ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

2 juin 2005 *

Dans l'affaire C-136/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche), par décision du 18 mars 2003, parvenue à la Cour le 26 mars 2003, dans les procédures

Georg Dörr

contre

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

et

Ibrahim Ünal

contre

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas (rapporteur), président de chambre, MM. A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský et U. Lõhmus, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: Mme M. Múgica Arzamendi, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 septembre 2004,

considérant les observations présentées:

— pour MM. Dörr et Ünal, par Me W. Weh, Rechtsanwalt, et M. M. Alge,

— pour le gouvernement autrichien, par MM. H. Dossi et M. Burgstaller, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement allemand, par Mme A. Tiemann, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par Mme M. Condou-Durande ainsi que par MM. D. Martin et H. Kreppel, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 octobre 2004,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 8 et 9 de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO 1964, 56, p. 850), ainsi que des articles 6 et 7 de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association (ci-après la «décision n° 1/80»). Le conseil d'association a été institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, qui a été signé, le 12 septembre 1963, à Ankara par la République de Turquie, d'une part, ainsi que par les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part, et qui a été conclu, approuvé et confirmé au nom de cette dernière par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'«accord d'association»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre de deux litiges, l'un opposant M. Dörr, ressortissant allemand, à la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten et l'autre opposant M. Ünal, ressortissant turc, à la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg, ces autorités nationales ayant décidé de mettre fin au séjour des intéressés sur le territoire autrichien à la suite des infractions pénales qu'ils y avaient commises.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

La directive 64/221

3 La directive 64/221 vise, aux termes de son article 1er, paragraphe 1, les ressortissants d'un État membre qui séjournent ou se rendent dans un autre État membre de la Communauté soit en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée, soit en qualité de destinataires de services.

4 Ladite directive concerne, selon son article 2, paragraphe 1, les dispositions relatives notamment à la délivrance ou au renouvellement du titre de séjour, ou à l'éloignement du territoire, qui sont prises par les États membres pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

5 L'article 8 de la même directive est libellé comme suit:

«L'intéressé doit pouvoir introduire contre la décision d'entrée, de refus de délivrance ou de refus de renouvellement du titre de séjour, ou contre la décision d'éloignement du territoire, les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs.»

6 Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221:

«En l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas effet suspensif, la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement du territoire d'un porteur d'un titre de séjour n'est prise par l'autorité administrative, à moins d'urgence, qu'après avis donné par une autorité compétente du pays d'accueil devant laquelle l'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale.

Cette autorité doit être différente de celle qualifiée pour prendre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou la décision d'éloignement.»

L'association entre la Communauté économique européenne et la République de Turquie

7 L'accord d'association a pour objet, conformément à son article 2, paragraphe 1, de promouvoir le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les parties contractantes. Selon l'article 12 dudit accord, un tel objectif est poursuivi notamment par la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs. Aux termes du quatrième considérant et de l'article 28 du même accord, celui-ci a pour but d'améliorer le niveau de vie du peuple turc et de faciliter ultérieurement l'adhésion de la République de Turquie à la Communauté.

8 Le protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 293, p. 1, ci-après le «protocole additionnel»), arrête, aux termes de son article 1er, les conditions, modalités et rythmes de réalisation de la phase transitoire visée à l'article 4 de l'accord d'association. Conformément à son article 62, ledit protocole fait partie intégrante de cet accord.

9 Le protocole additionnel comporte un titre II, intitulé «Circulation des personnes et des services», dont le chapitre I est consacré aux travailleurs.

10 L'article 36 du protocole additionnel, qui fait partie de ce chapitre I, prévoit:

«La libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté 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.

Le Conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet.»

11 La décision n° 1/80 vise, selon son troisième considérant, à améliorer, dans le domaine social, le régime dont bénéficient les travailleurs et les membres de leur famille.

12 Les articles 6, 7 et 14 de la décision n° 1/80 figurent au chapitre II de celle-ci, intitulé «Dispositions sociales», section 1, concernant les «Questions relatives à l'emploi et à la libre circulation des travailleurs».

