CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 15 mai 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par arrêt du 1er juin 1989, le Raad van State vous a posé trois questions préjudicielles concernant des dispositions contenues dans des décisions du conseil d'association CEE-Turquie, instance mise en place par l'accord d'association CEE-Turquie [1]. Ces questions se rapportent à un litige opposant M. Sevince, ressortissant turc, au Staatssecretaris van Justitie des Pays-Bas.

2. M. Sevince, qui avait obtenu, le 22 février 1979, un permis de séjour aux Pays-Bas en raison de son mariage avec une compatriote qui y résidait, s'est vu refuser le 11 septembre 1980, par le Staatssecretaris van Justitie, une demande de prorogation de la validité de son permis. Ce refus était motivé par la séparation intervenue entre les époux Sevince. La demande de révision formée par M. Sevince ainsi que son recours contre la décision implicite de rejet de cette demande, porté devant le Raad van State, ont entraîné la suspension des effets du refus de prorogation du permis de séjour. Dans la législation néerlandaise, un tel effet suspensif existe de plein droit en cas de recours [2]. Après le rejet, suivant un arrêt rendu le 12 juin 1986 par le Raad van State, de son recours, M. Sevince a demandé, le 13 avril 1987, un permis de séjour au Staatssecretaris van Justitie en indiquant comme motif l'exercice d'une activité salariée et en se fondant sur une disposition des décisions nos 2/76 et 1/80 du conseil d'association CEE-Turquie aux termes de laquelle le travailleur turc appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre y bénéficie, après une certaine durée d'emploi régulier, du libre accès à toute activité salariée de son choix. Il importe de noter que, selon M. Sevince, les périodes de travail salarié accomplies en vertu de l'autorisation délivrée par le ministre des Affaires sociales pendant que l'effet de la non-prorogation de son permis de séjour était suspendu jusqu'au jugement définitif de son recours sont à prendre en compte dans la durée d'emploi régulier au sens des décisions précitées.

3. Saisi par M. Sevince d'un recours contre la décision de refus opposée par le Staatssecretaris van Justitie à sa demande du 13 avril 1987, le Raad van State est amené à vous interroger sur la portée et le sens de dispositions des décisions nos 2/76 et 1/80. En substance, cette haute juridiction vous demande d'abord si les dispositions en cause desdites décisions sont des normes dont l'interprétation relève de votre compétence par application de l'article 177 du traité CEE, dans l'affirmative si elles sont directement applicables dans les États membres de la CEE, en pareil cas si la notion d'emploi régulier qu'elles visent se réfère exclusivement à une situation régulière au regard de la législation sur l'emploi des étrangers, ou bien également à la possession d'un titre de séjour.

* Langue originale: le français.

1 — Accord créant une association entre la Communauté européenne et la Turquie, signé à Ankara le 12 septembre 1963, conclu au nom de la Communauté par décision du Conseil du 23 décembre 1963 (JO 217 du 29.12.1964, p. 3685).

2 — Article 38 de la Vreemdelingenwet.

I — Sur la première question préjudicielle

4. La première question, nous semble-t-il, ne soulève pas de réelle difficulté. Ainsi que l'ont relevé, à l'audience, le gouvernement néerlandais et la Commission, votre arrêt Grèce/Commission du 14 novembre 1989 [3] paraît avoir dissipé les doutes qui pouvaient encore éventuellement subsister quant à la compétence de la Cour pour interpréter, au titre de l'article 177, les décisions en cause du conseil d'association CEE-Turquie.

5. Quels sont les enseignements de votre arrêt? Vous avez d'abord rappelé que, selon une jurisprudence constante, illustrée en dernier lieu par l'arrêt Demirel du 30 septembre 1987 [4], précisément relatif à l'accord d'association CEE-Turquie,

« les dispositions d'un accord conclu par le Conseil, conformément aux articles 228 et 238 du traité, forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de l'accord, de l'ordre juridique communautaire » [5].

Vous avez ensuite indiqué que,

« pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord d'association CEE-Turquie et dans les cas prévus par celui-ci, l'article 22 de cet accord confère un pouvoir de décision au conseil d'association ».

S'agissant, alors, de la décision n° 2/80 du conseil d'association, déterminant les conditions pour la mise en œuvre de l'aide à la Turquie, vous avez considéré qu'elle avait été placée, par ledit conseil, dans le cadre institutionnel de l'association et que,

« du fait de son rattachement direct à l'accord d'association »,

la décision n° 2/80 faisait

« partie intégrante, à partir de son entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire » [6].

6. Nous estimons que les actes du conseil d'association visés dans la présente affaire, à savoir les décisions n[os] 2/76 et 1/80, sont justiciables de la même analyse et prennent place dans l'ordre juridique communautaire. En effet, les dispositions en cause de ces décisions, qui concernent la situation des travailleurs turcs appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre, sont liées aux objectifs fixés par l'article 12 de l'accord d'association, selon lequel les parties contractantes sont convenues de s'inspirer des articles 48, 49 et 50 du traité CEE pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles, et par l'article 36 du protocole additionnel [7], qui prévoit que la libre circulation sera réalisée graduellement entre la fin de la douzième année et la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur de l'accord d'association. Le deuxième considérant de la décision n° 2/76 précise que les dispositions précitées de l'accord et du protocole impliquent que les États membres de la Communauté et la Turquie s'accordent une priorité pour l'accès de leurs travailleurs à leurs marchés respectifs de l'emploi. Comme l'indique le

3 — 30/88, Rec. p. 3711.
4 — 12/86, Rec. p. 3719.
5 — 30/88, précité, point 12.
6 — Point 13.
7 — Protocole additionnel signé à Bruxelles le 23 novembre 1970, conclu au nom de la Communauté par le règlement n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 293 du 29.12.1972, p. 1).

troisième considérant de la même décision, les dispositions de celle-ci représentent la mise en œuvre de ce principe dans le cadre d'une première étape. La deuxième étape a été concrétisée par les dispositions sociales de la décision n° 1/80.

7. On constate ainsi que les décisions n^os^ 2/76 et 1/80 se rattachent directement à l'accord d'association et à son protocole additionnel. Nous ne voyons pas ce qui conduirait à ne pas en tirer les mêmes conséquences que pour la décision n° 2/80, à savoir l'appartenance à l'ordre juridique communautaire. En particulier, on ne saurait objecter que, pour la matière de la libre circulation des travailleurs, les décisions n^os^ 2/76 et 1/80 resteraient en dehors de l'ordre juridique communautaire en raison de ce qu'il appartiendrait aux États membres d'édicter les règles d'exécution nécessaires. L'arrêt Demirel a, en effet, rappelé, en se référant à votre arrêt Kupferberg du 26 octobre 1982 [8], que,

« en assurant le respect des engagements découlant d'un accord conclu par les institutions communautaires, les États membres remplissent, dans l'ordre communautaire, une obligation envers la Communauté qui a assumé la responsabilité pour la bonne exécution de l'accord » [9],

et il en a tiré la conclusion que la Cour avait bien compétence pour interpréter les dispositions de l'accord d'association CEE-Turquie et du protocole relatives à la libre circulation des travailleurs. Aussi estimons-nous que la matière sur laquelle portent les dispositions en cause des décisions n^os^ 2/76 et 1/80 n'est nullement exclusive de leur appartenance à l'ordre juridique communautaire et, par voie de conséquence, de la compétence de votre Cour pour les interpréter.

8. Votre jurisprudence établit clairement, en effet, que la compétence de la Cour pour interpréter les dispositions d'un accord conclu par le Conseil se déduit immédiatement de ce que ces dernières font partie de l'ordre juridique communautaire. L'arrêt Demirel s'est expressément référé sur ce point à votre arrêt du 30 avril 1974, Haegeman [10], pour conclure dans le sens précédemment indiqué. La compétence de la Cour pour interpréter les dispositions en cause des décisions n^os^ 2/76 et 1/80 se déduit pareillement de ce qu'elles font partie, à compter de leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire. Nous vous suggérons, en conséquence, de répondre affirmativement à la première question du Raad van State.

II — Sur la deuxième question préjudicielle

9. La deuxième question préjudicielle amène à déterminer si les dispositions en cause des décisions n^os^ 2/76 et 1/80 sont directement applicables sur le territoire des États membres. Elle a donné lieu aux développements les plus importants dans le cadre de la procédure écrite ainsi qu'à l'audience. Si la partie Sevince et la Commission estiment qu'il y a lieu d'y apporter une réponse positive, les gouvernements des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne sont d'un avis contraire.

10. S'agissant, ici, de dispositions qui ne prennent place ni dans un traité communautaire ni dans un acte « classique » d'une institution communautaire, mais qui résul-

8 — 104/81, Rec. p. 3641.

9 — 12/86, précité, point 11.

