

Cauza 12/86

Meryem Demirel

împotriva

orașului Schwäbisch Gmünd

(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,

formulată de Verwaltungsgericht Stuttgart)

„Acordul de asociere între CEE și Turcia - Libera circulație a lucrătorilor”

HOTĂRÂREA CURȚII

30 septembrie 1987*

În cauza 12/86,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Verwaltungsgericht (tribunalul administrativ) Stuttgart pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

Meryem Demirel, cu domiciliul în Schwäbisch Gmünd,

și

orașul Schwäbisch Gmünd,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 7 și 12 din Acordul de asociere între CEE și Turcia și a articolului 36 din protocolul adițional la acesta,

CURTEA,

compusă din Mackenzie Stuart, președinte, Y. Galmot, T. F. O'Higgins și F. Schockweiler, președinți de cameră, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodríguez Iglesias, judecători,

avocat general: M. Darmon,

grefier: H. A. Rühl, administrator principal,

având în vedere observațiile prezentate:

- pentru orașul Schwäbisch Gmünd, pârât în acțiunea principală, de Dieter Schädel, din cadrul Rechtsdezernat al orașului, în procedura scrisă,

- pentru „Vertreter des öffentlichen Interesses”, intervenient în acțiunea principală în sprijinul concluziilor orașului Schwäbisch Gmünd, de profesorul Harald Fliegau, „leitender Oberlandesanwalt”, în procedura scrisă și în procedura orală,

* Limba de procedură: germana.

- pentru Guvernul Republicii Federale Germania, de Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium fur Wirtschaft, și de Maître Jochim Sedemund, avocat Baroul din Köln, în procedura scrisă, și de M. Seidel în procedura orală,
- pentru Guvernul Republicii Franceze, de Gilbert Guillaume, director al Departamentului juridic al Ministerului Afacerilor Externe, în procedura scrisă, și de Philippe Pouzoulet, secretar al Afacerilor Externe în Departamentul juridic al Ministerului Afacerilor Externe, în procedura orală,
- pentru Guvernul Republicii Elene, de Iannos Kranidiotis, secretar al Ministerului Afacerilor Externe, asistat de Stelios Perrakis, consilier juridic în serviciul Comunităților Europene din Ministerul Afacerilor Externe, în procedura scrisă, și de domnul Perrakis, în procedura orală,
- pentru Guvernul Regatului Unit, de B. E. McHenry, din Treasury Solicitor's Department, în procedura scrisă, și de profesorul David Edward, avocat în baroul Scoției, în procedura orală,
- pentru Comisia Comunităților Europene, de Peter Gilsdorf, consilier juridic, în procedura scrisă și în procedura orală,

având în vedere raportul pentru ședință, completat în urma procedurii orale din 10 februarie 1987,

după ascultarea concluziilor avocatului general, prezentate în ședința din 19 mai 1987,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin ordonanța din 11 decembrie 1985, primită la Curte la 17 ianuarie 1986, Verwaltungsgericht (tribunalul administrativ) Stuttgart a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, două întrebări preliminare privind interpretarea articolelor 7 și 12 din Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia (denumit în continuare „acordul”), semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, încheiat în numele Comunității prin Decizia Consiliului din 23 decembrie 1963 (JO 1964, p. 3685) și interpretarea articolului 36 din Protocolul adițional (denumit în continuare „protocolul”), semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970, încheiat în numele Comunității prin Regulamentul nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unei acțiuni în anularea unei decizii de expulzare, însoțită de amenințarea returnării, pe care orașul Schwäbisch Gmünd a adoptat-o împotriva doamnei Meryem Demirel, cetățean turc, la expirarea perioadei de valabilitate a vizei sale. Doamna Demirel este soția unui cetățean turc care lucrează și are reședința în Republica Federală Germania de la data intrării sale în acest stat, anul 1979, în cadrul procesului de reîntregire a familiei. Aceasta a venit să se alăture soțului ei, având o viză valabilă numai pentru vizită și nu pentru reîntregirea familiei.

