Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 décembre 2014*

«Recours en annulation — Coordination des systèmes de sécurité sociale — Accord d'association CEE-Turquie — Décision du Conseil relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil d'association — Choix de la base juridique — Article 48 TFUE — Article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE — Article 217 TFUE»

Dans l'affaire C-81/13,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE, introduit le 15 février 2013,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. M. Holt ainsi que par M[mes] C. Murrell, E. Jenkinson et S. Behzadi Spencer, en qualité d'agents, assistés de M. A. Dashwood, QC,

partie requérante,

soutenu par:

Irlande, représentée par M[me] L. Williams, en qualité d'agent, assistée de M. N. Travers, BL, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M[me] E. Finnegan et M. M. Chavrier, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

Commission européenne, représentée par MM. A. Aresu et J. Enegren ainsi que par M[me] S. Pardo Quintillán, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, MM. J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, M[me] M. Berger, MM. E. Jarašiūnas (rapporteur) et C. G. Fernlund, juges,

* Langue de procédure: l'anglais.

avocat général: M[me] J. Kokott,

greffier: M[me] L. Carrasco Marco, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 mai 2014,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 juillet 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord demande à la Cour d'annuler la décision 2012/776/UE du Conseil, du 6 décembre 2012, relative à la position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie, en ce qui concerne l'adoption de dispositions sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 340, p. 19, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

2 L'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie (ci-après l'«accord CEE-Turquie») a été signé le 12 septembre 1963, à Ankara, par la République de Turquie, d'une part, et les États membres de la CEE et la Communauté, d'autre part. Il 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), laquelle a été adoptée sur le fondement de l'article 238 du traité CEE (devenu article 217 TFUE).

3 Selon son article 2, paragraphe 1, l'objectif de cet accord est 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.

4 L'article 9 dudit accord prévoit que, dans le domaine d'application de ce dernier, «toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite».

5 L'article 12 du même accord dispose:

«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.»

6 Le protocole additionnel, signé le 23 novembre 1970 à Bruxelles, annexé à l'accord CEE-Turquie, 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»), qui, selon son article 62, fait partie intégrante de cet accord, prévoit à son article 36:

«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 [CEE-Turquie], entre la fin de la douzième et de la vingt-deuxième année après l'entrée en vigueur dudit accord.

[...]»

7 Aux termes de l'article 39 du protocole additionnel:

«1. Avant la fin de la première année après l'entrée en vigueur du présent protocole, le Conseil d'association arrête des dispositions en matière de sécurité sociale en faveur des travailleurs de nationalité turque qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté.

2. Ces dispositions devront permettre aux travailleurs de nationalité turque, selon des modalités à fixer, la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies dans les différents États membres pour ce qui concerne les pensions et rentes de vieillesse, de décès et d'invalidité, ainsi que les soins de santé du travailleur et de sa famille résidant à l'intérieur de la Communauté. Ces dispositions ne pourront pas établir une obligation pour les États membres de la Communauté de prendre en considération les périodes accomplies en Turquie.

3. Les dispositions visées ci-dessus doivent permettre d'assurer le paiement des allocations familiales lorsque la famille du travailleur réside à l'intérieur de la Communauté.

4. Les pensions et rentes de vieillesse, de décès et d'invalidité, acquises en vertu des dispositions prises en application du paragraphe 2, devront pouvoir être exportées vers la Turquie.

5. Les dispositions visées au présent article ne portent pas atteinte aux droits et obligations découlant des accords bilatéraux existant entre la Turquie et les États membres de la Communauté, dans la mesure où ceux-ci prévoient, en faveur des ressortissants turcs, un régime plus favorable.»

