

HOTĂRÂREA CURȚII
20 septembrie 1990*

S. Z. Sevince
împotriva
Staatssecretaris van Justitie

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Raad van State din Țările de Jos)

„Acord de Asociere CEE – Turcia – Decizia Consiliului de Asociere – Efect direct”

Cauza C-192/89

În cauza C-192/89,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de Raad van State din Țările de Jos, pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe, între

S. Z. Sevince

și

Staatssecretaris van Justitie,

unei hotărâri preliminare privind interpretarea anumitor dispoziții din Deciziile nr. 2/76 și 1/80 ale Consiliului de Asociere, instituit prin Acordul de Asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia,

CURTEA,

compusă din domnul O. Due, președinte, Sir Gordon Slynn, domnii C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler și M. Zuleeg, președinți de cameră, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse și M. Díez de Velasco, judecători,

avocat general: domnul M. Darmon

grefier: domnul J. A. Pompe, grefier adjunct

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru domnul S. Z. Sevince, de A. Willems, avocat în baroul din Amsterdam,

– pentru guvernul german, de domnul E. Röder, Regierungsdirektor im Bundesministerium für Wirtschaft, în calitate de agent,

– pentru guvernul olandez, de domnul B. R. Bot, secretar general în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,

* Limba de procedură: olandeza.

– pentru Comisia Comunităților Europene, de domnul P. J. Kuijper, membru al Serviciului juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale domnului S. Z. Sevince, ale guvernului german, ale guvernului olandez, reprezentat de domnul J. W. de Zwaan, în calitate de agent, și ale Comisiei Comunităților Europene în ședința din 22 martie 1990,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 mai 1990,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin Decizia din 11 iunie 1989, primită la Curte la 8 iunie 1989, Raad van State din Țările de Jos a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, trei întrebări preliminare privind interpretarea anumitor dispoziții din Deciziile nr. 2/76 din 20 decembrie 1976 și nr. 1/80 din 19 septembrie 1980 ale Consiliului de Asociere, instituit prin Acordul de Asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia, semnat la Ankara la 12 septembrie 1963, încheiat în numele Comunității, prin Decizia 64/732/CEE a Consiliului din 23 decembrie 1963 (Ediție specială, 11/vol. 1, p. 10, denumit în continuare „acordul”).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între domnul S. Z. Sevince, resortisant turc, și Staatssecretaris van Justitie, cu privire la refuzul de acordare a unui permis de ședere în Țările de Jos.

3 Din dosarul cauzei reiese că domnului Sevince i s-a refuzat, la 11 septembrie 1980, o prelungire a permisului de ședere, eliberat în august 1979, pe motiv că circumstanțele de ordin familial care justificaseră eliberarea permisului nu mai existau. Acțiunea introdusă împotriva acestei decizii, având efect suspensiv de drept, a fost respinsă definitiv de Raad van State la 12 iunie 1986. În cursul perioadei în care a beneficiat de efectul suspensiv al acțiunii, domnul Sevince a obținut o adeverință de muncă, care a rămas valabilă până la pronunțarea Hotărârii Raad van State din 12 iunie 1986, citată anterior.

4 Susținând că exercitase o activitate salariată timp de mai mulți ani în Țările de Jos, domnul Sevince a solicitat, la 13 aprilie 1987, acordarea unui permis de ședere. În susținerea cererii sale, acesta a invocat articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, conform căreia un lucrător turc care, timp de cinci ani, a fost încadrat în muncă în mod legal într-un stat membru al Comunității beneficiază pe teritoriul acestuia de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa, și articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, care prevede că un lucrător turc care este încadrat pe piața legală a muncii dintr-un stat membru beneficiază în statul membru respectiv, după patru ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal, de accesul liber la orice activitate salariată, la alegerea sa. Această cerere a făcut obiectul unei respingeri implicite din partea autorităților olandeze.

5 Sesizat cu acțiunea introdusă împotriva acestei decizii de respingere, Raad van State a hotărât să suspende judecata până când Curtea se pronunță cu privire la următoarele întrebări:

„1) Articolul 177 din Tratatul CEE trebuie să fie interpretat în sensul în care o instanță a unui stat membru poate (și, precum în speță, trebuie) să adreseze Curții o întrebare preliminară privind interpretarea deciziilor Consiliului de Asociere, în litigiu în prezenta speță, și anume

Decizia nr. 2/76 și/sau Decizia nr. 1/80, dacă o astfel de întrebare este ridicată înaintea sa și dacă aceasta consideră că o hotărâre asupra acestui aspect este necesară pentru a se putea pronunța?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare

Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76 și/sau articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 și articolul 7 din Decizia nr. 2/76 și/sau articolul 13 din Decizia nr. 1/80 trebuie să fie considerate ca fiind dispoziții direct aplicabile în țările Comunității Europene?

3) În cazul unui răspuns afirmativ la a doua întrebare

Cum ar trebui să fie interpretată expresia „încadrare în muncă în mod legal” prevăzută la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76 și/sau la articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80 (având în vedere și dispozițiile articolului 7 din Decizia nr. 2/76 și/sau ale articolului 13 din Decizia nr. 1/80)? Trebuie să fie interpretată ca făcând referire la orice încadrare în muncă din perioada în care persoana interesată deținea un permis de ședere, în temeiul legislației privind străinii – de unde și întrebarea complementară prin care se dorește să se stabilească dacă această expresie vizează, de asemenea, în sens mai larg, încadrarea în muncă pe care persoana interesată a fost în măsură și a avut dreptul să o aibă în perioada în care aștepta ca decizia referitoare la permisul său de ședere să devină definitivă și irevocabilă – sau numai încadrarea în muncă care poate fi considerată o încadrare în muncă în mod legal în temeiul cerințelor referitoare la încadrarea în muncă a străinilor?”

6 Pentru o prezentare mai detaliată a faptelor din acțiunea principală, a derulării procedurii, precum și a observațiilor scrise prezentate Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară raționamentului Curții.

Cu privire la prima întrebare

7 Prin prima întrebare, instanța națională dorește, în esență, să stabilească dacă interpretarea Deciziilor nr. 2/76 și 1/80, citate anterior, intră sub incidența articolului 177 din Tratatul CEE.

8 În această privință, este necesar să se amintească, cu titlu preliminar, că, potrivit jurisprudenței constante a Curții, dispozițiile unui acord încheiat de Consiliu, în conformitate cu articolele 228 și 238 din Tratatul CEE, fac parte integrantă, începând de la intrarea în vigoare a acestui acord, din ordinea juridică comunitară [a se vedea Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel, punctul 7, 12/86, Rec., p. 3719, și Hotărârea din 14 noiembrie 1989, Grecia/Comisiei, punctul 12, 30/88, Rec., p. 3711].

9 Curtea a hotărât, de asemenea, că, având în vedere legătura lor directă cu acordul pe care îl pun în aplicare, deciziile Consiliului de Asociere, fac, în același fel ca însăși acordul, parte integrantă, începând cu intrarea lor în vigoare, din ordinea juridică comunitară (a se vedea Hotărârea din 14 noiembrie 1989, Grecia/Comisia, citată anterior, punctul 13).

10 Având competența de a pronunța o hotărâre preliminară cu privire la acord, în măsura în care actul este adoptat de una dintre instituțiile Comunității (a se vedea Hotărârea din 30 aprilie 1974, Haegeman, 181/73, Rec., p. 449), Curtea are, de asemenea, competența de a se pronunța cu privire la interpretarea deciziilor adoptate de autoritatea instituită prin acord și însărcinată cu punerea sa în aplicare.

11 Această considerație se întemeiază și pe circumstanța că funcția articolului 177 din Tratatul CEE este de a asigura aplicarea uniformă în Comunitate a tuturor dispozițiilor care fac parte din ordinea juridică comunitară, pentru a evita ca efectele acestora să nu varieze potrivit interpretării care le este dată în diferitele state membre (a se vedea Hotărârea din 26 octombrie 1982, Kupferberg, 104/81, Rec., p. 3641, și Hotărârea din 16 martie 1983, SPI și SAMI, 267/81-269/81, Rec., p. 801).