3 Din ordonanța de trimitere rezultă că în 1982 și 1984 au fost înăsprite condițiile reîntregirii familiale în cazul cetățenilor țărilor terțe intrați în Republica Federală Germania în cadrul procesului de reîntregire a familiei, prin modificări ale unei circulare adoptate pentru Landul Baden-Württemberg de către ministrul său de Interne, în aplicarea „Ausländergesetz” (legea privind străinii), în sensul că perioada în care cetățeanul străin trebuie să fi avut reședința neîntreruptă și legală pe teritoriul federal a fost mărită de la trei la opt ani. Soțul doamnei Demirel nu îndeplinea această condiție la data faptelor aflate la originea litigiului din acțiunea principală.

4 Verwaltungsgericht Stuttgart, sesizat cu o acțiune în anulare a deciziei de expulzare, a adresat Curții de Justiție următoarele întrebări:

1) Articolul 12 din Acordul de asociere între CEE și Turcia și articolul 36 din protocolul adițional, coroborate cu articolul 7 din acordul de asociere citat, instituie chiar de la acea dată o interdicție care, conform dreptului comunitar, este direct aplicabilă în ordinea internă a statelor, de a introduce prin modificarea unei practici administrative existente noi restricții în calea liberei circulații împotriva unui lucrător turc stabilit în mod legal într-un stat al Comunității?

2) Noțiunea de liberă circulație, în sensul acordului de asociere, trebuie să fie înțeleasă în sensul că se aplică și reîntregirii familiei, în cadrul căreia soții și copiii minori vin să se alăture lucrătorilor turci stabiliți într-un stat al Comunității?

5 Pentru o prezentare mai amplă a faptelor din acțiunea principală, a dispozițiilor legislației germane, a dispozițiilor acordului și protocolului, a derulării procedurii, precum și a observațiilor prezentate în temeiul articolului 20 din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție a CEE, se face trimitere la raportul pentru ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară pentru raționamentul Curții.

Cu privire la competența Curții

6 Întrucât în observațiile lor scrise Guvernele Republicii Federale Germania și al Regatului Unit au contestat competența Curții de a interpreta dispozițiile acordului și ale protocolului referitoare la libera circulație a lucrătorilor, este necesar, înainte de a răspunde întrebărilor preliminare, să se examineze în prealabil problema competenței Curții.

7 În această privință, este necesar să se amintească, astfel cum s-a pronunțat Curtea în hotărârea din 30 aprilie 1974 (Haegemann, cauza 181/73, Rec. p. 449), că un acord încheiat de Consiliu în conformitate cu articolele 228 și 238 din tratat, constituie, în ceea ce privește Comunitatea, un act adoptat de una dintre instituții, în sensul articolului 177 alineatul (1) litera (b), că dispozițiile unui astfel de acord fac parte integrantă, de la data intrării în vigoare a acestuia, din ordinea juridică comunitară și că, în cadrul acestei ordini juridice, Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la interpretarea acestui acord.

8 Cu toate acestea, Guvernele Republicii Federale Germania și Regatului Unit consideră că, în cazul acordurilor mixte precum acordul și protocolul în cauză, competența de interpretare a Curții nu acoperă dispozițiile prin care statele membre și-au asumat angajamente față de Turcia în cadrul propriilor competențe, cum este cazul dispozițiilor referitoare la libera circulație a lucrătorilor.

9 În această privință, este suficient să se constate că nu este întocmai cazul în prezenta speță. Fiind un acord de asociere care creează legături speciale și privilegiate cu un stat terț care are obligația, cel puțin parțial, de a participa la regimul comunitar, este necesar ca articolul 238 să confere și Comunității competența de a-și asuma angajamente față de state terțe în toate domeniile reglementate prin tratat. Întrucât libera circulație a lucrătorilor constituie, în temeiul articolelor 48 și următoarele din Tratatul CEE, unul din domeniile reglementate prin tratat, rezultă că angajamentele referitoare la acest domeniu intră în competența Comunității în temeiul articolului 238. Astfel, nu se ridică întrebarea dacă într-adevăr Curtea are competența de a se pronunța cu privire la interpretarea unei dispoziții a unui acord mixt care include un angajament pe care numai statele membre și l-au putut asuma în cadrul propriilor competențe.

