à notre avis, essentiel que les juridictions de l'île soient autorisées à demander à la Cour de les éclairer sur son libellé. Comme le DHSS et le gouvernement du Royaume-Uni, qui ont présenté des observations communes, le font observer, si le droit de se fonder sur l'article 177 était refusé aux juridictions de l'île de Man, il serait difficile d'assurer l'interprétation et l'application uniformes des dispositions de droit communautaire qui, en vertu du protocole n° 3, sont applicables sur l'île. Étant donné la nécessité impérative de faire en sorte que cet objectif soit atteint, nous estimons qu'il y a lieu d'interpréter largement l'expression « juridiction d'un des États membres », utilisée à l'article 177, comme s'étendant aux organes judiciaires situés sur tout territoire auquel le traité s'applique, ne serait-ce que partiellement, en vertu de l'article 227. A défaut, les juridictions de ces territoires qui sont responsables de l'application du droit communautaire seraient privées de toute possibilité de

consulter la Cour. Une telle situation mettrait gravement en péril le bon fonctionnement de l'ordre juridique communautaire.

Au fond

19. Les règles du traité relatives à la libre circulation des travailleurs, au droit d'établissement et à la libre prestation de services ne s'appliquent pas à l'île de Man. La seule référence du protocole n° 3 à ces règles se trouve à l'article 2, qui dispose: « Les droits dont bénéficient les ressortissants de ces territoires au Royaume-Uni ne sont pas affectés par l'acte d'adhésion. Toutefois, ceux-ci ne bénéficient pas des dispositions communautaires relatives à la libre circulation des personnes et des services. » (Le terme « ressortissant » vise principalement, dans le cas de l'île de Man, tout citoyen britannique ayant certains liens particulièrement étroits avec l'île: voir l'article 6 du protocole et la déclaration du gouvernement du Royaume-Uni concernant la définition du terme « ressortissants », JO 1983, C 23, p. 1.) Par là, les ressortissants de l'île de Man conservent leurs droits traditionnels de résidence au Royaume-Uni et d'accès au marché du travail dans ce pays, mais ils n'ont pas de droits de libre circulation dans le reste de la Communauté. Le droit communautaire ne confère pas aux ressortissants des États membres, y compris les ressortissants du Royaume-Uni qui ne sont pas mannois, le droit d'entrer dans l'île pour y chercher ou y occuper un emploi, pour s'y établir en vue de l'exercice d'une activité non salariée ou pour fournir des services.

20. Pour cette raison, c'est à bon droit que les défendeurs ne cherchent pas à se prévaloir des dispositions du traité relatives à la liberté de circulation. En revanche, ils invoquent l'article 4 du protocole n° 3, qui dispose simplement: « Les autorités de ces territoires (à savoir les îles Anglo-Normandes et l'île de Man) appliquent le même traitement à toutes les personnes physiques ou morales de la Communauté. » Les défendeurs soutiennent que la loi au titre de laquelle on les poursuit, le Control of Employment Act de 1975, est incompatible avec l'article 4 et ne peut donc pas être mise en œuvre.

21. Avant d'examiner cet argument, nous devons vérifier si la situation à laquelle la juridiction de renvoi est confrontée relève bien du champ d'application du droit communautaire. Dans l'affaire 175/78, Saunders, point 11 (Rec. 1979, p. 1129), la Cour a affirmé que les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs ne sauraient être appliquées « à des situations purement internes à un État membre, c'est-à-dire en l'absence de tout facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire » (voir aussi les affaires jointes 35/82 et 36/82, Morson et Jhanjan, Rec. 1982, p. 3723; l'affaire 180/83, Moser, Rec. 1984, p. 2539; les affaires jointes C-297/88 et C-197/89, Dzodzi, Rec. 1990, p. I-3763). La même limite s'applique aux dispositions du traité en matière de liberté d'établissement et de libre prestation de services: voir, par exemple, l'affaire 115/78, Knoors (Rec. 1979, p. 399). La présente espèce ne concerne pas les règles posées par le traité en matière de libre circulation des personnes, car, comme nous l'avons exposé, ces règles ne s'appliquent pas à l'île. Toutefois, étant donné qu'elle a trait au droit d'un ressortissant britannique d'occuper un emploi sur l'île de Man, on pourrait penser que les dispositions du protocole n° 3 sont également exclues en l'espèce, la situation étant purement interne à un État membre.

De fait, il ressort des observations communes du DHSS et du Royaume-Uni qu'il pourrait en être ainsi étant donné que l'objet du litige réside essentiellement dans la prétention d'un ressortissant du Royaume-Uni à exercer un emploi dans un territoire dont le Royaume-Uni assume les relations extérieures et dans lequel les dispositions communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas.