10 — 181/73, Rec. p. 449.

tent de décisions émanant d'une instance mise en place suivant un accord conclu par la Communauté avec un pays tiers, il convient, tout d'abord, de préciser les principes auxquels se référer afin de savoir si elles sont, ou non, directement applicables.

11. Dans votre arrêt Demirel, vous avez indiqué, selon une formulation de caractère général:

« 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 » [11].

C'est au regard des principes ainsi énoncés que, dans cette même décision, vous avez recherché si certaines dispositions de l'accord d'association CEE-Turquie étaient directement applicables. Ces principes nous paraissent également pertinents dès lors qu'il s'agit de se prononcer sur le caractère directement applicable ou non de dispositions contenues dans des *décisions* du conseil d'association institué par l'accord CEE-Turquie. En effet, les décisions de ce conseil appartenant, nous l'avons vu, comme l'accord d'association, à l'ordre juridique communautaire, nous ne discernons aucune raison qui permettrait de les analyser comme insusceptibles a priori de comporter des dispositions directement applicables, alors qu'une telle « inaptitude » a été écartée pour l'accord lui-même. Au contraire, l'appartenance d'un texte à l'ordre juridique communautaire est, selon nous, exclusive de toute inaptitude de principe à comporter des dispositions directement applicables. Aussi, c'est bien aux critères énoncés par l'arrêt Demirel qu'il y a lieu de se référer ici, comme en sont d'ailleurs convenues les parties au principal et la Commission, le gouvernement fédéral n'ayant, pour sa part, conclu à l'impossibilité de les transposer aux décisions du conseil d'association qu'en conséquence de sa position déniant leur appartenance à l'ordre juridique communautaire. C'est dire que, celle-ci étant acquise, il ne peut plus y avoir de contestation quant au caractère pertinent, dans la présente affaire, des critères dégagés par l'arrêt Demirel.

12. Il est donc nécessaire, maintenant, d'examiner les dispositions concernées au regard de ces critères en gardant toutefois à l'esprit que l'objet et la nature des décisions du conseil d'association doivent s'apprécier au sein du cadre d'ensemble défini par l'accord d'association et le protocole additionnel.

13. L'article 22 de l'accord d'association, pour la réalisation des objets fixés par celui-ci et dans les cas qu'il a prévus, confère au conseil d'association un « pouvoir de décision », indiquant en outre que chacune des deux parties « est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises ». Les dispositions des décisions du conseil d'association à propos desquelles l'applicabilité directe est en question se rapportent, nous l'avons dit, à la libre circulation des travailleurs. A ce sujet, l'article 12 de l'accord d'Ankara dispose que « les parties contractantes conviennent de s'inspirer des articles 48, 49 et 50 du traité instituant la Communauté pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles ». Quant à l'article 36 du protocole additionnel, il prévoit que « la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Commu-

11 — 12/86, précité, point 14.

nauté et la Turquie sera réalisée graduellement conformément aux principes énoncés à l'article 12 de l'accord d'association, entre la fin de la douzième et de la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur dudit accord », ajoutant que « le conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet ».

14. La décision n° 2/76, selon son article 1er, « fixe, pour une première étape, les modalités de mise en œuvre de l'article 36 du protocole additionnel », cette première étape étant fixée à quatre ans à partir du 1er décembre 1976. La décision n° 1/80 vise, selon son article 1er, « à assurer la relance et le développement de l'association ». Elle comporte, à cette fin, des dispositions sur l'agriculture et sur la coopération économique et technique, qui entrent en vigueur le 1er juillet 1980, ainsi que des dispositions sociales, applicables à partir du 1er décembre 1980.

15. Le juge a quo vous interroge précisément à l'égard, d'une part, de l'article 2, sous b), de la décision n° 2/76 et/ou de l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 et, d'autre part, de l'article 7 de la décision n° 2/76 et/ou de l'article 13 de la décision n° 1/80. S'agissant de cerner les effets de ces dispositions, il est indispensable d'en citer les termes exacts.

16. L'article 2, sous b), de la décision n° 2/76 prévoit que « le travailleur turc employé régulièrement depuis cinq ans dans un État membre de la Communauté y bénéficie du libre accès à toute activité salariée de son choix ». Pour sa part, l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80, qui prend place parmi les dispositions sociales de cette dernière, dispose que le travailleur turc appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre « bénéficie, dans cet État membre, après quatre ans d'emploi régulier, du libre accès à toute activité salariée de son choix ». On le voit, la deuxième disposition diffère essentiellement de la première en ce qu'elle réduit à quatre ans la condition d'emploi régulier, primitivement fixée à cinq ans.

17. L'article 7 de la décision n° 2/76 prévoit que « les États membres de la Communauté et la Turquie ne peuvent introduire de nouvelles restrictions concernant les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs qui se trouvent sur leur territoire respectif en situation régulière en ce qui concerne leur séjour et leur emploi ». Par rapport à cette rédaction, l'article 13 de la décision n° 1/80 intercale, après le mot « travailleurs », les mots « et des membres de leur famille ».

18. Si l'on s'attache, dans un premier temps, à la seule apparence de la lettre des textes, il paraît difficile de ne pas reconnaître que, des dispositions que nous venons de citer, se dégage a priori une impression de clarté. Les articles 2, sous b), de la décision n° 2/76 et 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80 nous semblent édicter sans ambiguïté la règle obligeant à ménager le libre accès à toute activité salariée de son choix au travailleur turc employé régulièrement depuis un temps précisément déterminé dans un État membre. Les articles 7 de la décision n° 2/76 et 13 de la décision n° 1/80 paraissent imposer sans équivoque une clause de standstill aux États membres et à la Turquie en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs en situation régulière du point de vue du séjour et de l'emploi.

19. Mais les apparences peuvent être trompeuses et il convient de vérifier si l'objet et la nature de l'accord d'association ou

l'économie des décisions n[os] 2/76 et 1/80 n'empêchent pas de considérer que l'on est en présence d'obligations claires, précises et inconditionnelles. C'est dire que les dispositions en cause doivent être replacées dans leur contexte.

20. L'esprit général de l'accord d'association, appréhendé au travers de ses orientations fondamentales, révèle-t-il des aspects incompatibles avec l'applicabilité directe des dispositions envisagées? Votre arrêt Demirel ne semble pas permettre de répondre positivement à cette question. En effet, si, du point de vue de ses orientations fondamentales l'accord d'association CEE-Turquie était exclusif de la présence, dans le cadre juridique qu'il créait, de toute règle directement applicable, l'arrêt précité se serait fondé sur de telles considérations pour dénier ce caractère à l'article 12 de l'accord et à l'article 36 du protocole additionnel. Or, tel n'a pas été le cas. En effet, vous avez essentiellement relevé que

« l'accord se caractérise, en ce qui concerne sa structure et son contenu, par le fait que, de façon générale, il énonce les objectifs de l'association et fixe les lignes directrices pour la réalisation de ces objectifs, sans établir lui-même des règles précises pour atteindre cette réalisation » [12].

Puis, après avoir observé que

« ce n'est que pour certaines questions spécifiques que les protocoles annexés remplacés par le protocole additionnel établissent des règles détaillées » [13],

vous avez analysé le *contenu* des articles 12 de l'accord et 36 du protocole avant d'en déduire que

« ces textes revêtent une portée essentiellement programmatique et ne constituent pas des dispositions suffisamment précises et inconditionnelles pour être susceptibles de régir directement la circulation des travailleurs » [14].

21. Ainsi, c'est de la technique juridique, de la méthode pourrait-on dire, mise en œuvre par l'accord et le protocole, en particulier à travers l'article 12 de l'un et l'article 36 de l'autre, que vous avez déduit l'absence d'applicabilité directe. En revanche, vous n'avez pas évoqué la moindre circonstance, tenant aux fondements mêmes de l'accord, qui s'opposerait à l'applicabilité directe de ses dispositions. Nous pensons donc que les orientations fondamentales qui sont à l'origine de l'accord ne comportent aucune particularité exclusive de l'applicabilité directe.

22. Cette impression n'est pas altérée par la comparaison entre, d'une part, l'accord d'association CEE-Grèce et, d'autre part, l'accord d'association CEE-Turquie et son protocole additionnel. Cette comparaison permet, en effet, de mettre en relief d'assez larges analogies. Il faut ici souligner l'identité presque totale des préambules des deux accords et indiquer en particulier que le paragraphe 4 du préambule de l'accord d'association CEE-Turquie, « reconnaissant que l'appui apporté par la Communauté économique européenne aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté », est rédigé exactement comme le paragraphe 4 de

12 — 12/86, précité, point 16.
13 — Ibidem.
14 — 12/86, précité, point 23.

l'accord d'association CEE-Grèce, sauf, évidemment, que celui-ci parle du peuple hellénique et de l'adhésion de la Grèce. Cela explique certainement que le contenu même de l'accord d'association CEE-Turquie, complété par son protocole additionnel, se révèle souvent très proche de celui de l'accord d'association CEE-Grèce.