13 L'article 6, paragraphe 1, est ainsi libellé:

«Sous réserve des dispositions de l'article 7 relatif au libre accès à l'emploi des membres de sa famille, le travailleur turc, appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre:

— a droit, dans cet État membre, après un an d'emploi régulier, au renouvellement de son permis de travail auprès du même employeur, s'il dispose d'un emploi;

— a le droit, dans cet État membre, après trois ans d'emploi régulier et sous réserve de la priorité à accorder aux travailleurs des États membres de la Communauté, de répondre dans la même profession auprès d'un employeur de son choix à une autre offre, faite à des conditions normales, enregistrée auprès des services de l'emploi de cet État membre;

— bénéficie, dans cet État membre, après quatre ans d'emploi régulier, du libre accès à toute activité salariée de son choix.»

14 L'article 7 porte sur le libre accès à l'emploi des membres de la famille d'un travailleur turc qui ont été autorisés à rejoindre ce dernier.

15 L'article 14, paragraphe 1, énonce:

«Les dispositions de la présente section sont appliquées sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques.»

La réglementation nationale

16 L'article 10, paragraphe 2, point 3, de la loi fédérale sur l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers (Fremdengesetz, ci-après la «loi sur les étrangers»), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal, prévoit qu'il y a lieu de refuser la délivrance d'un titre de séjour notamment si le séjour de l'étranger est susceptible de menacer la tranquillité, l'ordre et la sécurité publics.

17 En vertu de l'article 34, paragraphe 1, point 2, de ladite loi, les étrangers séjournant sur le territoire fédéral en vertu d'un titre de séjour ou y résidant durant la procédure en vue de l'octroi d'un nouveau titre de séjour peuvent être expulsés dès lors qu'un motif de refus s'oppose à la délivrance d'un nouveau titre de séjour.

18 L'article 36, paragraphe 1, points 1 et 2, de la loi sur les étrangers dispose qu'un étranger peut se voir signifier une interdiction de séjour si certains faits permettent de supposer que son séjour menace la sécurité et l'ordre publics ou s'oppose à d'autres intérêts publics mentionnés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. En vertu du paragraphe 2, point 1, du même article 36, un fait au sens du paragraphe 1 de celui-ci peut notamment consister dans la circonstance qu'un étranger a été définitivement condamné par une juridiction nationale à une peine de prison ferme de plus de trois mois, à une peine de prison assortie en partie d'un sursis, à une peine de prison assortie d'un sursis de plus de six mois ou a été condamné plus d'une fois pour des délits reposant sur le même comportement délictueux.

19 L'article 48, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers prévoit qu'une interdiction de séjour prononcée à l'encontre d'un citoyen de l'Espace économique européen ou d'un ressortissant d'un État tiers privilégié n'est recevable que si le comportement de l'intéressé menace l'ordre ou la sécurité publics. Le paragraphe 3 de cet article précise qu'il y a lieu d'accorder d'office à ces personnes, visées par une décision d'expulsion ou par une interdiction de séjour, un sursis d'un mois à l'exécution de la décision, sauf si des considérations d'ordre public ou de sûreté nationale exigent le départ immédiat de l'intéressé.

20 En vertu de l'article 88 de ladite loi, les autorités administratives de district (Bezirksverwaltungsbehörde) statuent, sauf disposition contraire, sur les interdictions de séjour.

21 L'article 66 du code de procédure administrative (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal, dispose:

«1) L'autorité saisie d'un recours doit charger une autorité de rang inférieur de procéder à un complément d'enquête ou doit y procéder elle-même.

2) Si les faits de l'espèce sont à ce point insuffisants pour l'autorité saisie du recours, de sorte qu'il semble inévitable d'organiser une audience ou de procéder à une nouvelle audience, l'autorité saisie du recours peut annuler la décision attaquée et renvoyer l'affaire, aux fins d'une nouvelle instruction et d'une nouvelle décision, à l'autorité de rang inférieur.

3) Cependant, l'autorité saisie du recours peut organiser elle-même une audience et procéder directement à l'instruction de l'affaire si cela permet d'économiser du temps et des frais.

4) En dehors du cas prévu au paragraphe 2, l'autorité saisie du recours peut toujours statuer elle-même sur l'affaire, dans la mesure où le recours ne doit pas être rejeté au motif qu'il est irrecevable ou tardif. Elle est autorisée à substituer son verdict et sa motivation à ceux de l'autorité de rang inférieur et, par conséquent, à modifier la décision attaquée dans n'importe quel sens.»