22. Nous ne pensons pas que l'on puisse se ranger à cet avis. Des faits tels que ceux de l'espèce ne sont pas « purement internes à un État membre », car, comme nous l'avons exposé, l'île de Man ne fait pas partie du Royaume-Uni. De plus, l'article 4 du protocole, en imposant aux autorités de l'île de Man d'appliquer le même traitement à toutes les personnes physiques ou morales de la Communauté, s'applique manifestement à l'égard des ressortissants de tous les États membres, y compris le Royaume-Uni. Il n'est donc pas possible de parler, comme l'a fait la Cour dans l'arrêt Saunders, d'absence de tout facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire. La jurisprudence Saunders a pour effet de permettre qu'un ressortissant du Royaume-Uni jouisse de moins de droits par rapport au Royaume-Uni que des ressortissants d'autres États membres. Toutefois, le protocole n° 3 n'implique nullement que les ressortissants du Royaume-Uni jouissent de moins de droits en vertu du droit communautaire par rapport à l'île de Man que les ressortissants d'autres États membres. Nous en concluons qu'il n'y a pas lieu de considérer les faits de l'espèce comme « purement internes à un État membre » et ils relèvent, dès lors, du champ d'application du droit communautaire.

23. Nous en arrivons, par conséquent, à l'argument des défendeurs selon lequel le Control of Employment Act de 1975 est incompatible avec l'article 4 du protocole n° 3. Le point essentiel de cet argument réside dans le fait que certains des emplois énumérés à l'annexe 1 de la loi de 1975, qui peuvent être exercés sans permis par des personnes qui ne sont pas des travailleurs de l'île de Man, ne sont en pratique ouverts qu'aux ressortissants du Royaume-Uni et de l'Irlande. Comme cela est admis par tous ceux qui ont présenté des observations, l'effet de l'article 4, dans les cas dans lesquels il s'applique, est d'interdire toute discrimination en raison de la nationalité. Les défendeurs concluent que le système des emplois exemptés est incompatible avec l'article 4, car il constitue une discrimination à l'encontre des ressortissants d'États membres autres que le Royaume-Uni ou l'Irlande. Ils reconnaissent, toutefois, que, si la loi de 1975 traitait les ressortissants du Royaume-Uni, qui ne sont pas mannois, et les ressortissants irlandais de la même façon que les ressortissants des autres États membres, elle serait conforme à l'article 4. En d'autres termes, ils ne contestent pas la légalité de la discrimination opérée par la loi de 1975 à l'encontre des personnes qui ne sont pas des travailleurs de l'île de Man.

24. Les défendeurs examinent en détail la teneur de l'annexe 1 de la loi de 1975, mais nous estimons qu'il n'est pas nécessaire que la Cour le fasse, et ce pour deux raisons. La première est que M. Barr est un ressortissant britannique. Que l'analyse proposée par les défendeurs au sujet des emplois exemptés soit correcte ou non, il n'a donc pas été la victime d'une discrimination en raison de sa nationalité. La seconde raison est que, comme l'avocat des défendeurs l'a exposé à l'audience, M. Barr était employé par la société Montrose Holdings Limited, dont l'activité principale est la promotion immo-

bilière, en tant que juriste d'entreprise. Il n'est pas soutenu que le poste de M. Barr constituait un emploi exempté au sens de l'annexe 1 à la loi de 1975. Pour ces deux raisons, les dispositions de la loi qui comportent prétendument une discrimination en faveur des ressortissants du Royaume-Uni et de l'Irlande n'ont aucun rapport avec la question de savoir si les défendeurs ont commis les infractions qui leur sont reprochées. La compatibilité de ces dispositions avec le protocole n° 3 n'a donc aucune importance. En conséquence, il n'est pas nécessaire d'analyser la portée de l'interdiction des discriminations énoncée à l'article 4 du protocole n° 3 et, en particulier, de résoudre la question de savoir si elle s'applique par rapport au traité dans son ensemble ou seulement par rapport aux dispositions de droit communautaire qui ont été expressément déclarées applicables à l'île de Man.

25. Par conséquent, nous proposons de répondre comme suit aux questions déférées à la Cour par le Deputy High Bailiff:

« Il y a lieu d'interpréter l'article 4 du protocole n° 3 à l'acte d'adhésion en ce sens que les autorités de l'île de Man ne sont pas autorisées à opérer des discriminations en raison de la nationalité entre les ressortissants des États membres de la Communauté. Cette disposition ne s'oppose pas à l'application de la législation locale à des situations qui ne font pas apparaître de discrimination en raison de la nationalité. »