23. Aussi, au regard de la similitude des orientations fondamentales exposées dans les préambules précités, il serait difficile de trouver dans les unes des caractères exclusifs de l'applicabilité directe qui sont absents des autres. Rappelons, en effet, que vous avez consacré, dans votre arrêt Pabst et Richarz du 29 avril 1982 [15], l'applicabilité directe de l'article 53, paragraphe 1, de l'accord d'association CEE-Grèce. Un tel résultat n'aurait pas été concevable si les orientations fondamentales exposées, dans le préambule de cet accord, en des termes quasiment identiques à ceux du préambule de l'accord CEE-Turquie avaient été exclusives de l'applicabilité directe. Dès lors, rien ne permet de considérer, a priori, que les orientations fondamentales de ce dernier accord comportent, pour leur part, une telle exclusive.

24. Une conclusion analogue s'impose au sujet des objectifs généraux exposés respectivement dans le titre I de l'accord d'association CEE-Grèce et le titre I de l'accord d'association CEE-Turquie. En effet, l'article 2, paragraphe 1, de ce dernier, qui indique que « l'accord a pour objet de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc », est rédigé de façon quasiment identique à l'article 2, paragraphe 1, de l'accord d'association CEE-Grèce, et le paragraphe 2 de chacun des deux articles fait apparaître que, dans son principe, chacun des deux accords est consacré à la réalisation des « objectifs » [16] ou « fins » [17] énoncés dans le paragraphe 1. On relève encore que, dans l'accord CEE-Turquie, la réalisation des « objectifs » précités passe par l'« établissement progressif d'une union douanière » [18] et par le « rapprochement des politiques économiques de la Turquie de celles de la Communauté en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'association ainsi que le développement des actions communes nécessaires à cet effet » [19], alors que, dans l'accord CEE-Grèce, la réalisation des « fins » sus-indiquées comporte l'« établissement d'une union douanière » [20] et le « développement d'actions communes par les parties et l'harmonisation de leurs politiques dans les domaines prévus à l'accord » [21]. En réalité, les différences significatives entre les deux accords, sur le plan de leurs principes respectifs, semblent résider surtout dans les rythmes de réalisation des « objectifs » ou « fins ». L'accord d'association CEE-Turquie prévoit, à cet égard, une phase préparatoire précédant une deuxième phase, dite transitoire, alors que l'accord d'association CEE-Grèce ne prévoit pas de phase préparatoire. Ces « rythmes » spécifiques expliquent le qualificatif de « progressif » accolé, dans l'accord CEE-Turquie, à l'établissement de l'union douanière. Ils expliquent également que l'accord CEE-Turquie, dont le contenu est, sur d'assez nombreux points, plus général que l'accord CEE-Grèce, ait, à l'issue de la phase préparatoire, été complété par un

15 — 17/81, Rec. p. 1331.

16 — Accord CEE-Turquie.

17 — Accord CEE-Grèce.

18 — Article 2, paragraphe 2, de l'accord CEE-Turquie.

19 — Article 4, paragraphe 1, troisième tiret, de l'accord CEE-Turquie.

20 — Article 2, paragraphe 2, de l'accord CEE-Grèce.

21 — Ibidem.

protocole additionnel le précisant sur la plupart de ces points.

25. Ainsi, au niveau des objectifs généraux des deux accords, tels qu'explicités dans chacun d'eux par leur titre I, dont le libellé de l'intitulé est « les principes », les similitudes paraissent encore dominer, surtout si l'on se situe dans le cadre de la phase transitoire de l'accord CEE-Turquie, ce qui est précisément le cas dans la présente affaire. Les questions de « rythmes » mises à part, on constate que, dans la définition des objectifs généraux, la seule différence notable réside en ce que l'accord CEE-Turquie se réfère plutôt à la nécessité d'une « coordination des politiques économiques des parties contractantes » [22] alors que, comme nous l'avons précédemment indiqué, l'accord CEE-Grèce met plutôt en avant l'« harmonisation » [23] des politiques. Nous ne pensons pas qu'une telle différence dans l'énoncé des principes suffise à priver, *par principe*, de toute applicabilité directe les dispositions par lesquelles seront réalisés les objectifs généraux de l'accord CEE-Turquie.

26. Si nous passons, maintenant, du plan des orientations fondamentales et des objectifs généraux de l'accord CEE-Turquie à celui du développement de ses objectifs particuliers, nous constatons qu'une comparaison s'impose encore avec l'accord d'association CEE-Grèce, à travers l'arrêt Pabst et Richarz, précité. Analysant, comme nous l'avons indiqué, l'article 53, paragraphe 1, de cet accord, vous avez relevé que cette disposition, rédigée dans des termes semblables à ceux de l'article 95 du traité, remplissait, dans le cadre de l'association entre la Communauté et la Grèce, une fonction identique à celle de ce dernier article. Vous avez ajouté qu'elle s'insérait en effet

« dans un ensemble de dispositions ayant pour objet de préparer l'entrée de la Grèce dans la Communauté, par l'établissement d'une union douanière, par l'harmonisation des politiques agricoles, par l'introduction de la libre circulation des travailleurs et par d'autres mesures d'adaptation progressive aux exigences du droit communautaire » [24].

Puis, indiquant qu'il résultait, dès lors,

« des termes de l'article 53, paragraphe 1, ... ainsi que de l'objet et de la nature de l'accord d'association dont il fait partie »

que cette disposition faisait obstacle à ce qu'un régime national de dégrèvement favorise le traitement fiscal des alcools nationaux par rapport à ceux importés de Grèce, et qu'elle comportait

« une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur » [25],

vous avez conclu que, « dans ces conditions » [26], la disposition en question devait être considérée comme étant d'application directe.

27. Nous l'avons vu, le préambule de l'accord d'association CEE-Turquie ne permet pas d'écarter a priori le rattachement

22 — Article 5 de l'accord CEE-Turquie.

23 — Article 2, paragraphe 2, de l'accord CEE-Grèce.

24 — 17/81, précité, point 26.

25 — Point 27.

26 — Ibidem.

des dispositions de celui-ci à l'objectif de préparer l'entrée éventuelle de la Turquie dans la Communauté. Notons, par ailleurs, que ces dispositions, en ce qui concerne les conditions de l'établissement d'une union douanière, sont largement similaires à celles de l'accord CEE-Grèce. En revanche, les dispositions de l'accord CEE-Turquie concernant l'agriculture ne visent pas à une harmonisation des politiques agricoles, comme dans l'accord CEE-Grèce, mais à l'adoption par la Turquie des mesures de la politique agricole commune « dont l'application ... est indispensable à l'établissement de la libre circulation des produits agricoles entre la Communauté et la Turquie »[27]. Quant à la libre circulation des travailleurs, troisième domaine expressément cité par l'arrêt Pabst et Richarz, on doit relever que, selon l'article 44 de l'accord d'association CEE-Grèce, « la libre circulation des travailleurs *telle qu'elle résulte* des articles 48 et 49 du traité instituant la Communauté est assurée entre les États membres et la Grèce à la date et selon les modalités qui seront fixées par le conseil d'association »[28]. L'article 12 de l'accord d'association CEE-Turquie se contente pour sa part, rappelons-le, de prévoir que les parties contractantes conviennent de *s'inspirer* des articles 48, 49 et 50 du traité instituant la Communauté pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs. Il est clair que, dans cette matière comme dans celle de l'agriculture, la rédaction de l'accord CEE-Turquie traduit un souci moindre d'« adaptation progressive aux exigences du droit communautaire », pour reprendre les termes mêmes de l'arrêt Pabst et Richarz. Il faut préciser, cependant, que cet accord, complété par le protocole additionnel, comporte, dans le domaine du rapprochement des politiques économiques, notamment en ce qui concerne la concurrence, la fiscalité et le rapprochement des législations, des dispositions assez proches, sinon semblables, de celles de l'accord d'association CEE-Grèce, et qui témoignent dans une certaine mesure du souci d'« adaptation progressive », précité.

28. Incontestablement, l'accord d'association CEE-Turquie, bien que comportant, avec son protocole additionnel, un ensemble de dispositions traduisant l'objectif d'une adaptation progressive de la Turquie aux exigences du droit communautaire, va moins loin dans cette direction que l'accord CEE-Grèce. Il n'en résulte pas pour autant que les dispositions visant, dans le cadre du premier accord, à atteindre cet objectif ne puissent, par principe, être directement applicables. Votre jurisprudence témoigne de ce qu'il n'est pas nécessaire qu'une disposition figure dans un accord d'association « poussé », si vous permettez l'expression, pour qu'elle soit susceptible d'application directe. Vous avez, en effet, reconnu l'applicabilité directe d'une disposition de la convention de Yaoundé de 1963[29] et d'une disposition de l'accord de libre-échange conclu en 1972 avec le Portugal[30], alors que, dans ces deux cas, d'ailleurs situés dans des contextes très différents l'un de l'autre, le degré d'adaptation aux exigences du droit communautaire était à l'évidence moins élevé que dans l'accord d'association CEE-Turquie et que l'objectif d'adhésion ultérieure à la CEE n'était pas évoqué, au contraire de ce que l'on constatait dans le préambule de ce dernier accord.