8 Sur le fondement de cet article 39 du protocole additionnel a été adoptée la décision nº 3/80 du Conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative à l'application des régimes de sécurité sociale des États membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille (JO 1983, C 110, p. 60, ci-après la «décision nº 3/80»). Cette décision s'applique, selon son article 2, aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont ressortissants de la Turquie, aux membres de la famille de ces travailleurs qui résident sur le territoire de l'un des États membres, ainsi qu'aux survivants de ces travailleurs. Son champ d'application matériel, défini à son article 4, comprend les législations relatives aux branches de la sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité, d'invalidité, de vieillesse et de décès, d'accident du travail et de maladie professionnelle, de chômage ainsi que les prestations familiales.

9 L'article 3, paragraphe 1, de la décision nº 3/80, intitulé «Égalité de traitement», dispose:

«Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions de la présente décision sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci sous réserve des dispositions particulières de la présente décision.»

10 Le titre III de la décision nº 3/80 comprend les dispositions particulières relatives aux différentes catégories de prestations. Ces dispositions renvoient, pour l'essentiel, à certaines dispositions du règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), ainsi qu'à certaines dispositions du règlement (CEE) nº 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement nº 1408/71 (JO L 74, p. 1).

La décision attaquée

11 La décision attaquée a été adoptée, conformément à la proposition de la Commission européenne, sur le fondement de l'article 48 TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, TFUE. Son considérant 1 rappelle que l'accord CEE-Turquie et le protocole additionnel prévoient que la libre circulation des travailleurs entre l'Union et la Turquie doit être réalisée graduellement, tandis que ses considérants 2 à 4 reprennent le contenu de l'article 9 de cet accord et de l'article 39 de ce protocole en indiquant que la décision nº 3/80 a été le premier instrument de mise en œuvre de ces articles. Ses considérants 5 à 7 sont libellés ainsi:

«(5) Il est nécessaire de veiller à ce que, dans le domaine de la sécurité sociale, l'article 9 de l'accord [CEE-Turquie] et l'article 39 du protocole additionnel soient pleinement mis en œuvre.

(6) Il est nécessaire de mettre à jour les dispositions d'application figurant actuellement dans la décision nº 3/80, de sorte que celles-ci reflètent l'évolution de la situation dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne.

(7) Il convient donc d'abroger la décision nº 3/80 et de la remplacer par une décision du Conseil d'association qui mette à la fois en œuvre les dispositions pertinentes de l'accord [CEE-Turquie] et du protocole additionnel qui concernent la coordination des systèmes de sécurité sociale.»

12 Aux termes de l'article 1er, premier alinéa, de la décision attaquée:

«La position à adopter, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil d'association institué par l'accord [CEE-Turquie], en ce qui concerne l'adoption de dispositions sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, se fonde sur le projet de décision du Conseil d'association joint à la présente décision.»

13 Le projet de décision du conseil d'association annexé à la décision attaquée (ci-après le «projet de décision du conseil d'association») contient, notamment, les mêmes considérants que ceux cités au point 11 du présent arrêt. L'article 1er de ce projet de décision, intitulé «Définitions», se réfère, en particulier pour les termes «travailleurs», «membre de la famille», «législation» et «prestations», au règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1), qui a abrogé le règlement nº 1408/71, ainsi qu'au règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement nº 883/2004 (JO L 284, p. 1), qui a abrogé le règlement nº 574/72.

14 L'article 2 du projet de décision du conseil d'association, intitulé «Champ d'application personnel», prévoit que cette décision s'applique, d'une part, aux travailleurs turcs qui exercent ou ont exercé légalement une activité salariée sur le territoire d'un État membre et qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres ainsi qu'à leurs survivants et aux membres de leur famille qui résident ou ont résidé légalement avec eux pendant leur activité salariée dans un État membre et, d'autre part, aux travailleurs ressortissants d'un État membre qui exercent ou ont exercé légalement une activité salariée sur le territoire turc et qui sont ou ont été soumis à la législation turque ainsi qu'à leurs survivants et aux membres de leur famille qui résident ou ont résidé légalement avec eux pendant leur activité salariée en Turquie.