22 En vertu de l'article 144 de la loi constitutionnelle fédérale (Bundes-Verfassungsgesetz), le Verfassungsgerichtshof veille au respect des droits garantis par la Constitution.

23 L'article 85 de la loi relative au Verfassungsgerichtshof (Verfassungsgerichtshofgesetz), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal, prévoit:

«1) Le recours n'a pas d'effet suspensif.

2) Le Verfassungsgerichtshof, sur demande du requérant, doit reconnaître l'effet suspensif dans la mesure où aucun intérêt public impératif ne s'y oppose et où, après appréciation de tous les intérêts concernés, la mise en œuvre ou l'exercice par un tiers d'un droit accordé par la décision entraînerait pour le requérant un préjudice disproportionné. Si les conditions applicables à la décision sur l'effet suspensif du recours s'étaient fondamentalement modifiées, il faudrait statuer de nouveau sur demande du requérant, de l'autorité (article 83, paragraphe 1) ou d'une autre partie.

3) Les décisions adoptées en vertu du paragraphe 2 doivent être notifiées au requérant, à l'autorité [...] et aux autres parties. En cas de reconnaissance de l'effet suspensif, l'autorité doit suspendre l'exécution de l'acte administratif attaqué et prendre les mesures nécessaires à cet effet; la personne avantagée par la décision attaquée ne peut pas exercer son droit.

4) Si le Verfassungsgerichtshof ne s'est pas réuni, les décisions au sens du paragraphe 2 doivent être adoptées sur demande du référendaire du président du Verfassungsgerichtshof.»

24 En vertu de l'article 87, paragraphe 1, de cette même loi, le Verfassungsgerichtshof doit constater si des droits garantis par la Constitution ont été violés ou si les droits du requérant ont été violés en raison de l'application d'un règlement illégal, d'une loi anticonstitutionnelle ou d'un traité illégal et, le cas échéant, doit annuler l'acte administratif attaqué.

25 L'article 30 de la loi relative au Verwaltungsgerichtshof (Verwaltungsgerichtshofgesetz), dans sa version en vigueur à la date des faits au principal, dispose:

«1) Les recours n'ont pas d'effet suspensif en vertu de la loi [...]

2) Toutefois, sur demande du requérant, le Verwaltungsgerichtshof doit reconnaître l'effet suspensif dans la mesure où aucun intérêt public impératif ne s'y oppose et où, après appréciation de tous les intérêts concernés, la mise en œuvre ou l'exercice par un tiers d'un droit accordé par la décision entraînerait pour le requérant un préjudice disproportionné. [...]

3) Les décisions adoptées en vertu du paragraphe 2 doivent être notifiées à toutes les parties. En cas de reconnaissance de l'effet suspensif, l'autorité doit suspendre l'exécution de l'acte administratif attaqué et prendre les mesures nécessaires à cet effet; la personne avantagée par la décision attaquée ne peut pas exercer son droit.»

26 L'article 41, paragraphe 1, de ladite loi prévoit qu'il incombe au Verwaltungsgerichtshof d'examiner la décision attaquée sur la base des faits retenus par l'autorité administrative.

27 L'article 42, paragraphe 1, de la même loi dispose qu'il appartient au Verwaltungsgerichtshof de régler chaque litige en rendant une décision. Celle-ci doit, en principe, soit rejeter le recours au motif qu'il n'est pas fondé, soit annuler la décision attaquée.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

28 M. Dörr est un ressortissant allemand marié. Il séjourne depuis 1992 en Autriche, sa famille l'ayant rejoint en 1995, et y exerce une activité professionnelle. Il a été condamné à dix-huit mois de prison, dont douze assortis d'un sursis probatoire, pour, notamment, escroquerie aggravée.

29 Par décision du 1er octobre 1998 de la Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (autorité administrative de première instance de Klagenfurt), une interdiction de séjour d'une durée de dix ans a été signifiée à M. Dörr, en application des articles 48, paragraphes 1 et 3, ainsi que 36, paragraphe 1, point 1, de la loi sur les étrangers.