29. Aussi, nous estimons que la considération du contenu d'ensemble de l'accord d'association CEE-Turquie, complété par son protocole additionnel, ne permet pas de conclure, malgré un contexte de moindre adaptation aux exigences du droit commu-

27 — Article 33, paragraphe 1, du protocole additionnel.
28 — Souligné par nous.
29 — Arrêt du 5 février 1976, Bresciani, 87/75, Rec. p. 129.
30 — 104/81, précité.

nautaire que dans l'accord CEE-Grèce, à une exclusion de principe de l'applicabilité directe de ses dispositions. Par voie de conséquence, elle ne nous semble pas permettre de conclure non plus à une telle exclusion pour les dispositions des décisions du conseil d'association prévu par l'accord.

30. Peut-on, alors, se fonder sur la nature essentiellement programmatique que votre Cour a reconnue à l'article 12 de l'accord d'association et à l'article 36 du protocole additionnel pour conclure que les dispositions des décisions du conseil d'association qui les précisent ne pourraient être directement applicables? Il semble, en vérité, que votre arrêt Demirel n'autorise nullement une telle analyse. En effet, vous avez, dans cette décision, expressément expliqué la portée purement programmatique de ces articles par la circonstance que la fixation de règles précises, dans la matière concernée, appartenait au conseil d'association, par la voie de décisions. En particulier, vous avez indiqué que

« l'article 36 précité du protocole attribue au seul conseil d'association compétence pour édicter des règles précises pour une réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs en fonction de considérations d'ordre politique et économique, liées notamment à la mise en place progressive de l'union douanière et au rapprochement des politiques économiques et selon les modalités que ce conseil estimerait nécessaires » [31].

Vous avez ajouté que

« la seule décision que le conseil d'association a prise en la matière a été la décision n° 1/80, du 19 septembre 1980, qui, à l'égard des travailleurs turcs déjà régulièrement intégrés au marché du travail des États membres, interdit toutes nouvelles restrictions en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi »,

puis relevé que,

« dans le domaine du regroupement familial, par contre, aucune décision de ce genre n'a été prise » [32],

avant de conclure au « caractère programmatique » des articles précités de l'accord et du protocole.

31. Nous considérons ainsi que, bien loin d'exclure a priori l'applicabilité directe des dispositions de décisions du conseil d'association relatives à la libre circulation des travailleurs, votre arrêt Demirel, au contraire, relève, à la lumière des dispositions de l'accord et du protocole, que ces décisions ont en quelque sorte pour *fonction* d'édicter les règles précises en la matière. On peut se demander, d'ailleurs, s'il n'a pas d'ores et déjà délivré, de façon expresse, un « label » de précision à la décision n° 1/80 en tant qu'elle interdit, à l'égard des travailleurs turcs déjà régulièrement intégrés au marché du travail des États membres, toutes nouvelles restrictions en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi. Toujours est-il qu'en présence d'une telle vocation à la précision des décisions du conseil d'association en matière de libre circulation des travailleurs il paraît dénué de toute pertinence de prétendre que la simple reconnaissance du caractère programmatique de l'article 12 de l'accord et de l'article 36 du protocole s'opposerait, par définition, à ce

31 — 12/86, précité, point 21.

32 — Point 22.

que les décisions les précisant puissent être directement applicables.

32. Parvenu à ce stade de la discussion, nous estimons qu'il n'est possible de déceler dans le cadre extérieur aux décisions n^os^ 2/76 et 1/80 proprement dites aucun obstacle de principe à ce que des dispositions claires, précises et inconditionnelles de ces décisions mettant en œuvre les articles 12 de l'accord et 36 du protocole additionnel soient directement applicables.

33. Il convient donc, maintenant, de s'attacher à l'économie des dispositions en cause dans le propre cadre des décisions précitées du conseil d'association. C'est surtout à cet égard, en effet, que les gouvernements des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne analysent ces dispositions comme n'étant ni précises ni inconditionnelles.

34. Les objections du gouvernement des Pays-Bas et de celui de la République fédérale d'Allemagne concernent un premier aspect de la portée des dispositions en cause. Le gouvernement fédéral a insisté, en particulier, sur le fait que l'accord, tout en n'excluant pas entièrement l'adoption de décisions conférant directement des avantages individuels, partait cependant du principe de la nécessaire transposition des décisions du conseil d'association, et souligné qu'en vertu de l'accord relatif aux mesures à prendre pour l'application de l'accord d'association, que les représentants des gouvernements des États membres ont conclu le 12 septembre 1963, et en particulier de son article 2, il serait établi, en ce qui concerne la CEE, que toutes les décisions du conseil d'association nécessitent un acte de transposition. Dès lors, un tel acte, de nature variable suivant que l'on touche à un domaine relevant de la compétence de la Communauté ou à un domaine relevant de celle des États membres, s'imposerait en tout cas pour donner effet à des décisions du conseil d'association dans les États membres, et il ne serait donc pas question d'application directe pour ce type de décisions.

35. Ces affirmations quant à la nécessité de principe d'une transposition des décisions du conseil d'association semblent démenties par votre arrêt Grèce/Commission, précité. Vous avez, en effet, considéré, après analyse des termes des dispositions de la décision n° 2/80 du conseil d'association CEE-Turquie, que ceux-ci

« permettaient ... leur exécution sans l'adoption préalable de mesures complémentaires »,

et conclu qu'ainsi

« l'article 2 de l'accord intergouvernemental ne trouve, en toute hypothèse, pas à s'appliquer » [33].

Il n'est donc, selon nous, nullement *nécessaire par principe* que des « actes de transposition » soient pris pour que soit permise l'exécution de dispositions contenues dans des décisions du conseil d'association. Comme l'illustre votre arrêt, c'est du degré de précision des termes des dispositions en cause que dépendra le point de savoir si des mesures d'exécution doivent être prises par la Communauté ou les États membres. Mais de telles mesures ne constituent pas un a priori absolu.

33 — 30/88, précité, point 16.

36. Le même arrêt apporte également un début de réponse aux arguments des deux gouvernements qui soulignent que l'article 12 de la décision n° 2/76 et l'article 29 de la décision n° 1/80 prévoient que les parties contractantes prennent, chacune en ce qui la concerne, les mesures que comporte l'exécution des dispositions de la décision, et aux observations particulières du gouvernement des Pays-Bas s'appuyant sur l'article 2, paragraphe 2, de la décision n° 2/76 et l'article 6, paragraphe 3, de la décision n° 1/80. Selon ces dernières dispositions, les modalités d'application des règles figurant à ces articles sont fixées par les réglementations nationales. Pour notre part, nous considérons, à la lumière de votre arrêt, qu'une disposition contenue dans une décision du conseil d'association peut être rédigée en des termes tels que son application ne soit pas conditionnée par des mesures d'exécution. Les parties contractantes doivent exécuter les dispositions des décisions du conseil d'association, mais il n'est nullement acquis que, dans tous les cas, l'application de ces dispositions soit *subordonnée* à des mesures d'exécution. Cela dépend, comme vous l'avez montré, de l'économie des dispositions en cause. Ces mesures d'exécution ne conditionnent l'application des dispositions en question que *si* elles sont nécessaires, et non *parce qu'elles* seraient toujours, a priori, nécessaires.

37. Or, si nous considérons les termes mêmes des dispositions précisément en cause, nous avouons ne pas y trouver la manifestation évidente de ce que les obligations qu'elles formulent seraient trop vagues, ou trop imprécises, pour recevoir application sans l'intervention de mesures d'exécution. La liberté d'accès à toute activité salariée de son choix pour le travailleur turc régulièrement employé, depuis un temps déterminé, sur le marché de l'emploi d'un État membre semble constituer une règle suffisamment précise pour recevoir en tant que telle application. La formulation de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 2/76 et de l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80 paraît, en particulier, permettre de déterminer si une situation méconnaît les termes de ces dispositions en faisant obstacle à la liberté d'accès à toute activité salariée qu'elles prévoient. De même, la clause de standstill figurant à l'article 7 de la décision n° 2/76 et à l'article 13 de la décision n° 1/80 paraît bien s'analyser en une interdiction précise dont l'application n'appelle pas, par elle-même, l'intervention de mesures d'exécution. Ici encore, il nous semble que les termes de ces dispositions permettent de déterminer si une situation les méconnaît. Observons, d'ailleurs, que les derniers articles cités ne comportent même pas de dispositions spécifiques prévoyant la fixation de modalités d'application par les réglementations nationales.

38. Cela ne signifie pas, pour autant, que certaines modalités ne doivent pas être fixées pour régler certains détails ou pour préciser les conditions d'application dans des cas présentant certaines particularités. Mais la circonstance qu'une disposition ne comporte pas autant de règles spécifiques qu'il y a de types de situations appelés à être régis par elle ne conduit pas à la regarder comme imprécise ou conditionnelle, et insusceptible, comme telle, d'applicabilité directe. Votre jurisprudence renferme pléthore d'exemples de dispositions dont la généralité, qui rendait nécessaire votre interprétation sur le point de savoir si elles s'appliquent à tel ou tel type de cas, n'empêche nullement de reconnaître leur applicabilité directe. S'il fallait dénier l'applicabilité directe de toute disposition de droit communautaire qui ne comporte pas de description exhaustive des cas dans lesquels elle s'applique, des pans entiers de

votre œuvre jurisprudentielle disparaîtraient. Est-il besoin, par ailleurs, de rappeler que la compétence incontestable des États membres pour déterminer les moyens permettant d'atteindre le résultat fixé par une directive ne vous a pas empêchés, dans de nombreux cas, de reconnaître le caractère directement applicable de dispositions d'une directive en l'absence des mesures nationales de transposition pourtant nécessaires pour prévoir le détail des modalités d'application?

39. Un parallèle peut, à cet égard, être établi avec le raisonnement que vous avez suivi dans l'arrêt du 4 décembre 1986, FNV [34]. Amenés à vous prononcer sur l'applicabilité directe de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale [35], vous avez indiqué qu'on ne peut, à partir des termes de l'article 5 de ladite directive, qui oblige les États membres à prendre

« les mesures nécessaires afin que soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement »,

déduire qu'il prévoit

« des conditions auxquelles l'interdiction de discrimination est soumise »,

en ajoutant que,

« tandis qu'il réserve aux États membres un pouvoir d'appréciation quant aux moyens, l'article 5 impose le résultat que ces moyens doivent réaliser » [36].

Aussi avez-vous conclu que l'article 4, paragraphe 1, précité,

« ne confère nullement aux États membres la faculté de conditionner ou de restreindre l'application du principe de l'égalité de traitement dans son champ d'application propre »

et que cette disposition

« est suffisamment précise et inconditionnelle pour pouvoir être invoquée ... par les particuliers devant les juridictions nationales » [37].

40. Il nous semble que cette analyse peut être, mutatis mutandis, transposée à la présente espèce, où, compte tenu des termes des dispositions en cause dans les décisions n^os^ 2/76 et 1/80, la circonstance que ces dernières prévoient que les parties contractantes prennent les mesures que comporte leur exécution et, le cas échéant, que les États membres fixent les modalités d'application ne suffit pas pour considérer que l'application de la règle d'accès à l'emploi ou celle de la clause de standstill peut être restreinte ou conditionnée par les États membres. Le contenu clair de ces règles ne ménage pas aux États membres la faculté d'y apporter des modifications, d'y ajouter des conditions.

34 — 71/85, Rec. p. 3855.
35 — JO L 6 du 10.1.1979, p. 24.
36 — 71/85, précité, point 20.
37 — Point 21.

41. Le gouvernement des Pays-Bas a également invoqué, dans un sens défavorable à la reconnaissance de l'applicabilité directe, la présence, à l'article 6 de la décision n° 2/76 et à l'article 12 de la décision n° 1/80, d'une clause de sauvegarde. Selon la première disposition, « lorsqu'un État membre de la Communauté ou la Turquie subit ou est menacé de subir des perturbations sur son marché du travail pouvant entraîner des risques graves, pour le niveau de vie ou d'emploi, dans une région, branche d'activité ou profession, l'État concerné peut ne pas appliquer automatiquement les dispositions du paragraphe 1, sous a) et b), de l'article 2. L'État concerné informe le conseil d'association de cette restriction temporaire ». La seconde est identique, sous réserve d'un changement de la numérotation des dispositions qu'il est possible de ne pas appliquer automatiquement. Le gouvernement néerlandais estime que la faculté unilatérale ainsi réservée aux États parties à l'accord, sans qu'il y ait eu autorisation ou concertation préalable et moyennant une simple information du conseil d'association, doit conduire à considérer que la règle d'accès à toute activité salariée, qui est au nombre de celles qu'il est possible de ne pas appliquer automatiquement dans les circonstances évoquées ci-dessus, ne peut être d'application directe.

42. Dans votre arrêt Kupferberg, vous avez noté, à propos de clauses de sauvegarde figurant dans l'accord de libre-échange entre la CEE et le Portugal, qu'il convenait de remarquer que

« elles ne sont d'application que dans des circonstances déterminées et, en règle générale, après un examen contradictoire au sein du comité mixte »

et que,

« en dehors des situations spécifiques qui peuvent entraîner leur application, l'existence de ces clauses ... n'est pas, en elle-même, de nature à affecter l'applicabilité directe que peuvent comporter certaines stipulations de l'accord » [38].

Les clauses de sauvegarde inscrites dans les décisions de l'accord CEE-Turquie se distinguent, il est vrai, de celles de l'accord de libre-échange en cause dans l'arrêt Kupferberg en ce sens que ces dernières ne s'appliquaient « en règle générale » qu'après un examen contradictoire au sein du comité mixte, alors qu'aucun examen contradictoire ne doit précéder l'application des premières. On relèvera toutefois qu'il ne résulte pas des termes de l'arrêt Kupferberg que cette circonstance suffit, à elle seule, pour exclure l'applicabilité directe des dispositions en cause. Votre décision mentionne qu'il y avait « en règle générale » examen contradictoire préalable au sein du comité mixte, et non pas dans tous les cas. Surtout, il nous semble que l'arrêt met l'accent sur le caractère spécifique des situations qui peuvent entraîner l'application des clauses de sauvegarde. Or, ce caractère spécifique existe bien dans les clauses des décisions n^{os} 2/76 et 1/80. Il y est question de la menace de « subir des perturbations sur son marché du travail pouvant entraîner des risques graves, pour le niveau de vie ou d'emploi, dans une région, branche d'activité ou profession », et il y est de plus indiqué que seules ces circonstances permettent de « ne pas appliquer automatiquement » certaines dispositions des décisions. C'est souligner, nous semble-t-il, que les clauses de sauvegarde ne doivent permettre de répondre qu'à des situations exceptionnelles et qu'au regard de telles exceptions la règle est l'*application automatique* par les États membres des dispositions en cause.

38 — 104/81, précité, point 21.

43. Observons, au passage, que cette *application automatique*, évoquée a contrario par lesdites clauses de sauvegarde, paraît infirmer la conception selon laquelle le pouvoir des États membres de prendre les mesures d'exécution des décisions du conseil d'association ou, le cas échéant, de fixer les modalités d'application de certaines de leurs dispositions impliquerait pour eux la possibilité de préciser le contenu des dispositions en cause dans la présente affaire, notamment en ajoutant des conditions, ce qui interdirait leur application directe. Le qualificatif d'« automatique » suggère plutôt, selon nous, que les conditions de l'application n'ont plus à être débattues.

44. L'analyse des clauses de sauvegarde figurant dans les décisions du conseil d'association conduit à évoquer la position que vous avez adoptée, dans votre arrêt International Fruit Company du 12 décembre 1972 [39], sur le point de savoir si les dispositions de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) engendraient, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice. Envisageant, pour répondre à cette question, « à la fois l'esprit, l'économie et les termes de l'accord général » [40], vous avez relevé que celui-ci,

« fondé, aux termes de son préambule, sur le principe de négociations entreprises sur 'une base de réciprocité et d'avantages mutuels', est caractérisé par la grande souplesse de ses dispositions, notamment de celles qui concernent les possibilités de dérogation, les mesures pouvant être prises en présence de difficultés exceptionnelles et le règlement des différends entre les parties contractantes » [41].

Puis, après avoir examiné plus spécifiquement certaines dispositions de l'accord, vous avez conclu que, placée dans un tel contexte, celle soumise à votre examen n'était

« pas de nature à engendrer, pour les justiciables de la Communauté, le droit de s'en prévaloir en justice » [42].

Vous avez, depuis, réaffirmé à plusieurs reprises cette position, reposant sur le contexte général du GATT, à propos d'autres dispositions de l'accord, notamment dans deux arrêts du 16 mars 1983 [43].