15 Ledit projet impose, à son article 3, une égalité de traitement en matière de prestations et prévoit, à son article 4, la levée des clauses de résidence pour certaines prestations. Il établit, en outre, à ses articles 5 et 6, un mécanisme de coopération entre les États membres et la Turquie ainsi que des règles relatives au contrôle administratif et médical.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

16 Le Royaume-Uni demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens.

17 Le Conseil conclut au rejet du recours et à la condamnation du Royaume-Uni aux dépens.

18 Par décisions du président de la Cour des 2 juillet 2013 et 15 janvier 2014, la Commission a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Conseil, tandis que l'Irlande a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni afin de pouvoir présenter des observations lors de l'audience de plaidoirie.

Sur le recours

Argumentation des parties

19 Le Royaume-Uni, soutenu par l'Irlande, fait grief au Conseil d'avoir retenu l'article 48 TFUE comme base juridique matérielle de la décision attaquée. Il considère, en effet, que la base juridique appropriée pour adopter une telle décision est non pas cette disposition, mais l'article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE. En ne retenant pas cette dernière disposition comme base juridique de la décision attaquée, le Conseil aurait privé le Royaume-Uni du droit que cet État membre tire du protocole (nº 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé aux traités UE et FUE, de ne pas prendre part à l'adoption de cette décision et de ne pas être lié par celle-ci.

20 À l'appui de ce grief, le Royaume-Uni fait valoir que l'article 48 TFUE est une disposition accessoire au principe de libre circulation, à l'intérieur de l'Union, des travailleurs salariés et non salariés qui sont ressortissants des États membres. Cet article ne pourrait, dès lors, constituer la base juridique d'une mesure, telle que la décision attaquée, qui concerne essentiellement la coordination des systèmes de sécurité sociale au profit des ressortissants turcs.

21 En revanche, constituerait la base juridique adéquate d'une telle mesure l'article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE, celui-ci permettant l'adoption de mesures relatives à la «définition des droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres». Le recours à cette disposition, ayant servi de base juridique au règlement (UE) nº 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, visant à étendre le règlement nº 883/2004 et le règlement nº 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO L 344, p. 1), ainsi qu'à l'adoption, au cours des années 2010 et 2012, de neuf décisions analogues à la décision attaquée relatives à des accords d'association conclus avec d'autres États tiers, serait compatible avec l'article 79, paragraphe 1, TFUE qui prévoit le développement d'une politique commune de l'immigration visant à assurer non seulement une gestion efficace des flux migratoires, mais également «un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres». Ce recours serait en outre en conformité avec le système partiel de coordination en matière de sécurité sociale instauré par le projet de décision du conseil d'association, en particulier avec les articles 2, sous a) et b), 3 et 4 de celui-ci.

22 Cette appréciation ne serait pas remise en cause par les dispositions de l'accord CEE-Turquie et du protocole additionnel. En effet, l'article 12 de cet accord et l'article 36 de ce protocole n'impliqueraient pas que le droit à la libre circulation au sein de l'Union dont bénéficient les

ressortissants des États membres soit étendu aux ressortissants turcs. Il demeurerait que les travailleurs turcs ne jouissent pas du droit d'entrer librement dans l'Union et n'ont pas le droit de circuler librement entre les États membres.

23 À cet égard, le Royaume-Uni observe que le raisonnement suivi dans les arrêts Royaume-Uni/Conseil (C-431/11, EU:C:2013:589) et Royaume-Uni/Conseil (C-656/11, EU:C:2014:97), dans lesquels la Cour a jugé que les décisions contestées, prises respectivement dans le contexte de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'«accord EEE»), et de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, signé le 21 juin 1999 (JO 2002, L 114, p. 6, ci-après l'«accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes»), avaient pu valablement être adoptées sur le fondement de l'article 48 TFUE, met en évidence que la décision attaquée ne saurait donner lieu à une conclusion analogue.

24 En effet, à la différence de l'accord EEE et de l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes, l'accord CEE-Turquie et le protocole additionnel n'auraient pas pour objectif d'étendre le marché intérieur à la Turquie ni de réaliser la libre circulation des personnes entre l'Union et cet État tiers et la décision n° 3/80 n'aurait pas étendu à ce dernier l'application des règlements n^{os} 1408/71 et 574/72.