12 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima întrebare adresată de Raad van State că interpretarea Deciziilor nr. 2/76 și 1/80 intră sub incidența articolului 177 din Tratatul CEE.

Cu privire la a doua întrebare

13 A doua întrebare adresată de Raad van State urmărește să clarifice dacă articolul 2 alineatul (1) litera (b) și articolul 7 din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și articolul 6 alineatul (1) și articolul 13 din Decizia nr. 1/80, citată anterior, au efect direct pe teritoriul statelor membre.

14 În această privință, este necesar să se constate că, pentru a li se recunoaște efectul direct, dispozițiile unei decizii a Consiliului de Asociere trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca și cele care se aplică în cazul dispozițiilor acordului.

15 În Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel, citată anterior, Curtea a considerat că o dispoziție dintr-un acord încheiat de Comunitate cu țări terțe trebuie să fie considerată ca fiind de aplicare directă atunci când, având în vedere termenii, obiectul și natura acordului, aceasta implică o obligație clară și precisă, care nu este condiționată, în ceea ce privește punerea în aplicare sau efectele sale, de intervenția unui act ulterior (punctul 14). Aceleași criterii sunt valabile atunci când trebuie să se stabilească dacă dispozițiile unei decizii a Consiliului de Asociere pot avea efect direct.

16 Pentru a stabili dacă dispozițiile în cauză ale Deciziilor nr. 2/76 și 2/80, citate anterior, îndeplinesc aceste criterii, este necesar să se analizeze, în primul rând, termenii acestora.

17 În această privință, este necesar să se constate că articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76 citată anterior, și articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, consacră, în termeni clari, preciși și necondiționați, dreptul unui lucrător turc, după un anumit număr de ani în care a fost încadrat în muncă în mod legal, de a avea acces liber la orice activitate salariată, la alegerea sa.

18 În mod similar, articolul 7 din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și articolul 13 din Decizia nr. 1/80, citată anterior, prevăd o clauză suspensivă neechivocă referitoare la introducerea unor noi restricții privind accesul la încadrarea în muncă a lucrătorilor care au reședința și sunt încadrați în muncă în mod legal pe teritoriul statelor contractante.

19 Constatarea că dispozițiile deciziilor Consiliului de Asociere contestate în acțiunea principală se pot aplica direct situației lucrătorilor turci încadrați pe piața legală a muncii dintr-un stat membru se coroborează cu examinarea obiectului și naturii deciziilor din care fac parte dispozițiile respective și ale acordului de care se leagă acestea.

20 În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din acord, acesta are ca scop promovarea consolidării continue și echilibrate a relațiilor comerciale și economice între părțile contractante și stabilește între Comunitatea Economică Europeană și Turcia o asociere, care presupune o etapă pregătitoare, care permite Turciei să își consolideze economia cu ajutorul

Comunității, o etapă de tranziție, pentru instituirea treptată a unei uniuni vamale și apropierea politicilor economice, precum și o etapă definitivă, care se bazează pe uniunea vamală și presupune consolidarea coordonării politicilor economice (a se vedea Hotărârea din 30 septembrie 1989, Demirel, citată anterior, punctul 15). În ceea ce privește libera circulație a lucrătorilor, articolul 12 din acord, care face parte din Titlul II referitor la punerea în aplicare a etapei de tranziție din cadrul asocierii, prevede că părțile contractante convin să se bazeze pe articolele 48, 49 și 50 din Tratatul CEE pentru a realiza treptat libera circulație a lucrătorilor între acestea. Protocolul adițional, semnat la 23 noiembrie 1970, anexat la Acordul de Asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia, încheiat prin Regulamentul (CEE) nr. 2760/72 al Consiliului din 19 decembrie 1972 (JO L 293, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 37, denumit în continuare „protocolul adițional”) prevede, la articolul 36, termenele de realizare treptată a acestei libere circulații și stipulează că, în ceea ce privește normele necesare în acest scop, hotărăște Consiliul de Asociere.

21 Deciziile nr. 2/76 și 1/80, citate anterior, au fost adoptate de Consiliul de Asociere pentru a pune în aplicare articolul 12 din acord și articolul 36 din protocolul adițional, pe care Curtea le-a recunoscut, prin Hotărârea din 30 septembrie 1987, Demirel, citată anterior, ca fiind destinate, în principal, să inițieze programe. Astfel, Decizia nr. 2/76 vizează în mod expres, în preambulul său, articolul 12 din acord și articolul 36 din protocolul adițional și stabilește, la articolul 1, pentru prima etapă, modalitățile de aplicare a articolului 36 din protocolul adițional. Decizia nr. 1/80 vizează, potrivit celui de-al treilea considerent din preambul, îmbunătățirea, în domeniul social, a regimului de care beneficiază lucrătorii și membrii familiilor lor, în raport cu regimul instituit prin Decizia nr. 2/76. Faptul că dispozițiile din acord și din protocolul adițional, citate anterior, stabilesc, în esență, programe, nu împiedică deciziile Consiliului de Asociere, care realizează aspecte specifice ale programelor avute în vedere în acord, să aibă efect direct.

22 Concluzia că articolele Deciziilor nr. 2/76 și 1/80, citate anterior, care fac obiectul celei de-a doua întrebări preliminare, pot avea efect direct nu poate fi infirmată de circumstanța că articolul 2 alineatul (2) din Decizia nr. 2/76 și articolul 6 alineatul (3) din Decizia nr. 1/80 prevăd că modalitățile de aplicare a drepturilor conferite lucrătorilor turci sunt stabilite prin reglementări naționale. Într-adevăr, aceste dispoziții nu fac decât să precizeze obligația care le revine statelor membre de a adopta măsurile de ordin administrativ, care implică, după caz, punerea în aplicare a acestor dispoziții, fără a conferi statelor membre posibilitatea de a condiționa sau de a restricționa aplicarea dreptului precis și necondiționat pe care dispozițiile deciziilor Consiliului de Asociere îl recunosc lucrătorilor turci.

23 În mod similar, articolul 12 din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și articolul 29 din Decizia nr. 1/80, citată anterior, care prevăd că părțile contractante adoptă, fiecare în ceea ce o privește, măsuri care implică executarea dispozițiilor prezentei decizii, nu fac decât să sublinieze obligația de a executa, cu bună credință, un acord internațional, obligație la care se face referire în articolul 7 din acord.

24 Efectul direct al dispozițiilor în cauză în acțiunea principală nu poate, în plus, să fie contestat numai ca urmare a nepublicării Deciziilor nr. 2/76 și 1/80, citate anterior. Astfel, deși nepublicarea acestor decizii poate împiedica impunerea de obligații în sarcina unui particular, nu este totuși de natură să îl împiedice pe acesta din urmă să invoce, în relațiile cu o autoritate publică, drepturile pe care i le conferă aceste decizii.

25 În ceea ce privește clauzele de salvagardare, care permit părților contractante să deroge de la dispozițiile care consacră anumite drepturi în favoarea lucrătorilor turci integrați legal pe piața muncii dintr-un stat membru, este necesar să se observe că acestea nu se aplică decât în

situații specifice. În afara situațiilor specifice care pot determina aplicarea lor, existența acestor clauze nu poate afecta aplicabilitatea directă pe care o implică dispozițiile de la care acestea permit derogarea (a se vedea Hotărârea din 26 octombrie 1982, Kupferberg, citată anterior).

26 Din ansamblul considerentelor anterioare rezultă că este necesar să se răspundă la a doua întrebare adresată de Raad van State că articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80, citată anterior, și articolul 7 din Decizia nr. 2/76 și/sau articolul 13 din Decizia nr. 1/80 au efect direct în statele membre ale Comunității Europene.

Cu privire la a treia întrebare

27 Prin a treia întrebare, instanța de trimitere dorește să afle dacă expresia „încadrare în muncă legală”, care figurează la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau la articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, se referă la situația unui lucrător turc, autorizat să exercite o activitate salariată în perioada în care beneficiază de o suspendare a executării unei decizii care îi refuză dreptul de ședere, împotriva căreia acesta a introdus o acțiune.

28 Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se constate, în primul rând, că dispozițiile citate anterior se limitează la reglementarea situației lucrătorului turc în privința încadrării în muncă, fără a face referire la situația sa în privința dreptului de ședere.

29 Totuși, aceste două aspecte ale situației personale a lucrătorului turc sunt strâns legate și, recunoscând acestui lucrător, după o perioadă în care a fost încadrat în muncă legal în statul membru, accesul la orice activitate salariată la alegerea sa, dispozițiile în cauză implică, în mod necesar, sub sancțiunea privării de orice efect a dreptului pe care acestea îl recunosc lucrătorului turc, existența, cel puțin la momentul respectiv, a unui drept de ședere în beneficiul persoanei interesate.

30 Legalitatea încadrării în muncă în sensul acestor dispoziții, chiar admitând că nu este condiționată, în mod necesar, de deținerea unui permis de ședere legal, presupune totuși o situație stabilă și sigură pe piața muncii.

31 În special, cu toate că încadrarea în muncă în mod legal în cursul unei anumite perioade determină, la sfârșitul perioadei respective, recunoașterea dreptului de ședere, nu se poate concepe că un lucrător turc poate să reușească să îndeplinească condiția respectivă și, în consecință, să i se recunoască dreptul respectiv, prin prisma simplului fapt că, refuzându-i-se de către autoritățile naționale eliberarea unui permis de ședere valabil în cursul perioadei respective și recurgând la căile de atac prevăzute de legislația națională împotriva acestui refuz, a beneficiat de efectul suspensiv, conex acțiunii sale, și, prin urmare, a putut obține, cu titlu provizoriu, în așteptarea soluționării litigiului, autorizația de ședere și de exercitare a activității în statul membru în cauză.

32 În consecință, expresia „încadrare în muncă legală” de la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau de la articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, nu se referă la situația unui lucrător turc, care continuă să fie încadrat în muncă legal numai datorită efectului suspensiv care derivă din acțiunea sa în justiție, până în momentul în care instanța națională se pronunță printr-o hotărâre definitivă, cu condiția ca, totuși, această instanță să îi respingă acțiunea.

33 Prin urmare, este necesar să se răspundă la a treia întrebare adresată de instanța națională că expresia „încadrare în muncă legală”, care figurează la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau la articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, nu se referă la situația unui lucrător turc, autorizat să exercite o activitate salariată în perioada în care beneficiază de o suspendare a executării unei decizii, care îi refuză dreptul de ședere, împotriva căreia acesta a introdus o acțiune.

Cu privire la cheltuielile de judecată

34 Cheltuielile efectuate de Guvernul Republicii Federale Germania, de Guvernul Regatului Țărilor de Jos și de Comisie, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile din acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura pendinte 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 Raad van State din Țările de Jos, prin decizia din 1 iunie 1989, hotărăște:

1) Interpretarea Deciziilor nr. 2/76 din 20 decembrie 1976 și 1/80 din 19 septembrie 1980 ale Consiliului de Asociere instituit prin Acordul de Asociere dintre Comunitatea Economică Europeană și Turcia intră sub incidența articolului 177 din Tratatul CEE.

2) Articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau articolul 6 alineatul (1) din Decizia nr. 1/80, citată anterior, și articolul 7 din Decizia nr. 2/76 și/sau articolul 13 din Decizia nr. 1/80 au efect direct în statele membre ale Comunității Europene.

3) Expresia „încadrare în muncă legală”, care figurează la articolul 2 alineatul (1) litera (b) din Decizia nr. 2/76, citată anterior, și/sau la articolul 6 alineatul (1) a treia liniuță din Decizia nr. 1/80, citată anterior, nu se referă la situația unui lucrător turc, autorizat să exercite o activitate salariată în perioada în care beneficiază de o suspendare a executării unei decizii prin care i se refuză dreptul de ședere, împotriva căreia a introdus o acțiune care a fost respinsă.

Due	Slynn	Kakouris	Schockweiler
Zuleeg		Mancini	O'Higgins
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias		Grévisse Díez de Velasco

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, la 20 septembrie 1990.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due