45. Notons, tout d'abord, que l'accord d'association CEE-Turquie ne semble pas révélateur du même caractère général de *souplesse* que celui expressément mentionné à propos du GATT. Sans revenir à nouveau sur le contexte d'ensemble de l'accord d'association, il importe quand même d'observer, par parenthèse, que ce dernier constitue, à l'évidence, un cadre sensiblement plus contraignant. La lecture des points 22 à 26 de l'arrêt International Fruit Company, où sont notamment mis en valeur l'article XXII, paragraphe 1, du GATT, selon lequel « chaque partie contractante examinera avec compréhension les représentations que pourra lui adresser toute autre partie contractante et devra se prêter à des consultations au sujet de ces représentations », l'article XXV, paragraphe 1, du même document, prévoyant que les parties contractantes « pourront entrer en consultation avec une ou plusieurs parties contractantes sur une question pour laquelle une solution satisfaisante n'aura pu être trouvée au moyen des consultations prévues au

39 — 21/72 à 24/72, Rec. p. 1219.
40 — Point 20.
41 — Point 21.
42 — Point 27.
43 — SIOT/Ministère italien des Finances (266/81, Rec. p. 731) et Administration des Finances de l'État/SPI et SAMI (267/81 à 269/81, Rec. p. 801).

paragraphe 1 », et les mesures de règlement des différends englobant, suivant vos propres termes,

« des représentations ou propositions écrites à 'examiner avec compréhension', des enquêtes éventuellement suivies de recommandations, de consultations ou de décisions des parties contractantes, y compris celle d'autoriser certaines parties contractantes à suspendre, à l'égard d'autres, l'application de toute concession ou autre obligation résultant de l'accord général » [44],

fait ressortir, par contraste, le caractère sensiblement plus directif des dispositions de l'accord d'association.

46. Mais, s'agissant plus spécialement des clauses de sauvegarde, on doit surtout souligner que celles contenues dans les décisions du conseil d'association ne témoignent pas du même degré de souplesse que celles du GATT et qu'il ne serait donc nullement justifié de raisonner par analogie avec ces dernières pour conclure à l'absence d'applicabilité directe de dispositions desdites décisions. Vous avez, dans l'arrêt International Fruit Company, indiqué que,

« pour le cas où, du fait d'un engagement assumé en vertu de l'accord général ou d'une concession relative à la préférence, certains producteurs subissent ou risquent de subir un préjudice grave, l'article XIX prévoit la faculté pour une partie contractante de suspendre unilatéralement l'engagement ainsi que de retirer ou modifier la concession, soit après consultation de la collectivité des parties contractantes et à défaut d'accord entre les parties contractantes intéressées, soit même, s'il y a urgence et à titre provisoire, sans consultation préalable » [45].

La comparaison avec les clauses de sauvegarde des décisions du conseil d'association conduit à relever, en premier lieu, qu'elles se placent dans un cadre d'ensemble plus contraignant que celui représenté par le GATT et, en second lieu, qu'elles sont explicitement définies comme des exceptions à une règle d'*application automatique* des dispositions des décisions en cause, alors que celles du GATT, qui paraissent en harmonie avec le système d'ensemble globalement « souple » où elles prennent place, pourraient difficilement se voir qualifier de dérogations à une application automatique qui, en réalité, ne fait pas partie de ce système.

47. Ces différentes séries de considérations nous amènent à estimer que les clauses de sauvegarde figurant dans les décisions n[os] 2/76 et 1/80, dont l'utilisation, réservée à des situations de crise définies, n'est pas purement discrétionnaire, ne semblent pas conçues de telle façon que l'applicabilité directe de certaines des dispositions desdites décisions puisse en être affectée.

48. Une dernière objection doit être discutée enfin, celle tenant au fait que les décisions du conseil d'association CEE-Turquie ne sont pas publiées. Il est exact que ces décisions ne sont pas soumises à des règles de publication et qu'elles ne sont pas, en fait, publiées au Journal officiel. On peut certes se demander si l'appartenance de ces décisions à l'ordre juridique communautaire ne justifierait pas que leur publication soit organisée. Observons, toutefois, sur la question qui nous préoccupe ici, qu'à notre connaissance vous n'avez jamais

44 — 21/72 à 24/72, précité, point 25.

45 — Point 26.

fait formellement dépendre l'applicabilité directe d'une disposition de la publication du texte où elle figure. Aussi, dès lors que les parties à l'accord d'association, dont les États membres, ont connaissance des décisions du conseil d'association, puisqu'elles y sont représentées en vertu de l'article 23 de l'accord, il semblerait difficile d'opposer à un ressortissant turc le seul défaut de publication d'une décision du conseil d'association pour lui refuser la possibilité de se prévaloir, en justice, d'une de ses dispositions à l'encontre d'un État membre, alors que celle-ci, par ailleurs, répondrait aux exigences de clarté, de précision et d'inconditionnalité requises par votre jurisprudence en la matière, et qu'il en aurait eu connaissance. C'est pourquoi nous vous suggérons de ne pas attacher une importance déterminante à l'absence de publication pour la réponse à donner à la deuxième question.

49. En conclusion des différents développements consacrés à l'examen de la deuxième question du Raad van State, nous sommes amené à constater que, face aux termes apparemment clairs et précis des dispositions en cause des décisions n^{os} 2/76 et 1/80, aucune considération tenant aux objectifs fondamentaux de l'accord d'association, à sa structure d'ensemble ou à l'économie même desdites dispositions au sein des décisions précitées n'est apparue comme étant de nature à les faire finalement regarder comme insuffisamment précises ou comme conditionnelles. Nous ne discernons donc aucune raison qui justifierait de ne pas reconnaître le caractère directement applicable des dispositions visées par la question du juge a quo. Remarquons, d'ailleurs, que, en indiquant que la décision n° 1/80 avait, par une des dispositions en cause dans la présente affaire, « interdit toutes nouvelles restrictions en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi », votre arrêt Demirel n'avait pas paru exprimer de doute quant au sens précis de cette disposition. Le caractère directement applicable des dispositions qui vous ont été soumises s'inscrit, selon nous, dans le droit fil de cet arrêt, qui, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, a relevé que seul le conseil d'association avait

« compétence pour édicter des règles précises pour une réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs » [46].

L'opposition faite par votre arrêt entre les dispositions de l'accord, de portée essentiellement programmatique, et celles des décisions du Conseil, dont la finalité était, en quelque sorte, d'être précises, inscrivait ainsi en filigrane la vocation de ces dernières à être directement applicables.

50. Nous vous proposons donc de répondre affirmativement à la deuxième question du juge a quo.

III — Sur la troisième question préjudicielle

51. Nous parvenons ainsi à l'examen de la troisième question préjudicielle. Celle-ci tend à savoir si l'expression « employé régulièrement » figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 2/76 et/ou à l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80 vise en substance l'emploi d'un ressortissant turc, alors que ce dernier est en possession d'un titre de séjour en vertu de la législation sur les étrangers, ou bien simplement le travail légalement autorisé en vertu des seules prescriptions relatives à l'emploi des étrangers. L'enjeu de cette question est clairement illustré par la situation qui a donné lieu au litige au principal. M. Sevince a, en effet, eu la permission officielle de travailler — et l'a appa-

46 — 12/86, précité, point 21.

remment exploitée — pendant la période où, dépourvu à proprement parler de titre de séjour, il bénéficiait cependant d'une suspension des effets de la décision administrative lui refusant la prorogation du titre de séjour jusqu'à ce que son recours juridictionnel ait été définitivement jugé. Ainsi, M. Sevince travaillait régulièrement au regard de la législation sur l'emploi des étrangers, au titre de laquelle il avait bénéficié d'une « attestation » lui permettant de ne plus être considéré comme étranger au regard de cette législation et d'avoir, en conséquence, accès à toute activité salariée [47], mais il ne se trouvait pas simultanément en position régulière par rapport à la législation sur les étrangers, puisqu'il ne disposait pas d'un titre de séjour.

52. En faveur de la thèse selon laquelle l'emploi régulier en cause ne se référerait qu'à une situation régulière au sens de la seule législation sur le travail des étrangers, indépendamment de toute considération liée à la régularité du séjour, le demandeur au principal ainsi que la Commission ont notamment mis en valeur une comparaison du libellé de plusieurs dispositions des décisions concernées du conseil d'association. En particulier, ils ont fait valoir que, dans la décision n° 1/80, par exemple, certains articles comportent une référence expresse au droit de séjour. Ils citent ainsi l'article 13, qui vise « les travailleurs et les membres de leur famille qui se trouvent ... en situation régulière en ce qui concerne le séjour et l'emploi », et l'article 8, paragraphe 2, relatif aux « travailleurs turcs en situation de chômage régulier et qui résident régulièrement sur le territoire (d'un) État membre ». Aussi estiment-ils que la seule mention, dans d'autres dispositions, dont celles au sujet desquelles la question préjudicielle est posée, de l'*emploi régulier*, sans évocation du *séjour*, traduirait l'intention des auteurs des décisions n^{os} 2/76 et 1/80 d'aménager des droits au profit de personnes en situation régulière du point de vue de la seule législation relative à l'emploi, sans que leur position quant à la législation sur le séjour interfère de quelque manière que ce soit.

53. Les gouvernements des Pays-Bas et de la République fédérale d'Allemagne ne souscrivent pas à une telle analyse. En particulier, le gouvernement néerlandais a indiqué, au sujet de l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80, que l'appartenance au marché régulier de l'emploi et l'exercice d'une activité régulière impliquent que « l'activité salariée est exercée en vertu d'un titre de séjour délivré (notamment) aux fins de l'exercice d'une activité salariée » [48]. Il a ajouté, à propos de l'article 13 de la même décision, que, par séjour régulier, au sens de cette disposition, il fallait entendre le fait de répondre aux conditions de la délivrance d'un titre de séjour, notamment pour l'exercice d'une activité salariée, et que la règle ne visait donc pas un séjour autorisé au titre d'une procédure judiciaire dont l'objet consiste précisément à établir si l'intéressé satisfait aux conditions de délivrance d'un titre de séjour.

54. En présence de ces arguments contradictoires, il convient, en guise de préalable, de préciser qu'à notre sens un raisonnement fondé sur une analogie avec le droit communautaire de la libre circulation des travailleurs ne serait pas a priori pertinent. Rappelons, une fois encore, en effet, que l'article 12 de l'accord d'association, auquel se réfère l'article 36 du protocole additionnel, a prévu que les parties contractantes convenaient de *s'inspirer* des articles 48, 49 et 50 du traité CEE pour réaliser graduelle-

47 — Article 3 de la Wet arbeid buitenlandse werknemers.

48 — Mémoire du gouvernement néerlandais, p. 9, paragraphe 24, de la traduction française.

ment la libre circulation des travailleurs entre elles. Aussi, les principes consacrés par ces articles et les règles qui les ont mis en œuvre ne sont pas de plano applicables dans la matière de la libre circulation des travailleurs traitée par l'accord d'association. Le droit de cette libre circulation résulte essentiellement des règles précises dont la fixation relève de la compétence du conseil d'association. Ce sont ces règles qu'il convient d'analyser, et ce n'est que dans la mesure où elles s'inspireraient *précisément* du droit communautaire de la libre circulation des travailleurs qu'il y aurait éventuellement place pour le raisonnement par analogie.

55. Or, il faut bien voir que les règles édictées par le conseil d'association paraissent d'une inspiration encore trop éloignée de celle des règles de la CEE pour que le raisonnement par analogie trouve place ici. Elles visent, en effet, non pas à aménager les conditions de la libre circulation des travailleurs entre la Turquie et les États membres, notamment au profit des ressortissants turcs, mais à consolider simplement la situation des travailleurs turcs *déjà* régulièrement intégrés au marché de l'emploi d'un des États membres. On est donc en présence d'objectifs beaucoup plus modestes, au stade considéré du fonctionnement de l'accord d'association, que dans le cadre du traité CEE, et ce dernier n'apparaît dès lors pas une référence que l'on puisse, à ce stade, utiliser pour l'interprétation des décisions du conseil d'association.

56. L'examen des dispositions en cause des décisions du conseil d'association doit-il conduire à retenir l'analyse, faisant notamment appel au raisonnement a contrario, de M. Sevince et de la Commission? La régularité d'une situation quant au droit de séjour n'est-elle exigée que lorsqu'il est expressément fait référence au séjour régulier, ce qui n'est pas le cas dans lesdites dispositions, ou bien un tel séjour est-il inclus dans la notion d'emploi régulier? Il est incontestable qu'alors que les articles 2, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 2/76 et 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80 n'évoquent que l'emploi régulier les articles 7 et 13 des mêmes décisions respectives paraissent distinguer les notions de séjour et d'emploi. Une interprétation littérale pourrait donc inciter à penser que, lorsque seul l'emploi régulier est visé, la régularité à apprécier ne doit pas prendre en compte la question de savoir s'il y a, ou non, séjour régulier.

57. Il nous semble, cependant, que l'on doit hésiter à suivre un tel raisonnement, compte tenu de certaines de ses conséquences. Une conception purement « autonome » de l'emploi régulier nous paraîtrait, en réalité, conduire à une certaine absurdité, voire à une sorte de perversion du droit applicable. Observons le déroulement du processus dans un cas tel que celui de M. Sevince. Un travailleur turc se voit refuser la prorogation de son permis de séjour. Il exerce un recours contre cette décision. Dans l'attente du jugement, l'effet de la mesure d'éloignement résultant du refus de prorogation se trouve suspendu. Pendant cette suspension, l'intéressé se voit donner la possibilité d'exercer un emploi dans des conditions prévues par la loi sur l'emploi des étrangers, donc régulières au regard de cette loi. La suspension prend fin par le jugement définitif. L'annulation éventuelle du refus de prorogation n'appelle pas de commentaire particulier, puisqu'elle entraînerait reconnaissance du droit au séjour contesté et mettrait fin à tout litige. Mais la confirmation par le juge de ce refus, comme dans le cas du litige au principal, peut s'avérer vaine si le temps de travail accompli pendant la suspension permet d'atteindre la durée d'« emploi régulier » au sens des dispositions en cause, interprétées de façon « autonome ». En effet, cette situation permettrait

de faire échec à la confirmation judiciaire du refus de prorogation de séjour, puisque l'intéressé, en acquérant le droit, prévu par les décisions du conseil d'association, d'exercer toute activité salariée de son choix, ne pourrait plus désormais se voir refuser de droit au séjour.

58. Ainsi, le temps pendant lequel un débat judiciaire se déroule sur l'existence ou non d'un droit au séjour ne serait pas un temps « neutre », puisque son écoulement permettrait, s'il est suffisamment long, de constituer un autre droit au séjour privant de toute portée la décision judiciaire déniant le premier. Autrement dit, une suspension d'effet de la mesure d'éloignement dont le but est *conservatoire*, c'est-à-dire vise à ne pas porter une atteinte excessive à la situation de l'intéressé avant qu'elle ait été judiciairement qualifiée, deviendrait *constitutive de droits* et pourrait être opposée à l'administration nationale. D'un côté, la mesure de suspension *neutralise* temporairement la mesure d'éloignement, pour préserver la situation de l'intéressé. De l'autre, elle s'avère *active*, puisque le travail exercé pendant ce temps par l'intéressé va pouvoir finalement donner naissance à un droit de séjour. Nous ne pouvons penser que le conseil d'association ait recherché un tel résultat.

59. Pourrait-on objecter qu'il appartient aux juridictions nationales saisies d'un recours assorti de l'effet suspensif de la décision attaquée de statuer dans des délais suffisamment rapides pour que la durée d'emploi régulièrement accomplie pendant la suspension ne puisse suffire à acquérir le droit à toute activité salariée et le droit consécutif au séjour? Nous ne pensons pas qu'une telle considération puisse avoir place pour déterminer l'interprétation des dispositions en cause. Un tel « renversement de la charge de la preuve » ne se conçoit pas ici, car l'esprit de la suspension des effets d'une décision refusant le permis de séjour jusqu'à jugement définitif sur sa validité est de « geler » les situations jusqu'au jugement. Ce « gel » doit jouer dans les deux sens. On préserve la situation du ressortissant turc en décidant de ne pas préjuger, par l'exécution immédiate de la mesure d'éloignement, de l'issue judiciaire, mais cela ne peut se traduire simultanément par la constitution de droits imposant en définitive à l'État membre concerné, quelle que soit cette issue, le maintien de ce ressortissant sur son territoire.

60. Une interprétation prenant en compte cette notion de « gel » des situations nous paraîtrait d'ailleurs parfaitement respectueuse de la confiance légitime, dans la mesure où la nature conservatoire par définition de la suspension des effets d'un refus de permis de séjour devrait être considérée comme excluant *sans équivoque* pour l'intéressé l'acquisition, durant cette suspension, d'un droit de séjour dérivant de l'exercice d'une activité professionnelle.

61. Ajoutons, au demeurant, qu'une interprétation de la notion d'emploi régulier dans un sens purement « autonome » ne manquerait certainement pas, sous réserve du respect de la clause de standstill précitée, d'inciter les États membres à ne pas accorder, soit sur le plan de leur législation ou réglementation, soit sur celui des pratiques administratives, de mesures suspensives dont la bienveillance s'avérerait si « coûteuse ». L'effet suspensif, avant jugement, de décisions aussi graves qu'un éloignement nous semble une mesure extrêmement louable, car elle fait prévaloir le droit, qui sera judiciairement dit, sur la volonté administrative initialement exprimée. Il ne faut pas donner aux dispositions en cause un sens à cet égard dissuasif pour les États membres.

62. Comment, dans de telles conditions, tenir compte, dans l'interprétation de ces dispositions, du caractère conservatoire, ou « gelant », de la suspension des effets d'une mesure d'éloignement? La solution la plus évidente est celle évoquée par la formulation même de la question du juge a quo. Il conviendrait, dans cette perspective, d'indiquer en substance que l'emploi régulier, au sens des dispositions concernées, inclut l'exigence d'un séjour régulier et qu'une personne bénéficiant de la suspension des effets d'un refus de prorogation de son permis de séjour jusqu'à ce que son recours contre cette décision ait été définitivement jugé n'est pas, à ce titre, en situation de séjour régulier.

63. Pour le cas où la Cour retiendrait cette solution, il y a lieu de s'arrêter un instant sur les arguments de la partie Sevince, qui, invoquant certains instruments internationaux, estime que, si l'emploi régulier suppose une situation régulière en ce qui concerne le séjour, on ne saurait, cependant, entendre par situation régulière uniquement un séjour en vertu d'un titre de séjour. En réalité, l'examen des textes auxquels se réfère M. Sevince, ainsi que celui de décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, ne conforte son point de vue que de façon très partielle, ainsi que nous allons le voir.

64. Selon l'article 11 de la convention européenne d'assistance sociale et médicale du 11 décembre 1989:

« a) Le séjour d'un ressortissant étranger sur le territoire de l'une des parties contractantes est réputé régulier, au sens de la présente convention, tant que l'intéressé possède une autorisation de séjour valable ou tout autre permis prévu par les lois et règlements du pays en question l'autorisant à séjourner sur ce territoire. Le défaut de renouvellement de l'autorisation, s'il est dû uniquement à l'inadvertance de l'intéressé, n'entraîne pas la perte du bénéfice de l'assistance.

b) Le séjour est réputé irrégulier à dater de toute décision d'éloignement prise à l'encontre de l'intéressé, sauf s'il est sursis à l'exécution de cette mesure. »

Il résulte de la lettre b) de cette disposition que le séjour n'est pas réputé irrégulier s'il est sursis à l'exécution d'une décision d'éloignement. On doit toutefois observer que l'objet précis de la convention en cause justifie peut-être la solution retenue, sans qu'elle prenne la signification d'application particulière d'un principe général. Les autres instruments internationaux invoqués par le demandeur au principal confirment cette impression. Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 19 décembre 1966, dispose que « quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence », et son article 13 énonce qu'un étranger « qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion ». Nous ne discernons pas, à travers cette rédaction, la consécration de l'idée d'une distinction entre séjour régulier et séjour autorisé par un titre.

65. L'article 19 de la charte sociale européenne, auquel s'est également référé M. Sevince, ne consacre pas davantage cette

distinction. Selon ses paragraphes 4, 5 et 6, les parties contractantes s'engagent à l'égard des « travailleurs se trouvant légalement sur leur territoire », le paragraphe 8 leur imposant de garantir les « travailleurs résidant régulièrement sur leur territoire » quant aux conditions de leur expulsion. Le paragraphe 6 vise l'engagement de faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant « autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ». Nous ne voyons pas ce qui interdirait à une partie contractante de considérer que les différentes expressions citées ci-dessus doivent s'entendre comme visant la résidence autorisée par un titre de séjour.

66. Enfin, l'article 2, paragraphe 1, du protocole additionnel n° 4 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui dispose que « quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence », ne conduit pas à une conclusion différente. Au demeurant, la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme ne comporte nullement les indications que le demandeur au principal a prétendu en tirer. A propos de la requête 11825/85, suivant laquelle deux ressortissants du Sri Lanka se plaignaient d'une violation de l'article 2 du protocole n° 4, précité, de la part des autorités de la République fédérale d'Allemagne, qui, dans l'attente d'une décision définitive sur leur demande à bénéficier du droit d'asile, leur avaient accordé une autorisation de séjour provisoire limitée au district de la ville de Neuss et avaient sanctionné le non-respect de cette limite géographique, la Commission a conclu à l'irrecevabilité, observant notamment:

« Article 2 para. 1 of Protocol No. 4 secures the freedom of movement to persons 'lawfully within the territory of a State'. This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered 'lawful'. The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see No. 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as 'lawfully' in the territory as long as they comply with the conditions to which their admission and stay are subjected. »

Ainsi, bien loin de consacrer une interprétation de l'article 2 du protocole n° 4 qui permettrait de soutenir que l'on peut se trouver en situation régulière quant au séjour sans détenir le titre de séjour exigé par la législation nationale, la Commission, dans cette décision expressément invoquée par le demandeur au principal, a formellement indiqué qu'il appartenait à la législation et aux organes internes de poser les conditions à remplir pour que la présence d'un individu soit considérée comme régulière au sens de la disposition en cause. On ne peut donc prétendre s'appuyer sur l'article 2 du protocole n° 4 pour faire considérer comme séjour régulier celui ne respectant pas l'exigence d'un titre de séjour posée par la loi nationale.

67. Nous estimons, par conséquent, que les instruments internationaux dont la partie Sevince a fait état n'accréditent pas l'idée que le séjour régulier peut être distinct du

séjour en vertu du titre exigé par une législation nationale, s'agissant de l'hypothèse où votre Cour estimerait que l'emploi régulier, au sens des dispositions en cause des décisions du conseil d'association, supposerait un séjour régulier. Un particulier ne peut certainement pas prétendre, sur leur fondement, qu'un séjour certes *licite*, tel que celui résultant, comme dans le litige au principal, de la suspension provisoire d'une mesure d'éloignement, produit les mêmes effets qu'un séjour *régulier* lorsque l'État concerné subordonne la *régularité* à la délivrance d'un titre de séjour.

68. On peut cependant hésiter à prendre une position de principe sur une conjonction aussi étroite des notions de séjour régulier et d'emploi régulier, même dans le seul cadre spécifique des dispositions en cause. Il n'est guère possible, en effet, de mesurer toutes ses virtualités, toutes ses conséquences dans des situations autres que celle visée aujourd'hui et qui ne peuvent être envisagées dans l'abstrait. Aussi, une solution alternative pourrait consister simplement à indiquer que la notion d'emploi régulier ne recouvre pas l'emploi exercé suivant une permission accordée en considération de la suspension des effets d'un refus de permis de séjour, intervenue en raison du recours juridictionnel exercé contre celui-ci, donc nécessairement précaire. Dans une telle perspective, il appartiendrait au juge national d'apprécier si la permission d'exercer l'emploi litigieux, prévue objectivement par la législation ou résultant d'une autorisation administrative individuelle, est liée à la suspension temporaire des effets du refus de permis de séjour entraînée par un recours juridictionnel et représente, en quelque sorte, un accompagnement, un aménagement « conscient » de cette situation, ou si elle est indépendante de celle-ci. Ce dernier cas n'aurait pas, semble-t-il, à être a priori exclu de l'emploi régulier au sens des dispositions en cause. Les données confuses du litige au principal ont laissé entrevoir que l'administration néerlandaise pourrait, par erreur, avoir délivré au bénéfice de M. Sevince une attestation dont la portée semblerait dépasser celle des autorisations de travail qui, aux Pays-Bas, sont normalement accordées aux étrangers pendant une période de suspension du type envisagé ici. La réponse que vous devez fournir à la troisième question n'a pas, à notre avis, à tenir compte d'une telle circonstance. Il appartient aux États membres de veiller au respect de leur propre légalité, en recourant, le cas échéant, aux procédures internes permettant d'éliminer les décisions erronées et, de ce fait, illégales. S'ils ne l'ont pas fait, le droit communautaire ne doit pas pour autant être interprété afin de les garantir.

69. C'est suivant cette modalité un peu plus circonstanciée que nous vous proposons de répondre à la dernière question du Raad van State.

70. Au terme de ces différents développements, nous concluons à ce que vous disiez pour droit:

« 1) Une question relative à l'interprétation de la décision n° 2/76 ou de la décision n° 1/80 du conseil d'association CEE-Turquie, soulevée devant une juridiction d'un des États membres, relève de la compétence préjudicielle attri-

buée à la Cour de justice des Communautés européennes par l'article 177 du traité CEE.

2) L'article 2, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 2/76 et l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80, ainsi que l'article 7 de la décision n° 2/76 et l'article 13 de la décision n° 1/80, sont directement applicables et susceptibles de conférer aux particuliers des droits que les juridictions doivent sauvegarder.

3) L'emploi régulier au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la décision n° 2/76 ou de l'article 6, paragraphe 1, troisième tiret, de la décision n° 1/80 ne vise pas la situation dans laquelle les autorités d'un État membre n'ont délivré à un ressortissant turc l'autorisation de travailler qu'en raison de l'effet suspensif attaché, jusqu'au jugement définitif, au recours qu'il a formé contre une décision refusant de prolonger son permis de séjour. »