25 De même, à la différence des décisions en cause dans les arrêts Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2013:589) et Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2014:97), la décision attaquée ne viserait pas à étendre à la Turquie le nouveau régime de coordination des systèmes de sécurité sociale instauré par le règlement n° 883/2004, mais constituerait une mesure se limitant à actualiser les droits limités dont jouissent actuellement les travailleurs turcs en vertu de la décision n° 3/80.

26 Par ailleurs, il ne pourrait pas être recouru à l'article 217 TFUE pour fonder une décision telle que la décision attaquée, une distinction devant être faite, selon le Royaume-Uni, entre la décision d'adopter l'ensemble des mesures que comporte un accord d'association, qui doit être fondée sur cet article, et les décisions prises en vertu d'un tel accord, qui doivent être adoptées sur le fondement de la base juridique correspondant à leur objet.

27 En ce qui concerne les règles de vote applicables aux décisions prises en vertu de l'article 218, paragraphe 9, TFUE, le Royaume-Uni considère que c'est non pas la règle par défaut de la majorité qualifiée de l'article 16, paragraphe 3, TUE qui doit s'appliquer, mais celle de l'article 218, paragraphe 8, TFUE.

28 L'Irlande souligne que l'existence du protocole (n° 21) ne doit avoir aucune influence sur le choix de la base juridique d'un acte de l'Union. Elle fait également observer que, si la Cour a admis, dans les arrêts Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2013:589) et Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2014:97), que l'Union avait pu, sur le fondement de l'article 48 TFUE, étendre à des ressortissants d'États tiers des dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale applicables au sein de l'Union, cela tenait à la spécificité de l'accord EEE et de l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes. L'accord CEE-Turquie et son protocole additionnel ne permettraient, quant à eux, aucune assimilation des travailleurs turcs à des travailleurs de l'Union.

29 Le Conseil, soutenu par la Commission, conteste cette analyse et fait valoir que l'article 48 TFUE est la base juridique matérielle appropriée pour l'adoption de la décision attaquée.

30 Le choix de la base juridique d'un acte de l'Union devant se fonder, notamment, sur le but et le contenu de celui-ci, il conviendrait, selon le Conseil, de relever que le but du projet de décision du conseil d'association est de mettre en œuvre les dispositions de l'accord CEE-Turquie et du protocole additionnel traitant de la coordination des systèmes de sécurité sociale conformément à l'objectif de ces actes, à savoir la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs entre les parties contractantes. Le fait que les règles envisagées ont une portée moins étendue que celle des règles qui

s'appliquent aux ressortissants de l'Union n'affecterait pas cet objectif, mais résulterait de ce que l'accord CEE-Turquie et le protocole additionnel prévoient que la libre circulation des travailleurs doit être réalisée graduellement. À cet égard, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que les travailleurs turcs ne sont plus dans la même situation que celle des ressortissants des autres États tiers.

31 Dans le contexte de l'accord CEE-Turquie, la modification envisagée des dispositions applicables dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale ne constituerait pas une mesure relevant du développement de la politique commune de l'immigration. La décision attaquée viserait non pas à assurer une gestion efficace des flux migratoires, mais à réaliser l'objectif d'une réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs, en prévoyant une coordination partielle des systèmes de sécurité sociale entre les parties contractantes venant remplacer le régime instauré par la décision nº 3/80.

32 Par ailleurs, le Conseil considère, comme le Royaume-Uni, que l'article 217 TFUE ne peut constituer la base juridique de la décision attaquée. Selon lui, conformément au principe d'attribution, un acte de l'Union adopté dans le cadre d'un accord d'association doit être fondé non pas sur la base juridique générale ayant servi à la conclusion de cet accord, mais sur la base juridique spécifique correspondant au domaine d'action dont relève cet acte. La règle de vote applicable à une décision arrêtant la position à adopter au nom de l'Union au sein d'une instance créée par un accord d'association serait déterminée par cette base juridique spécifique. Si l'article 217 TFUE était la base juridique appropriée, la règle de vote applicable serait, selon lui, celle de l'unanimité.

33 La Commission souligne que la décision attaquée vise à établir la position de l'Union en ce qui concerne l'extension aux travailleurs turcs de nouveaux actes de l'Union relatifs à la coordination des systèmes de sécurité sociale et que cette extension est indispensable pour garantir progressivement la libre circulation des travailleurs qui constitue l'un des principaux objectifs de l'accord CEE-Turquie. Cet objectif distinguerait cet accord des accords conclus avec d'autres États tiers et serait sans rapport avec les objectifs de la politique de l'immigration, qui n'est pas un domaine couvert par l'accord CEE-Turquie.

34 Par ailleurs, elle partage la position du Royaume-Uni et du Conseil selon laquelle l'article 217 TFUE ne peut constituer la base juridique appropriée de la décision attaquée, mais considère que, s'il l'était, la règle de vote applicable serait, conformément à l'article 218, paragraphe 9, TFUE, celle de la majorité qualifiée.

Appréciation de la Cour

35 Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (arrêts Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, point 54 et jurisprudence citée, ainsi que Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, point 42).

36 Est sans pertinence à cet égard la base juridique qui a été retenue pour l'adoption d'autres actes de l'Union présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires, la détermination de la base juridique d'un acte devant se faire en considération de son but et de son contenu propres (voir, en ce sens, arrêts Royaume-Uni/Conseil, EU:C:2013:589, point 67 et jurisprudence citée, ainsi que Royaume-Uni/Conseil, EU:C:2014:97, point 48). Doit donc être écarté d'emblée l'argument que le Royaume-Uni tire du fait que l'article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE a servi de base juridique au règlement nº 1231/2010 et à d'autres décisions analogues à la décision attaquée adoptées dans le cadre d'accords d'association conclus avec d'autres États tiers.

37 De même, le protocole (nº 21) n'est pas de nature à avoir une incidence de quelque nature que ce soit sur la question de la base juridique appropriée pour l'adoption de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêts Commission/Conseil, C-137/12, EU:C:2013:675, points 73 et 74, ainsi que Royaume-Uni/Conseil, EU:C:2014:97, point 49).

38 En revanche, le contexte dans lequel l'acte en question s'insère peut être pertinent pour le choix de sa base juridique. Ainsi, lorsque cet acte vise à modifier les règles adoptées dans le cadre d'un accord existant, il importe de tenir compte également de ce contexte et, notamment, de l'objectif et du contenu de cet accord (voir, en ce sens, arrêts Royaume-Uni/Conseil, EU:C:2013:589, point 48, et Royaume-Uni/Conseil, EU:C:2014:97, point 50).

39 En l'occurrence, la décision attaquée ayant pour objet d'arrêter la position que l'Union doit adopter au sein du conseil d'association institué par l'accord CEE-Turquie en ce qui concerne l'adoption de dispositions sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, il convient, afin de déterminer la base juridique appropriée pour l'adoption de cette décision, d'examiner tant l'objectif de cet accord et le contenu de celui-ci en matière de sécurité sociale que l'objectif et le contenu de la décision attaquée.

40 À cet égard, il y a lieu de constater, d'emblée, que, contrairement à ce que soutiennent le Royaume-Uni et l'Irlande, l'article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE n'aurait pas pu constituer la base juridique matérielle appropriée pour l'adoption de cette décision.

41 Certes, cette disposition habilite l'Union à adopter des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans les autres États membres.

42 Toutefois, aux termes de ladite disposition, c'est aux fins de l'article 79, paragraphe 1, TFUE que de telles mesures peuvent être adoptées, c'est-à-dire aux fins de la politique commune de l'immigration visant à assurer une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci.

43 Or, d'une part, l'accord CEE-Turquie se caractérise, ainsi que cela ressort de son article 12 et de l'article 36 du protocole additionnel, par la volonté des parties contractantes de réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles. C'est à cette fin que ces parties ont, à l'article 39 du protocole additionnel, chargé le conseil d'association d'arrêter des dispositions en matière de sécurité sociale en faveur des travailleurs turcs se déplaçant à l'intérieur de l'Union et de leur famille résidant à l'intérieur de celle-ci.

44 D'autre part, la décision attaquée et le projet de décision du conseil d'association visent notamment à mettre pleinement en œuvre l'article 9 de l'accord CEE-Turquie et l'article 39 du protocole additionnel et à mettre à jour les dispositions de la décision nº 3/80 de sorte que celles-ci reflètent l'évolution de la situation dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union. De plus, alors que la décision nº 3/80 avait seulement pour objet l'application des régimes de sécurité sociale des États membres aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille, le projet de décision du conseil d'association a pour objet l'adoption d'un régime de coordination des systèmes de sécurité sociale incluant dans son champ d'application personnel, tel que défini à son article 2, les travailleurs ressortissants d'un État membre qui exercent ou ont exercé légalement une activité salariée sur le territoire turc et qui sont ou ont été soumis à la législation turque, ainsi que leurs survivants, de même que les membres de la famille de ces travailleurs à condition qu'ils résident ou aient résidé légalement avec le travailleur concerné pendant son activité salariée en Turquie.

45 Ainsi, la décision attaquée constitue une étape supplémentaire dans la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs entre l'Union et la Turquie et dans le développement des liens créés par leur accord d'association.

46 Il ressort de l'ensemble de ces constatations que la décision attaquée poursuit une finalité autre que celle de la politique commune de l'immigration telle que rappelée au point 42 du présent arrêt. Dès lors, admettre que la finalité prépondérante de cette décision est d'assurer une gestion efficace des flux migratoires et un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres reviendrait à nier le contexte particulier dans lequel s'inscrit ladite décision.

47 Ainsi, il convient d'examiner, par la suite, si l'article 48 TFUE, qui a été choisi par le Conseil, peut constituer à lui seul la base juridique appropriée pour l'adoption de la décision attaquée.

48 À cet égard, il convient, en premier lieu, de rappeler que l'article 12 de l'accord CEE-Turquie prévoit que la libre circulation des travailleurs entre les États membres de la Communauté et la Turquie sera réalisée graduellement en s'inspirant des articles 48 à 50 du traité CEE (devenus articles 45 TFUE à 47 TFUE).

49 Pour ce qui concerne la libre circulation des personnes entre la Turquie et l'Union, ainsi que la Cour l'a déjà constaté au point 53 de l'arrêt Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), un tel principe général n'est nullement prévu par cet accord et le protocole additionnel.

50 Il convient de constater également que l'accord CEE-Turquie et le protocole additionnel n'étendent pas non plus à la Turquie la libre circulation des travailleurs établie au sein de l'Union.

51 En effet, d'une part, l'article 12 de l'accord CEE-Turquie, en prévoyant de s'inspirer des articles 48 à 50 du traité CEE pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs, n'oblige pas les parties contractantes à appliquer en tant que telles les règles de l'Union en matière de libre circulation des travailleurs (voir, par analogie, arrêt Demirkan, EU:C:2013:583, point 45), ces articles devant néanmoins être étendus, dans la mesure du possible, aux travailleurs turcs bénéficiant des droits qui leur sont reconnus dans le cadre dudit accord (voir, par analogie, arrêts Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, point 20; Ayaz, C-275/02, EU:C:2004:570, point 44, et Dülger, C-451/11, EU:C:2012:504, point 48).

52 D'autre part, ainsi que l'a relevé M[me] l'avocat général au point 79 de ses conclusions, la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs prévue à l'article 12 de l'accord CEE-Turquie n'est pas achevée. À cet égard, la Cour a déjà itérativement constaté que, à la différence des travailleurs de l'Union, les ressortissants turcs ne bénéficient pas actuellement de la libre circulation à l'intérieur de l'Union, ledit accord ne leur garantissant la jouissance de certains droits que sur le territoire du seul État membre d'accueil (voir, en ce sens, arrêts Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, point 66, et Demirkan, EU:C:2013:583, point 53).

53 Quant au contenu de l'accord CEE-Turquie en matière de sécurité sociale, il convient d'observer que l'article 39, paragraphes 1 et 2, du protocole additionnel prévoit que le conseil d'association arrête des dispositions en cette matière en faveur des travailleurs turcs qui se déplacent à l'intérieur de l'Union et de leur famille résidant à l'intérieur de l'Union, ces dispositions devant notamment permettre à ces travailleurs de bénéficier de la totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies dans les différents États membres en ce qui concerne le droit à certaines prestations. En revanche, l'article 39 du protocole additionnel ne prévoit pas l'adoption de mesures en faveur des travailleurs de l'Union se déplaçant en Turquie et dispose, à son paragraphe 2, que les dispositions qui seront adoptées ne pourront pas imposer aux États membres de prendre en considération les périodes accomplies par les travailleurs turcs en Turquie.

54 Par conséquent, l'accord CEE-Turquie n'instaure pas entre les parties contractantes un régime de coordination des systèmes de sécurité sociale tel que celui établi par le règlement nº 1408/71.

55 Par ailleurs, la décision nº 3/80, adoptée conformément à l'article 39 du protocole additionnel, renvoie, ainsi que la Cour l'a déjà constaté aux points 29 et 30 de l'arrêt Taflan-Met e.a. (C-277/94, EU:C:1996:315), seulement à certaines dispositions du règlement nº 1408/71 et du règlement nº 574/72.

56 S'agissant, en second lieu, du contenu et du but de la décision attaquée, il y a lieu de constater que celle-ci vise, ainsi qu'il ressort de ses considérants 5 à 7 et des considérants 6, 7 et 9 du projet de décision du conseil d'association, rédigés dans les mêmes termes, à ce que l'article 9 de l'accord CEE-Turquie et l'article 39 du protocole additionnel soient pleinement mis en œuvre et à mettre à jour les dispositions d'application figurant dans la décision nº 3/80, en remplaçant celle-ci, de sorte que ces dispositions reflètent l'évolution de la situation dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union, à savoir celle découlant de l'adoption des règlements nºs 883/2004, 987/2009 et 1231/2010.

57 Cela étant, il ressort des constatations effectuées aux points 48 à 52 du présent arrêt, d'une part, que l'accord CEE-Turquie n'a pas pour objectif, à la différence de ce qui a été constaté par la Cour au point 50 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2013:589) à propos de l'accord EEE, de réaliser de la manière la plus complète possible la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux entre les parties contractantes, de sorte que le marché intérieur réalisé sur le territoire de l'Union soit étendu à la Turquie, ni même, à la différence de ce qui a été constaté au point 55 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2014:97) au sujet de l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes, de réaliser entre ces parties la libre circulation des personnes et, d'autre part, que la libre circulation des travailleurs prévue par l'accord CEE-Turquie n'est pas complètement réalisée.

58 En outre, il ressort des constatations effectuées aux points 53 à 55 du présent arrêt que, à la différence de ce qui a été constaté au point 56 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2013:589) à propos de l'accord EEE, le règlement nº 1408/71 n'a pas été intégré dans l'accord CEE-Turquie ou son protocole additionnel de sorte à entraîner une extension à la Turquie de la réglementation qu'il contenait en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. De même, contrairement à ce qui a été constaté aux points 57 et 58 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil (EU:C:2014:97) au sujet de l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes, il apparaît que les parties contractantes de l'accord CEE-Turquie n'ont pas entendu appliquer entre elles l'intégralité des règlements nºs 1408/71 et 574/72 et que la Turquie ne peut être assimilée à un État membre aux fins de l'application de ces règlements.

59 Or, en l'absence d'extension du marché intérieur ou de la libre circulation des personnes à la Turquie ainsi qu'en l'absence d'extension déjà réalisée de la libre circulation des travailleurs à celle-ci ou, à tout le moins, de la réglementation de l'Union en matière de sécurité sociale et d'assimilation, aux fins de cette réglementation, de cet État tiers à un État membre, la décision attaquée ne pouvait être valablement adoptée sur le seul fondement de l'article 48 TFUE. En effet, c'est en principe uniquement dans le champ des politiques et des actions internes de l'Union ou des actions externes se rapportant à des pays tiers pouvant être assimilés à un État membre de l'Union, selon la jurisprudence citée au point 58 du présent arrêt, que cet article habilite l'Union à adopter des mesures en cette matière.

60 S'agissant d'une décision prise dans le cadre d'un accord d'association, il convient, dès lors, d'examiner si la décision attaquée aurait pu être valablement fondée sur l'article 217 TFUE qui habilite l'Union à conclure avec un pays tiers un accord créant une association caractérisée par des droits et des obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

61 Cette habilitation générale ne permet pas à l'Union, au regard du principe d'attribution consacré à l'article 5, paragraphe 2, TUE, d'adopter, dans le cadre d'un accord d'association, des actes excédant les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent (voir, en ce sens, arrêt Commission/Conseil, C-370/07, EU:C:2009:590, point 46). En revanche, l'article 217 TFUE doit nécessairement conférer à l'Union compétence pour assurer des engagements vis-à-vis d'États tiers dans tous les domaines couverts par le traité FUE (voir, en ce sens, arrêt Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, point 9).

62 Il en découle que le Conseil peut, sur le fondement de l'article 217 TFUE, adopter un acte dans le cadre d'un accord d'association à condition que cet acte se rattache à un domaine de compétence spécifique de l'Union et se fonde également, conformément à la jurisprudence rappelée au point 35 du présent arrêt, sur la base juridique correspondant, eu égard notamment à son but et à son contenu, à ce domaine.

63 Ainsi, en l'espèce, si la décision attaquée ne pouvait être valablement adoptée sur le seul fondement de l'article 217 TFUE non plus que sur le seul fondement de l'article 48 TFUE, elle devait l'être en revanche sur le fondement de ces deux articles combinés, étant prise dans le cadre d'un accord d'association et visant à l'adoption de mesures de coordination des systèmes de sécurité sociale.

64 Il s'ensuit que la base juridique de la décision attaquée est erronée en ce que l'article 217 TFUE y a été omis.

65 Quant aux conséquences de cette omission, il convient de constater que celle-ci n'a pas eu d'incidence sur le contenu de la décision attaquée ou sur la procédure suivie pour son adoption.

66 En effet, ainsi que M[me] l'avocat général l'a relevé aux points 97 et 123 de ses conclusions, la décision attaquée ne portant pas sur la conclusion d'un accord d'association ou ne visant pas à compléter ou à modifier le cadre institutionnel d'un tel accord, mais visant seulement à assurer sa mise en œuvre, c'est, conformément aux dispositions combinées de l'article 218, paragraphes 8, premier alinéa, et 9, TFUE, en statuant à la majorité qualifiée et sans approbation du Parlement européen que le Conseil devait, en tout état de cause, adopter la décision attaquée. Par ailleurs, l'omission de l'article 217 TFUE dans la base juridique de la décision attaquée est sans conséquence au regard du protocole (n° 21).

67 Dès lors, l'erreur commise dans les visas de la décision attaquée constitue un vice purement formel (voir, notamment, arrêt Swedish Match, C-210/03, EU:C:2004:802, point 44 et jurisprudence citée) qui n'entraîne pas l'annulation de celle-ci.

68 Il y a lieu, par conséquent, de rejeter le recours.

Sur les dépens

69 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et celui-ci ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens.

70 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement, l'Irlande et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.**

3) **L'Irlande et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.**

Signatures