10 De asemenea, competența Curții nu poate fi contestată prin faptul că, în domeniul liberei circulații a lucrătorilor, în stadiul actual al dreptului comunitar, este de competența statelor membre să elaboreze normele necesare pentru a asigura executarea, pe teritoriul lor, a dispozițiilor acordului sau ale deciziilor care trebuie adoptate de Consiliul de Asociere.

11 Într-adevăr, astfel cum a admis Curtea în hotărârea din 26 octombrie 1982 (Kupferberg, cauza 104/81, Rec. p. 3641), asigurând respectarea angajamentelor care decurg dintr-un acord încheiat de instituțiile comunitare, statele membre îndeplinesc, în ordinea comunitară, o obligație față de Comunitate, care și-a asumat răspunderea pentru buna executare a acordului.

12 În consecință, Curtea are într-adevăr competența de a interpreta dispozițiile acordului și ale protocolului referitoare la libera circulație a lucrătorilor.

Cu privire la întrebările preliminare

13 Prima întrebare adresată de Verwaltungsgericht urmărește, în esență, să stabilească dacă dispozițiile articolului 12 din acord și ale articolului 36 din protocol, coroborate cu dispozițiile articolului 7 din acord, constituie norme de drept comunitar direct aplicabile în ordinea internă a statelor membre.

14 O dispoziție dintr-un acord încheiat de Comunitate cu țări terțe este considerată ca fiind direct aplicabilă atunci când, având în vedere conținutul, obiectul și natura acordului, acesta stabilește o obligație clară și precisă, a cărei executare sau ale cărei efecte nu depind de intervenția vreunui act ulterior.

15 Acordul în cauză prevede, conform articolelor 2-5, o fază pregătitoare care permite Turciei să își consolideze economia cu ajutorul Comunității, o fază de tranziție pentru instituirea treptată a unei uniuni vamale și pentru apropierea politicilor economice, precum și o etapă definitivă, care se bazează pe uniunea vamală și presupune consolidarea coordonării politicilor economice.

16 Acordul se caracterizează, în ceea ce privește structura și conținutul său, prin faptul că, în general, formulează obiectivele asocierii și stabilește orientările pentru realizarea acestor obiective, însă fără a stabili norme precise pentru realizarea acestora. Protocelele anexate înlocuite prin protocolul adițional stabilesc norme detaliate doar pentru anumite aspecte specifice.

17 Pentru realizarea obiectivelor stabilite de acord, articolul 22 îi conferă putere de decizie Consiliului de Asociere, compus din membrii guvernelor statelor membre, ai Consiliului și ai Comisiei Comunităților Europene, pe de o parte, și din membrii guvernului turc, pe de altă parte.

18 Titlul II din acord, consacrat punerii în aplicare a fazei de tranziție, conține, pe lângă cele două capitole referitoare la uniunea vamală și la agricultură, un al treilea capitol, care conține alte dispoziții cu caracter economic, din care face parte și articolul 12 privind libera circulație a lucrătorilor. 19 Articolul 12 din acord prevede că părțile contractante convin să se întemeieze pe articolele 48, 49 și 50 din Tratatul de instituire a Comunității pentru a asigura treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea.

20 Pe de altă parte, articolul 36 din protocol prevede că libera circulație se realizează treptat, în conformitate cu principiile stabilite la articolul 12 din acord, între sfârșitul celui de al doisprezecelea an și al celui de al douăzeci și doilea an de la data intrării în vigoare a acordului și că modalitățile necesare în acest sens vor fi stabilite de Consiliul de Asociere.

21 Articolul 36 din protocol, citat anterior, îi atribuie exclusiv Consiliului de Asociere competența de a adopta norme pentru realizarea treptată a liberei circulații a lucrătorilor, în funcție de considerentele politice și economice legate în special de punerea în aplicare treptată a uniunii vamale și de apropierea politicilor economice, în conformitate cu modalitățile pe care Consiliul le consideră necesare.