30 Son recours devant la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten ayant été rejeté par décision du 4 décembre 1998, en application de l'article 66, paragraphe 4, du code de procédure administrative, M. Dörr s'est pourvu devant le Verwaltungsgerichtshof.

31 M. Ünal est un ressortissant turc. Il séjourne légalement depuis plusieurs années en Autriche et y exerce un emploi salarié. Il a été condamné à trois reprises à des amendes, deux fois pour rixe et une fois pour violation de la loi sur le permis de conduire (Führerscheingesetz).

32 Par décision du 23 mars 2001, la Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (autorité administrative de première instance de Dornhirn) a ordonné l'expulsion de M. Ünal,

en application des dispositions combinées des articles 34, paragraphe 1, point 2, et 10, paragraphe 2, point 3, de la loi sur les étrangers.

33 Son recours devant la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg ayant été rejeté par décision du 3 octobre 2001, en application de l'article 66, paragraphe 4, du code de procédure administrative, M. Ünal s'est également pourvu devant le Verwaltungsgerichtshof.

34 Ce dernier a joint les deux procédures aux fins d'une délibération et d'une décision communes. Il s'interroge, d'une part, sur la compatibilité de la protection juridique prévue par l'ordre juridique autrichien avec les exigences de la directive 64/221 et, d'autre part, sur l'applicabilité de celles-ci aux travailleurs turcs dont la situation juridique est définie par la décision n° 1/80.

35 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles 8 et 9 de la directive 64/221 [...] doivent-ils être interprétés en ce sens que les autorités administratives — indépendamment de l'existence d'une procédure d'appel interne à l'administration — ne peuvent adopter une décision sur l'éloignement du territoire sans avoir obtenu l'avis d'une autorité compétente (non prévue dans l'ordre juridique autrichien) conformément à

l'article 9, paragraphe 1, de la directive — hormis cas d'urgence — si leur décision ne peut faire l'objet que de simples recours devant les juridictions de droit public avec les restrictions suivantes: ces recours n'ont pas d'effet suspensif, les juridictions ne peuvent pas statuer sur l'opportunité des mesures adoptées et peuvent uniquement annuler la décision attaquée; de plus, l'une des juridictions (Verwaltungsgerichtshof), en ce qui concerne les faits, est limitée à l'examen du bien-fondé, l'autre juridiction (Verfassungsgerichtshof) est en outre limitée à l'examen de la violation des droits garantis par la Constitution?

2) Les garanties procédurales prévues à l'article 8 et à l'article 9 de la directive [64/221] [...] s'appliquent-t-elles aux ressortissants turcs dont la situation juridique est définie par les articles 6 ou 7 de la décision n° 1/80 [...]»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

36 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 8 et 9 de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle, d'une part, une décision d'éloignement du territoire de ce dernier prise à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre ne peut faire l'objet, lors de l'examen des recours juridictionnels dirigés contre une telle décision, que d'une appréciation de légalité et, d'autre part, ces recours n'ont pas d'effet suspensif.

37 Cette question porte sur la situation de M. Dörr. Elle est également pertinente, s'agissant de la situation de M. Ünal, dans l'hypothèse où il serait répondu par l'affirmative à la seconde question.

38 Les gouvernements autrichien et allemand considèrent que la protection juridictionnelle prévue par l'ordre juridique autrichien répond aux exigences de la directive 64/221. Selon eux, les juridictions compétentes doivent contrôler non seulement la légalité de l'acte attaqué, mais également le bien-fondé de l'appréciation des preuves par les autorités administratives. Dans ce cadre, il y aurait également, dans une certaine mesure, un contrôle dans le domaine des faits. En outre, les recours pourraient comporter, sur demande du requérant, un effet suspensif. Dans de telles conditions, l'intervention d'une autorité compétente au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 ne serait pas exigée.

39 Les requérants au principal soutiennent la thèse inverse. Les juridictions compétentes n'auraient pas le pouvoir de statuer au fond, mais détiendraient seulement un pouvoir de cassation. Elles ne pourraient pas apprécier les faits, mais seraient tenues par l'appréciation de ceux-ci effectuée par les autorités administratives. Il leur serait interdit de prendre en considération de nouveaux éléments. La décision juridictionnelle ne pourrait se référer qu'à la situation en fait et en droit telle qu'elle existait à la date d'adoption de l'acte attaqué. Dans de telles circonstances, l'intéressé devrait pouvoir faire valoir des considérations d'opportunité devant l'autorité prévue à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221.

40 Selon la Commission, il ne saurait être exclu que le droit administratif procédural en vigueur en Autriche ne soit pas entièrement conforme aux dispositions des articles 8 et 9 de la directive 64/221, dès lors qu'aucune autorité compétente au sens de ce dernier article n'a été mise en place.

41 À cet égard, il convient tout d'abord de rappeler qu'il ressort de l'article 8 de la directive 64/221 que toute personne visée par celle-ci doit pouvoir introduire, notamment contre la décision de refus de renouvellement du titre de séjour ou contre la décision d'éloignement du territoire, les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs (voir arrêts du 5 mars 1980, Pecastaing, 98/79, Rec. p. 691, points 9 et 10, ainsi que du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763, points 57 et 58).

42 L'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221, quant à lui, a pour objet d'assurer une garantie procédurale minimale aux ressortissants des États membres auxquels est opposée une décision de refus de renouvellement d'un titre de séjour ou qui sont frappées d'une décision d'éloignement du territoire. Cette disposition qui s'applique dans trois hypothèses, à savoir en l'absence de possibilités de recours juridictionnels ou si ces recours ne portent que sur la légalité de la décision ou s'ils n'ont pas d'effet suspensif, prévoit l'intervention d'une autorité compétente différente de celle qualifiée pour arrêter la décision. À moins d'une urgence, l'autorité administrative ne peut prendre sa décision qu'après avis donné par l'autre autorité compétente. L'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense devant cette dernière autorité et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale (voir, en ce sens, arrêts Dzodzi, précité, point 62, ainsi que du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, Rec. p. I-5257, point 105).

43 Ensuite, il y a lieu d'examiner si une réglementation nationale, telle que celle en vigueur en Autriche, est de nature à assurer aux ressortissants d'autres États membres, frappés par des décisions mettant fin à leur séjour, la garantie procédurale minimale prévue par la directive 64/221 et plus particulièrement si, dans les circonstances du litige opposant M. Dörr à la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, l'une au moins des hypothèses visées à l'article 9, paragraphe 1, de cette directive est présente.

44 Pour ce qui est, en premier lieu, du contrôle juridictionnel, il est constant que les décisions mettant fin au séjour des ressortissants d'autres États membres peuvent faire l'objet, en Autriche, de recours, d'une part, devant un Verwaltungsgerichtshof et, d'autre part, en cas de violation alléguée des droits garantis par la Constitution, devant le Verfassungsgerichtshof.

45 S'agissant, en deuxième lieu, de l'étendue de ce contrôle, la décision de renvoi est fondée sur la prémisse selon laquelle lesdites juridictions ne peuvent pas statuer sur l'opportunité des actes administratifs attaqués. Les gouvernements autrichien et allemand ne sont cependant pas entièrement d'accord avec la description du cadre juridique national effectuée dans ladite décision.

46 À cet égard, il suffit de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, sur l'interprétation des dispositions nationales ni de juger si l'interprétation qu'en donne la juridiction de renvoi est correcte (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, point 24). En effet, il incombe à la Cour de prendre en compte, dans le cadre de la répartition des compétences entre les juridictions communautaires et nationales, le contexte factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions préjudicielles, tel que défini par la décision de renvoi (voir arrêts du 25 octobre 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Rec. p. I-8089, point 10, ainsi qu'Orfanopoulos et Oliveri, précité, point 42).

47 Or, en examinant ainsi la question de l'étendue du contrôle juridictionnel, dans le cadre réglementaire tel que défini par la juridiction de renvoi, il apparaît que l'application de la législation nationale ne permet pas d'assurer aux ressortissants d'autres États membres auxquels est opposée une décision mettant fin à leur séjour sur le territoire autrichien la garantie d'un examen exhaustif de l'opportunité de la mesure envisagée et ne satisfait donc pas aux exigences d'une protection suffisamment efficace (voir, en ce sens, arrêts du 15 mai 1986, Johnston, 222/84,

Rec. p. 1651, point 17; du 15 octobre 1987, Heylens e.a., 222/86, Rec. p. 4097, points 14 et 15, ainsi qu'Orfanopoulos et Oliveri, précité, point 110).

48 S'agissant, en troisième lieu, de l'effet des recours devant les juridictions compétentes, le libellé de la question laisse entendre que ceux-ci n'ont pas d'effet suspensif. Il ressort cependant de la décision de renvoi que lesdits recours peuvent comporter, sous certaines conditions, un tel effet sur demande du requérant. Le gouvernement autrichien prétend que la suspension de la décision d'éloignement peut être, en pratique, systématiquement ordonnée par lesdites juridictions.

49 À cet égard, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que les États membres doivent prendre toutes dispositions en vue d'assurer, à tout ressortissant d'un autre État membre frappé d'une décision d'éloignement, la jouissance de la sauvegarde que constitue, pour lui, l'exercice du droit de recours garanti par la directive 64/221. Cette garantie deviendrait cependant illusoire si les États membres pouvaient, par l'exécution immédiate d'une telle décision, priver l'intéressé de la possibilité de bénéficier du succès des moyens invoqués dans son recours (voir, en ce sens, arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497, points 55 et 56).

50 Il est incontestable qu'une réglementation d'un État membre qui ne confère pas d'effet suspensif aux recours juridictionnels portant sur les décisions mettant fin au séjour de ressortissants d'autres États membres n'est pas conforme aux exigences de la directive 64/221, à moins que ne soit instituée une autorité compétente au sens de l'article 9, paragraphe 1, de cette directive.

51 Pour être considéré comme ayant un effet suspensif au sens dudit article, le recours juridictionnel ouvert aux personnes visées par la directive 64/221 doit avoir un effet suspensif automatique. Il ne suffit pas que la juridiction compétente soit habilitée à prononcer, sur demande de l'intéressé et sous certaines conditions, le sursis à l'exécution de la décision mettant fin au séjour de celui-ci. L'allégation du gouvernement autrichien, selon laquelle la suspension d'une telle décision peut être, en pratique, systématiquement ordonnée par ladite juridiction, n'est pas de nature à infirmer cette conclusion.

52 En effet, l'exigence de sécurité juridique implique que la situation juridique découlant de la réglementation nationale soit suffisamment précise et claire pour permettre aux particuliers concernés de connaître l'étendue de leurs droits et obligations. Pour ce qui est plus particulièrement de la pratique suivie par les juridictions nationales, telle que celle décrite par le gouvernement autrichien, il importe de souligner qu'une telle pratique, par nature modifiable et dépourvue d'une publicité adéquate, ne saurait être considérée comme constituant une mise en œuvre valable des obligations découlant de la directive 64/221.

53 Dès lors, il apparaît que, dans les circonstances ayant donné lieu au litige opposant M. Dörr à la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, les deuxième et troisième hypothèses visées à l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 sont présentes. Une réglementation nationale, telle que celle en vigueur en Autriche, n'est donc conforme aux exigences de cette directive que si se trouve remplie la condition de l'intervention, avant l'adoption de la décision définitive par les autorités administratives, d'une autorité indépendante au sens dudit article 9, paragraphe 1.

54 Enfin, il importe d'examiner si une autorité compétente au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 a été instituée dans l'ordre juridique autrichien.

55 Il convient de rappeler que l'intervention d'une telle l'autorité doit permettre à l'intéressé d'obtenir un examen exhaustif de tous les faits et circonstances, y compris de l'opportunité de la mesure envisagée, avant que la décision ne soit définitivement arrêtée (arrêts du 22 mai 1980, Santillo, 131/79, Rec. p. 1585, point 12, ainsi que du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, 115/81 et 116/81, Rec. p. 1665, point 15). La Cour a également précisé que, sauf cas d'urgence, l'autorité administrative ne peut prendre sa décision qu'après avis donné par l'autorité compétente (arrêts précités Pecastaing, point 17; Dzodzi, point 62, ainsi qu'Orfanopoulos et Oliveri, point 106).

56 La décision de renvoi est fondée sur la prémisse selon laquelle une autorité compétente n'a pas été mise en place. Il convient d'ajouter que le dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi n'a permis d'établir ni l'intervention d'une telle autorité ni qu'il aurait existé, dans les circonstances ayant donné lieu au litige opposant M. Dörr à la Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten, une situation d'urgence.

57 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle les recours juridictionnels contre une décision d'éloignement du territoire de ce dernier prise à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre n'ont pas d'effet suspensif et la décision d'éloignement ne peut faire l'objet, lors de l'examen de ces recours, que d'une appréciation de légalité, dès lors qu'aucune autorité compétente au sens de ladite disposition n'a été instituée.

Sur la seconde question

58 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si les garanties procédurales prévues aux articles 8 et 9 de la directive 64/221 s'appliquent aux ressortissants turcs dont la situation juridique est définie par les articles 6 ou 7 de la décision n° 1/80.

59 Les gouvernements autrichien et allemand considèrent qu'il y a lieu de répondre à cette question par la négative. S'il est vrai que les articles 8 et 9 de la directive 64/221 précisent les modalités d'application de l'exception d'ordre public visée à l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE (devenu article 48, paragraphe 3, du traité CE, lui-même devenu, après modification, article 39, paragraphe 3, CE), il n'en demeure pas moins que celles-ci ne peuvent pas être directement déduites de cette dernière disposition. Or, pour être applicables aux travailleurs turcs, lesdits articles 8 et 9 nécessiteraient un acte juridique supplémentaire. Ces gouvernements soutiennent, en outre, que l'argumentation développée par la Cour dans son arrêt du 10 février 2000, Nazli (C-340/97, Rec. p. I-957) concerne essentiellement l'interprétation de la notion d'ordre public figurant à l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 et non les aspects procéduraux afférents à la directive 64/221. Dans de telles conditions, une application par analogie des articles 8 et 9 de la directive 64/221 aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille ne s'imposerait nullement.

60 Les requérants au principal, ainsi que la Commission, soutiennent la thèse inverse. La Cour aurait expressément confirmé que, dans la mesure du possible, il est indispensable de transposer aux travailleurs turcs bénéficiant d'un droit reconnu par la décision n° 1/80 les principes établis sur le fondement de l'article 48 du traité. Ainsi, la protection juridique minimale résultant des garanties procédurales prévues par la directive 64/221 devrait être transposable à des situations relevant de la décision n° 1/80.

61 Il importe de rappeler que, aux termes de l'article 12 de l'accord d'association, «[l]es 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». Le protocole additionnel fixe, à son article 36, les délais de la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté et la République de Turquie et prévoit que «[l]e Conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet». La décision n° 1/80, quant à elle, a pour objet, selon son troisième considérant, d'améliorer, dans le domaine social, le régime dont bénéficient les travailleurs et les membres de leur famille.

62 La Cour a déduit du libellé de ces dispositions que les principes admis dans le cadre de l'article 48 du traité doivent être transposés, dans la mesure du possible, aux ressortissants turcs bénéficiant des droits reconnus par la décision n° 1/80 (voir, en ce sens, arrêts du 30 septembre 2004, Ayaz, C-275/02, Rec. p. I-8765, point 44, et du 11 novembre 2004, Cetinkaya, C-467/02, Rec. p. I-10895, point 42).

63 La Cour a également considéré, s'agissant de la détermination de la portée de l'exception d'ordre public prévue à l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, qu'il convient de se référer à l'interprétation donnée de la même exception en matière de libre circulation des travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté (arrêt Nazli, précité, point 56). Une telle interprétation est d'autant plus justifiée que ladite disposition est rédigée en des termes quasi identiques à ceux de l'article 48, paragraphe 3, du traité (voir arrêts précités, Nazli, point 56, et Cetinkaya, point 43).

64 En s'appuyant sur ces éléments, la Cour a jugé aux points 46 et 47 de son arrêt Cetinkaya, précité, que l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 impose aux

autorités nationales compétentes des limites analogues à celles qui s'appliquent à une mesure d'expulsion frappant un ressortissant d'un État membre et que les principes établis dans le cadre de l'article 3 de la directive 64/221 sont transposables aux travailleurs turcs bénéficiant des droits reconnus par la décision n° 1/80. Les juridictions nationales doivent dès lors prendre en considération ces principes en vérifiant la légalité d'une mesure d'éloignement ordonnée à l'encontre d'un tel travailleur turc.

65 Les mêmes considérations exigent que les principes consacrés dans le cadre des articles 8 et 9 de la directive 64/221 soient considérés comme transposables aux travailleurs turcs bénéficiant des droits reconnus par la décision n° 1/80.

66 Une telle interprétation est justifiée par l'objectif consistant à réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs turcs, énoncé à l'article 12 de l'accord d'association. Les dispositions sociales de la décision n° 1/80 constituent une étape supplémentaire vers la réalisation de cette liberté (voir, notamment, arrêts du 26 novembre 1998, Birden, C-1/97, Rec. p. I-7747, point 52, et du 19 novembre 2002, Kurz, C-188/00, Rec. p. I-10691, point 40). En particulier, l'article 6, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 reconnaît aux travailleurs migrants turcs qui en remplissent les conditions des droits précis en matière d'exercice d'un emploi (voir arrêt du 21 octobre 2003, Abatay e.a., C-317/01 et C-369/01, Rec. p. I-12301, point 78). Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, cette dernière disposition, à laquelle a été reconnu un effet direct, crée un droit individuel en matière d'emploi et un droit corrélatif de séjour (voir arrêts du 20 septembre 1990, Sevince, C-192/89, Rec. p. I-3461, points 29 et 31; du 16 décembre 1992, Kus, C-237/91, Rec. p. I-6781, point 33; du 23 janvier 1997, Tetik, C-171/95, Rec. p. I-329, points 26, 30 et 31, ainsi que Kurz, précité, points 26 et 27).

67 Pour être effectifs, ces droits individuels doivent pouvoir être invoqués par les travailleurs turcs devant les juridictions nationales. Afin d'assurer l'efficacité de cette protection juridictionnelle, il est indispensable de reconnaître auxdits travailleurs les mêmes garanties procédurales que celles accordées par le droit communautaire aux ressortissants des États membres et, partant, de permettre à ces travailleurs de se prévaloir des garanties prévues aux articles 8 et 9 de la directive 64/221. En effet, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 59 de ses conclusions, de telles garanties sont indissociables des droits auxquels elles se rapportent.

68 Cette interprétation est valable non seulement pour les ressortissants turcs dont la situation juridique est définie à l'article 6 de la décision n° 1/80, mais également aux membres de leur famille dont la situation relève de l'article 7 de la même décision. Rien ne justifie que soit accordé auxdits ressortissants résidant légalement sur le territoire d'un État membre, en ce qui concerne les droits qui leur sont reconnus par la décision n° 1/80, un niveau de protection autonome qui soit inférieur à celui prévu aux articles 8 et 9 de la directive 64/221. En effet, si l'article 14, paragraphe 1, de ladite décision n'imposait pas aux autorités nationales compétentes des limites procédurales analogues à celles qui s'appliquent à une mesure d'éloignement frappant un ressortissant d'un État membre, ainsi que la Cour l'a déjà jugé dans son arrêt Cetinkaya, précité, les États membres auraient toute latitude de rendre impossible l'exercice des droits dont les ressortissants turcs bénéficiant d'un droit reconnu par la décision n° 1/80 peuvent se prévaloir.

69 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde question que les garanties procédurales prévues aux articles 8 et 9 de la directive 64/221 s'appliquent aux ressortissants turcs dont la situation juridique est définie par les articles 6 ou 7 de la décision n° 1/80.

Sur les dépens

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

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

1) **L'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle les recours juridictionnels contre une décision d'éloignement du territoire de ce dernier prise à l'encontre d'un ressortissant d'un autre État membre n'ont pas d'effet suspensif et la décision d'éloignement ne peut faire l'objet, lors de l'examen de ces recours, que d'une appréciation de légalité, dès lors qu'aucune autorité compétente au sens de ladite disposition n'a été instituée.**

2) **Les garanties procédurales prévues aux articles 8 et 9 de la directive 64/221 s'appliquent aux ressortissants turcs dont la situation juridique est définie par les articles 6 ou 7 de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association.**

Signatures.