22 Singura decizie pe care Consiliul de Asociere a adoptat-o în domeniu a fost Decizia nr. 1/80 din 19 septembrie 1980, care, în privința lucrătorilor turci integrați deja în mod legal pe piața muncii din statele membre, interzice orice noi restricții în ceea ce privește condițiile de acces la locuri de muncă. În domeniul reîntregirii familiei, din contră, nu s-a luat nicio decizie de acest gen.

23 Examinarea articolului 12 din acord și a articolului 36 din protocol evidențiază așadar faptul că acestea au fost create în esență pentru a institui un program și nu constituie dispoziții suficiente de precise și necondiționale pentru a putea reglementa în mod direct circulația lucrătorilor.

24 În aceste condiții, nu se poate deduce din articolul 7 al acordului interdicția de a introduce noi restricții în ceea ce privește reîntregirea familiei. Acest articol, inclus în titlul I din acord referitor la principiile asocierii, prevede, în termeni foarte generali, că părțile contractante adoptă toate măsurile corespunzătoare, generale sau speciale, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor din acord și că se abțin de la orice măsură care poate pune în pericol realizarea obiectivelor acordului. Această dispoziție, care se limitează la a impune părților contractante o obligație generală de cooperare în vederea realizării obiectivelor acordului, nu poate conferi în mod direct persoanelor de drept privat drepturi care nu le sunt recunoscute deja prin alte dispoziții ale acordului.

25 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dispozițiile articolului 12 din acord și ale articolului 36 din protocol, coroborate cu dispozițiile articolului 7 din acord, nu constituie norme de drept comunitar direct aplicabile în ordinea internă a statelor membre.

26 Prin cea de-a doua întrebare, instanța de trimitere dorește să stabilească dacă acele condiții în care soțul și copiii minori ai unui lucrător turc stabilit în Comunitate pot veni să i se alăture, intră sub incidența noțiunii de liberă circulație, în sensul acordului.

27 Având în vedere răspunsul dat la prima întrebare, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

28 În ceea ce privește eventuala incidență pe care articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului o poate avea asupra răspunsului la această întrebare, este necesar să se constate că, astfel cum a recunoscut în hotărârea din 11 iulie 1985 (Cinéthèque, cauzele conexe 60 și 61/84, Rec. p. 2605, 2618), Curtea trebuie să asigure respectarea drepturilor fundamentale în domeniul dreptului comunitar, dar nu poate verifica compatibilitatea dintre Convenția europeană a drepturilor omului și o dispoziție națională care nu intră în sfera de aplicare a dreptului comunitar. Dar în această speță, astfel cum rezultă din răspunsul dat la prima întrebare, nu există, în prezent, nicio normă de drept comunitar care să definească acele condiții în care statele membre au obligația de a autoriza reîntregirea familiei lucrătorilor turci stabiliți în mod legal în Comunitate. Prin urmare, reglementarea națională în cauză în acțiunea principală nu trebuia să pună în aplicare o dispoziție de drept comunitar. În aceste condiții, Curtea nu are competența de a aprecia compatibilitatea dintre principiile consacrate la articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului și o dispoziție națională de tipul celei în cauză.

Cu privire la cheltuielile de judecată

29 Cheltuielile efectuate de Guvernul Republicii Federale Germania, de Guvernul Republicii Franceze, de Guvernul Republicii Elene, de Guvernul Regatului Unit și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Verwaltungsgericht Stuttgart prin ordonanța din 11 decembrie 1985, hotărăște:

Dispozițiile articolului 12 din Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, încheiat în numele Comunității prin Decizia Consiliului din 23 decembrie 1963, precum și dispozițiile articolului 36 din Protocolul adițional semnat la Bruxelles la 23 noiembrie 1970, încheiat în numele Comunității prin Regulamentul nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972, coroborate cu dispozițiile articolului 7 din acord, nu constituie norme de drept comunitar direct aplicabile în ordinea internă a statelor membre.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 30 septembrie 1987.

Grefier

Președinte

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart