

DZODZI

ARRÊT DE LA COUR

18 octobre 1990 *

Dans les affaires jointes C-297/88 et C-197/89,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, d'une part, par le tribunal de première instance de Bruxelles et, d'autre part, par la cour d'appel de Bruxelles et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ces juridictions entre

Massam Dzodzi

et

État belge,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation:

- dans l'affaire C-297/88, de certaines dispositions communautaires sur le droit de séjour et de demeurer des conjoints des ressortissants de la Communauté économique européenne, et plus particulièrement du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142, p. 24);
- dans l'affaire C-197/89, 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 L 64, p. 850),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, F. A. Schockweiler et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. M. Darmon

greffier: M^{me} D. Louterman, administrateur principal

considérant les observations écrites présentées:

- pour M^{me} Massam Dzodzi, par M^{es} Luc Misson et Jean-Paul Brilmaker, avocats au barreau de Liège,
- pour le gouvernement belge, dans l'affaire C-297/88, par le Vice-Premier ministre, ministre de la Justice et des Classes moyennes, et dans l'affaire C-197/89, par le Premier ministre, ministre de la Justice et des Classes moyennes, ayant pour conseil M^e Martine Scarcez, avocat au barreau de Bruxelles,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. Étienne Lasnet, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M^{me} Massam Dzodzi, représentée par M^{es} Luc Misson, Marc-Albert Lucas et Jean-Louis Dupond, avocats au barreau de Liège, et de la Commission, à l'audience du 22 mai 1990,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 juillet 1990,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 5 octobre 1988, parvenue à la Cour le 12 du même mois, le tribunal de première instance de Bruxelles, statuant en référé, a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles portant, d'une part, sur le droit de séjour sur le territoire d'un État membre du conjoint d'un ressortissant de cet État, d'autre part, sur le droit de demeurer de ce conjoint dans les conditions prévues par le règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142, p. 24), enfin, sur le droit de séjour et de demeurer sur le territoire d'un État membre du conjoint d'un ressortissant d'un autre État membre.

- 2 Par ordonnance du 16 mai 1989, parvenue à la Cour le 22 mai 1989, la cour d'appel de Bruxelles, statuant sur l'appel interjeté contre l'ordonnance susmentionnée du tribunal de première instance, a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles supplémentaires portant sur les 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 L 64, p. 850), et plus particulièrement sur les conditions dans lesquelles les personnes visées par la directive peuvent contester devant le juge national un refus de titre de séjour ou une mesure d'éloignement du territoire d'un État membre.

- 3 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant la demanderesse au principal, M^{me} Massam Dzodzi, de nationalité togolaise, veuve de M. Julien Herman, de nationalité belge, à l'État belge, qui a refusé de lui reconnaître un droit de séjourner ou de demeurer sur son territoire.

- 4 Aux termes de l'article 40 de la loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 31.12.1980, p. 14584): « Sauf dispositions contraires de la présente loi, sont assimilés à l'étranger CE, quelle que soit leur nationalité, les personnes ci-après: 1° son conjoint; ... Y sont également assimilés le conjoint d'un Belge, ...».

- 5 M^{me} Dzodzi est entrée en Belgique au début de l'année 1987 et a épousé, le 14 février de la même année, M. Julien Herman. En qualité de conjointe d'un ressortissant belge, elle a ensuite demandé à l'administration le bénéfice du droit de demeurer sur le territoire, droit reconnu, d'après elle, par les directives et règlements communautaires. Cette demande est restée sans réponse. Les deux époux sont partis pour le Togo et y ont séjourné du mois d'avril au mois de juillet 1987, sans en informer l'administration belge. M. Herman est décédé le 28 juillet 1987, peu de temps après son retour en Belgique. Les demandes ultérieures de délivrance d'un titre autorisant un séjour prolongé en Belgique présentées par M^{me} Dzodzi ont été rejetées.

- 6 Faisant l'objet d'un ordre de quitter le territoire belge, M^{me} Dzodzi a présenté, devant le tribunal de première instance de Bruxelles, une requête en référé tendant à ce que cette juridiction suspende l'exécution de cette décision et ordonne, sous astreintes, à l'État belge de délivrer à la requérante un titre de séjour valable pour une durée de cinq ans.

- 7 C'est dans ces conditions que le tribunal de première instance de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes.

« A — *Quant au droit de séjour*

Une personne non communautaire a épousé un ressortissant belge, décédé environ six mois après le mariage. Les conditions d'octroi du droit au séjour d'un ressortissant non communautaire, époux d'un Belge, doivent-elles être appréciées au moment de l'entrée dans le royaume, au moment de l'introduction de la demande de séjour ou au moment de la prise de décision dans un délai raisonnable?

Ce droit au séjour éventuel a-t-il été compromis par le fait que les conjoints se sont absentés du pays pendant plus de trois mois et moins de six mois, et ce avant la délivrance du titre de séjour et sans que les conjoints aient informé les autorités administratives préalablement d'une intention éventuelle de revenir ultérieurement en Belgique. Dans la négative, le décès du conjoint postérieurement au retour en Belgique a-t-il pu compromettre ce droit?

B — *Quant au droit de demeurer*

Dans les conditions de fait décrites ci-dessus, la veuve concernée peut-elle revendiquer un droit de demeurer en Belgique sur la base du règlement n° 1251/70?

C — *Question subsidiaire*

L'article 40 de la loi belge du 15 décembre 1980 assimile le conjoint d'un ressortissant belge aux ressortissants communautaires. Si, dès lors, il devait être répondu négativement aux deux questions précédentes, du fait uniquement de la nationalité belge du défunt, l'intéressée aurait-elle pu revendiquer un droit au séjour ou un droit de demeurer si son conjoint défunt avait été ressortissant d'un autre État membre de la Communauté? »

8 M^{me} Dzodzi a interjeté appel de cette ordonnance aux motifs que le juge des référés n'avait pas préalablement statué sur la recevabilité de la requête dont il était saisi et avait refusé de prendre des mesures provisoires de nature à sauvegarder les droits de la requérante.

9 Par l'ordonnance du 16 mai 1989, la cour d'appel de Bruxelles a ordonné à l'État belge de délivrer à M^{me} Dzodzi un titre de séjour provisoire valable jusqu'à la fin de la procédure en référé et a posé à la Cour les deux questions supplémentaires suivantes:

« 1) La directive 64/221 du Conseil CEE, du 25 février 1964, donne aux ressortissants d'un État membre faisant l'objet d'une décision d'entrée, de refus de délivrance ou de refus de renouvellement du titre de séjour ou d'une décision d'éloignement du territoire, le droit d'introduire 'les recours ouverts aux nationaux contre les actes administratifs' (article 8).

En Belgique, les nationaux menacés d'un préjudice imminent que pourrait leur causer un acte administratif, dont la légalité est contestable, peuvent saisir le président du tribunal de première instance, sur la base de l'article 584 du

code judiciaire, d'une action en référé en vue de faire ordonner à l'autorité publique de prendre des mesures préservant leurs intérêts menacés ou de faire suspendre provisoirement les effets de l'acte incriminé.

Est-il permis, conformément au prescrit rappelé ci-dessus de la directive 64/221, d'interdire aux bénéficiaires de cette directive de recourir à la procédure de référé?

2) Faut-il interpréter l'article 9 de la directive en ce sens que les intéressés doivent pouvoir bénéficier d'un recours leur permettant de demander d'urgence l'intervention d'une juridiction nationale, préalablement à l'exécution de la mesure incriminée, dans le but d'obtenir en temps utile des mesures de protection des droits menacés? »

- 10 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, de la réglementation applicable ainsi que des observations écrites présentées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

En ce qui concerne l'objet des questions posées

- 11 Les questions posées par le tribunal de première instance de Bruxelles tendent, en substance, à savoir si, et dans quelles conditions, les dispositions communautaires reconnaissent un droit de séjour ou un droit de demeurer, sur le territoire d'un État membre, au ressortissant d'un pays tiers en sa seule qualité de conjoint d'un ressortissant communautaire. Le juge national se référant expressément au règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970, précité, applicable aux travailleurs et aux membres de leurs familles, il y a lieu de considérer, à défaut d'autres indications contenues dans le dossier, que le renvoi vise la situation du conjoint d'un ressortissant communautaire ayant ou ayant eu la qualité de travailleur.
- 12 Les deux premières questions visent le cas où le ressortissant communautaire avait, avant son décès, comme dans le litige au principal, la nationalité de l'État membre auquel son conjoint demande la reconnaissance d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer.

- 13 La troisième question est posée à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où la Cour considérerait que les dispositions communautaires sont inapplicables au cas précédent parce que la nationalité du ressortissant communautaire est celle de l'État dans lequel sa veuve souhaite séjourner et demeurer. Cette troisième question vise une situation où ce ressortissant avait, avant son décès, la nationalité d'un autre État membre. Pour justifier l'utilité de cette question et son intérêt pour la solution du litige, le juge national se réfère à l'article 40 de la loi belge, précitée, du 15 décembre 1980. Il résulte des termes de la question posée que le juge national se fonde sur une interprétation de l'article 40, selon laquelle, par cette disposition du droit national belge, dont l'objet serait, selon les travaux préparatoires de la loi, d'éviter une « discrimination à rebours » à l'encontre des conjoints étrangers des ressortissants belges, le législateur national a voulu étendre à ces conjoints le bénéfice des règles communautaires applicables aux conjoints des ressortissants des autres États membres résidant sur le territoire du royaume de Belgique.
- 14 Les questions posées par la cour d'appel de Bruxelles tendent à faire préciser par la Cour l'interprétation qu'il convient de donner aux articles 8 et 9 de la directive 64/221, du 25 février 1964, précitée, sur les voies de recours permettant de contester les refus de titre de séjour opposés ou les mesures d'éloignement du territoire prises par les autorités d'un État membre. Toutefois, les motifs de l'ordonnance de renvoi mentionnent également l'article 40 de la loi belge du 15 décembre 1980. Il y a, dès lors, lieu de considérer que la cour d'appel vise, en réalité, deux hypothèses: d'une part, une hypothèse où le droit communautaire serait directement applicable à une situation de la nature de celle faisant l'objet du litige au principal et, d'autre part, une seconde hypothèse où les règles communautaires, dont l'interprétation est demandée, ne seraient applicables que par le truchement des dispositions de l'article 40, précité.
- 15 Il convient, dès lors, de distinguer les questions posées par les juridictions nationales, en tant qu'elles se réfèrent au seul droit communautaire, des questions posées par ces mêmes juridictions, en tant qu'elles se fondent sur l'article 40, précité, pour justifier leur demande d'interprétation du droit communautaire. Ces deux points seront examinés successivement sur la base des textes de droit communautaire applicables à la date des faits du litige au principal, sans qu'il soit notamment tenu compte des dispositions postérieures de la directive 90/364 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour (JO L 180, p. 26) et de la directive 90/365 du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle (JO L 180, p. 28).

En ce qui concerne les questions portant sur l'interprétation du droit communautaire tenu pour directement applicable (première et deuxième questions posées par le tribunal de première instance de Bruxelles et questions posées par la cour d'appel de Bruxelles)

Sur la compétence de la Cour

- 16 La Commission et l'État belge soutiennent que la situation à l'origine du litige au principal serait une situation purement interne, puisque le ressortissant communautaire dont le conjoint demande la reconnaissance d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer n'aurait jamais travaillé ou résidé sur le territoire d'un État membre autre que son pays d'origine. La Commission demande, en conséquence, à la Cour de déclarer les dispositions communautaires inapplicables à une telle situation. L'État belge en déduit que la Cour serait incompétente pour statuer sur les questions préjudicielles.
- 17 Cette argumentation n'est pas contestée par M^{me} Dzodzi, dont les observations portent exclusivement sur les questions posées par référence à l'article 40, précité.
- 18 Il convient d'observer que les circonstances invoquées par la Commission et par l'État belge pour justifier l'existence d'une situation purement interne relèvent du fond des questions posées par les juridictions nationales. Par conséquent, si elles peuvent entrer en considération pour répondre à ces questions, elles sont sans pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier la compétence de la Cour pour statuer sur les demandes préjudicielles (arrêt du 28 juin 1984, Hans Moser, point 10, 180/83, Rec. p. 2539).
- 19 Les objections soulevées par le gouvernement belge quant à la compétence de la Cour ne peuvent, en conséquence, être retenues.

Sur le fond

- 20 La liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté des conjoints des travailleurs communautaires est organisée par les dispositions du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

- 21 Pour ce qui concerne le droit de séjour et le droit de demeurer de ces conjoints sur le territoire d'un État membre, le premier est régi par la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13) et le second par le règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970, précité.
- 22 Ces règlements et directive ont pour objet de permettre et de faciliter la réalisation des objectifs de l'article 48 du traité relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- 23 Or, comme l'a jugé la Cour, les réglementations communautaires en matière de libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire (arrêt du 27 octobre 1982, Morson et Jhanjan, point 16, 35/82 et 36/82, Rec. p. 3723).
- 24 Tel est le cas visé par le juge national du ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'un ressortissant d'un État membre, lorsque le droit de séjour ou le droit de demeurer dont il se prévaut sur le territoire de cet État, en sa seule qualité de conjoint, ne sont aucunement rattachables à l'exercice par le ressortissant communautaire de la liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté.
- 25 Les questions de la cour d'appel, en tant qu'elles se réfèrent au seul droit communautaire, appellent une réponse semblable.
- 26 La directive 64/221, du 25 février 1964, précitée, dont la cour d'appel demande l'interprétation des articles 8 et 9, s'applique, dans les conditions prévues par son article 1^{er}, aux conjoints des ressortissants communautaires lorsque ces ressortissants 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.

- 27 Le cas visé par la cour d'appel ne présente aucun lien avec les situations prévues par l'article 1^{er} de la directive.
- 28 Il convient, en conséquence, de répondre que le règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, la directive 68/360, du 15 octobre 1968, le règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970, et la directive 64/221, du 25 février 1964, ne s'appliquent pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un ressortissant d'un pays tiers qui, en sa seule qualité de conjoint d'un ressortissant d'un État membre, se prévaut d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer sur le territoire de cet État membre.

En ce qui concerne les questions portant sur l'interprétation du droit communautaire rendu applicable par l'article 40 de la loi belge du 15 décembre 1980 (troisième question posée par le tribunal de première instance de Bruxelles et questions posées par la cour d'appel de Bruxelles)

Sur la compétence de la Cour

- 29 L'État belge et la Commission soutiennent que seule serait en cause l'application du droit interne belge, la Commission faisant, notamment, valoir qu'une disposition de la nature de celle contenue dans l'article 40, précité, serait sans effet sur la détermination du champ d'application du droit communautaire. L'État belge demande à la Cour de se déclarer incompétente pour répondre à ces questions.
- 30 M^{me} Dzodzi soutient au contraire que le litige au principal met en cause, en raison de l'article 40, précité, des dispositions communautaires. Il appartiendrait à la Cour de statuer sur les questions d'interprétation posées à l'occasion de tels litiges, sous peine de voir se développer des jurisprudences divergentes de la Cour et des juridictions nationales sur l'interprétation des dispositions communautaires.
- 31 Conformément à l'article 177 du traité, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de ce traité ainsi que des actes pris par les institutions de la Communauté.

- 32 Les deuxième et troisième alinéas de cet article prévoient que, lorsqu'une question d'interprétation d'une disposition de droit communautaire est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction a la faculté ou, au cas où il s'agit d'une juridiction statuant en dernier ressort, l'obligation de saisir la Cour si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement.
- 33 La procédure prévue à l'article 177 du traité est, dès lors, un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit communautaire qui leur sont nécessaires pour la solution des litiges qu'elles sont appelées à trancher.
- 34 Il en découle qu'il appartient aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour.
- 35 En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer.
- 36 Il ne ressort ni des termes de l'article 177 ni de l'objet de la procédure instituée par cet article que les auteurs du traité aient entendu exclure de la compétence de la Cour les renvois préjudiciels portant sur une disposition communautaire dans le cas particulier où le droit national d'un État membre renvoie au contenu de cette disposition pour déterminer les règles applicables à une situation purement interne à cet État.
- 37 Il existe, au contraire, pour l'ordre juridique communautaire, un intérêt manifeste à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, toute disposition de droit communautaire reçoive une interprétation uniforme, quelles que soient les conditions dans lesquelles elle est appelée à s'appliquer.

- 38 La compétence de la Cour au titre de l'article 177 ayant pour objectif d'assurer l'interprétation uniforme, dans tous les États membres, des dispositions de droit communautaire, la Cour se borne à déduire de la lettre et de l'esprit de celles-ci la signification des normes communautaires en cause. Il appartient ensuite aux seules juridictions nationales d'appliquer les dispositions de droit communautaire ainsi interprétées, en tenant compte des circonstances de fait et de droit de l'affaire dont elles sont saisies.
- 39 Ainsi, dans le cadre de la répartition des fonctions juridictionnelles entre les juridictions nationales et la Cour, prévue par l'article 177, la Cour statue à titre préjudiciel sans qu'elle ait, en principe, à s'interroger sur les circonstances dans lesquelles les juridictions nationales ont été amenées à lui poser les questions et se proposent de faire application de la disposition de droit communautaire qu'elles lui ont demandé d'interpréter.
- 40 Il n'en irait différemment que dans les hypothèses où soit il apparaîtrait que la procédure de l'article 177 a été détournée de son objet et tend, en réalité, à amener la Cour à statuer par le biais d'un litige construit, soit il serait manifeste que la disposition de droit communautaire soumise à l'interprétation de la Cour ne peut trouver à s'appliquer.
- 41 Dans le cas où le droit communautaire est rendu applicable par les dispositions du droit national, il appartient au seul juge national d'apprécier la portée exacte de ce renvoi au droit communautaire. S'il considère que le contenu d'une disposition de droit communautaire est applicable, en raison de ce renvoi, à la situation purement interne à l'origine du litige qui lui est soumis, le juge national est fondé à saisir la Cour d'une question préjudicielle dans les conditions prévues par l'ensemble des dispositions de l'article 177 du traité, telles qu'elles sont interprétées par la jurisprudence de la Cour.
- 42 La compétence de la Cour est toutefois limitée à l'examen des seules dispositions du droit communautaire. Elle ne peut pas, dans sa réponse au juge national, tenir compte de l'économie générale des dispositions du droit interne qui, en même temps qu'elles se réfèrent au droit communautaire, déterminent l'étendue de cette référence. La prise en considération des limites que le législateur national a pu apporter à l'application du droit communautaire à des situations purement

internes, auxquelles il n'est applicable que par l'intermédiaire de la loi nationale, relève du droit interne et, par conséquent, de la compétence exclusive des juridictions de l'État membre.

- 43 Dans la présente affaire, il convient d'observer que les questions susmentionnées ne portent pas sur les dispositions du droit interne belge, mais exclusivement sur les dispositions des règlements et directive précités relatifs au droit de séjour et au droit de demeurer sur le territoire d'un État membre des conjoints des travailleurs communautaires et de la directive 64/221, du 25 février 1964, précitée. Pour les motifs et dans les limites précédemment définis, la Cour est, en conséquence, compétente pour statuer sur ces questions préjudicielles.

Sur le droit de séjour et le droit de demeurer du conjoint d'un ressortissant communautaire (troisième question posée par le tribunal de première instance de Bruxelles)

- 44 L'article 10 du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, vise la situation du conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre. Cette disposition reconnaît au conjoint, quelle que soit sa nationalité, le droit de s'installer avec le travailleur sur le territoire de l'État d'emploi, sous réserve du respect des dispositions du paragraphe 3 de cet article relatives au logement dont dispose le travailleur.
- 45 Conformément aux dispositions des articles 1^{er} et 3, paragraphe 1, de la directive 68/360, du 15 octobre 1968, l'État membre doit admettre l'entrée sur son territoire du conjoint, auquel sont applicables les dispositions du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, sur simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Le paragraphe 2 de l'article 3 précise les conditions dans lesquelles l'État membre peut, au surplus, exiger, pour les conjoints ne possédant pas la nationalité d'un État membre, la présentation d'un visa d'entrée ou l'accomplissement d'une formalité équivalente.
- 46 Selon les articles 1^{er} et 4 de la directive, l'État membre doit reconnaître à ce même conjoint, qui est en mesure de présenter les documents énumérés par le paragraphe 3 de l'article 4, un droit de séjour sur son territoire, ce droit de séjour étant, par ailleurs, constaté par la délivrance d'un titre de séjour.

- 47 Il ressort enfin de l'article 10 de la directive que les États membres ne peuvent déroger aux dispositions de la directive, et notamment aux dispositions précitées, que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
- 48 Le règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970, qui régit le droit de demeurer, s'applique, comme il ressort de ses articles 1^{er} et 3, au conjoint d'un travailleur communautaire défini par l'article 10, précité, du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968.
- 49 Le paragraphe 1 de l'article 3 de ce règlement reconnaît un droit de demeurer à titre permanent au conjoint d'un travailleur qui réside avec lui sur le territoire d'un État membre, si le travailleur a acquis le droit de demeurer sur le territoire de cet État, conformément à l'article 2 du règlement, et cela même après le décès du travailleur.
- 50 Selon cet article 2 du règlement, le droit de demeurer du travailleur est subordonné, à l'exception des cas prévus par le paragraphe 1, sous b), deuxième alinéa, et par le paragraphe 2 de cet article, à des durées minimales d'emploi et de résidence sur le territoire de l'État membre.
- 51 Le paragraphe 2 de l'article 3 du règlement vise le cas où le travailleur est décédé au cours de sa vie professionnelle avant d'avoir acquis le droit de demeurer sur le territoire de l'État membre. Le conjoint bénéficie dans un tel cas d'un droit de demeurer, notamment lorsque le travailleur a résidé, à la date du décès, de façon continue sur le territoire de cet État membre depuis au moins deux années ou lorsque le décès est dû aux suites d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.
- 52 L'article 5 du règlement définit les conditions dans lesquelles doit être exercé le droit de demeurer. Selon le paragraphe 1, le bénéficiaire dispose d'un délai de deux ans, depuis le moment où ce droit a été ouvert en application des dispositions du règlement, pour exercer ce droit. Il peut, pendant cette période, quitter le territoire de l'État membre sans porter atteinte à ce droit. Le paragraphe 2 précise qu'aucune formalité n'est prescrite à charge du bénéficiaire pour l'exercice de ce droit.

- 53 L'existence du droit de demeurer est, enfin, constatée par la délivrance d'une carte de séjour dans les conditions prévues par l'article 6 du règlement.
- 54 Si la mise en œuvre des dispositions communautaires précitées faisait difficulté pour la raison qu'elles doivent être appliquées à la situation purement interne à l'origine du litige au principal, la solution de cette difficulté relèverait de la compétence du juge national. A cet égard, il doit être rappelé que c'est à ce dernier qu'il incombe d'apprécier la portée que le législateur national a entendu donner au renvoi au droit communautaire qu'il prévoit et, par exemple, s'il l'estime nécessaire, d'apprécier les conditions dans lesquelles les dispositions de l'article 10 du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatives au logement pour sa famille dont doit disposer le travailleur ou les prescriptions du règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970, exigeant, pour reconnaître l'existence d'un droit de demeurer, des durées minimales de résidence sur le territoire d'un État membre, peuvent être appliquées à un travailleur ayant la nationalité de cet État.
- 55 Il convient, en conséquence, de répondre que le conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre, employé ou ayant été employé sur le territoire d'un autre État membre, peut se prévaloir d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer sur le territoire de ce dernier État dans les conditions prévues par la directive 68/360, du 15 octobre 1968, le règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, et par le règlement n° 1251/70, du 29 juin 1970. Si le juge national est tenu par les indications et les interprétations de droit communautaire qui lui sont données par la Cour, il lui incombe, en revanche, d'apprécier, en fonction de la portée du renvoi de la législation nationale aux dispositions communautaires précitées, les conditions dans lesquelles ces dispositions peuvent être appliquées à la situation purement interne à l'origine du litige dont il est saisi.

Sur les voies de recours prévues par la directive 64/221, du 25 février 1964 (questions posées par la cour d'appel de Bruxelles)

- 56 Il convient de rappeler que, comme il a été dit, l'article 1^{er} de la directive 64/221, du 25 février 1964, définit le champ d'application de cette dernière, qui s'étend, notamment, aux ressortissants d'un État membre qui séjournent ou se rendent dans un autre État membre en vue d'exercer une activité salariée et, dans les conditions qu'il détermine, à leurs conjoints.

Sur l'article 8 de la directive

- 57 Il ressort de l'article 8 que toute personne visée par la directive « 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 ».
- 58 Cette disposition qualifie les décisions visées par la directive d'« actes administratifs » et impose aux États membres l'obligation de permettre à toute personne touchée par une telle mesure d'introduire les mêmes recours que ceux qui sont ouverts aux nationaux contre les actes de l'administration. Un État membre ne saurait, dès lors, sans méconnaître l'obligation imposée par l'article 8, organiser, pour les personnes visées par la directive, des recours obéissant à des procédures particulières qui offriraient de moindres garanties que celles offertes dans le cadre des recours introduits par les nationaux contre les actes de l'administration (arrêt du 5 mars 1980, Josette Pecastaing, point 10, 98/79, Rec. p. 691).
- 59 Il en découle que si, dans un État membre, le juge administratif n'est pas investi du pouvoir de suspendre une décision administrative ou de prendre des mesures conservatoires concernant l'exécution de cette décision, mais qu'un tel pouvoir est reconnu aux juridictions judiciaires, cet État membre a l'obligation de permettre aux personnes relevant du champ d'application de la directive de se pourvoir devant ces juridictions dans les mêmes conditions que les nationaux. Il convient cependant de souligner que ces possibilités dépendent essentiellement de l'organisation judiciaire et de la répartition des compétences juridictionnelles dans les différents États membres, la seule obligation imposée aux États par l'article 8 étant d'accorder aux personnes protégées par le droit communautaire des possibilités de recours qui ne soient pas moins favorables que celles qui sont ouvertes à leurs propres nationaux en matière de recours contre les actes administratifs (arrêt du 5 mars 1980, Josette Pecastaing, précité, point 11).
- 60 Il y a donc lieu de répondre que l'article 8 de la directive 64/221, du 25 février 1964, impose aux États membres l'obligation d'assurer aux personnes visées par cette directive une protection juridictionnelle qui ne soit pas moins favorable, en particulier quant à l'autorité qui peut être saisie d'un recours et aux pouvoirs de cette autorité, que celle qu'ils accordent à leurs propres nationaux en cas de recours contre les actes de l'administration.

Sur l'article 9 de la directive

- 61 La question posée tend, en substance, à savoir si l'article 9 de la directive implique pour les États membres l'obligation de reconnaître au profit des personnes visées par la directive le droit de former, préalablement à l'exécution d'une décision refusant un titre de séjour ou d'une mesure d'éloignement du territoire, un recours devant une juridiction, statuant selon une procédure d'urgence, compétente pour prendre des mesures conservatoires en matière de droit de séjour.
- 62 L'article 9, paragraphe 1, de la directive 64/221, du 25 février 1964, a pour objet d'assurer une garantie procédurale minimale aux personnes à qui est opposée une décision de refus de renouvellement d'un titre de séjour ou aux personnes, titulaires d'un titre de séjour, frappées d'une décision d'éloignement du territoire. Cette disposition, qui s'applique 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, prévoit l'intervention d'une autorité compétente différente de celle qualifiée pour arrêter la décision. A moins d'urgence, l'autorité administrative ne peut prendre sa décision qu'après avis donné par cet organisme consultatif. L'intéressé doit pouvoir faire valoir ses moyens de défense devant cet organisme et se faire assister ou représenter dans les conditions de procédure prévues par la législation nationale.
- 63 Le paragraphe 2 du même article prévoit que les personnes qui font l'objet d'une décision de refus de délivrance du premier titre de séjour ou d'une décision d'éloignement avant toute délivrance d'un tel titre peuvent saisir l'autorité dont l'avis est prévu au paragraphe 1. L'intéressé est alors autorisé à présenter en personne ses moyens de défense, à moins que des raisons de sûreté de l'État ne s'y opposent.
- 64 Cette dernière autorité donne un avis qui, ainsi qu'il résulte des finalités du système prévu par la directive, doit être dûment notifié à l'intéressé (arrêt du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, point 18, 115/81 et 116/81, Rec. p. 1665).
- 65 La directive ne précise pas la manière dont est désignée l'autorité compétente visée à son article 9. Elle n'exige pas que cette autorité soit une juridiction ou soit composée de magistrats. Elle n'exige pas non plus que les membres de l'autorité compétente soient désignés pour une période déterminée. L'essentiel est, d'une

part, qu'il soit clairement établi que l'autorité exerce ses fonctions en toute indépendance et qu'elle ne soit pas soumise, directement ou indirectement, dans l'exercice de ses fonctions, au contrôle de l'autorité appelée à prendre des mesures prévues par la directive (arrêt du 18 mai 1982, Adoui et Cornuaille, précité, point 16), et, d'autre part, qu'elle suive une procédure permettant à l'intéressé, dans les conditions fixées par la directive, de faire valoir ses moyens de défense.

- 66 S'il n'est pas prévu que l'autorité dont il s'agit puisse prendre des décisions conservatoires en matière de droit de séjour, il doit, en revanche, être observé que, selon l'article 9 de la directive, tel qu'interprété par la Cour (arrêt du 5 mars 1980, Pecastaing, précité, point 18), une mesure d'éloignement, visée par cette disposition, ne peut, lorsque cette autorité est saisie, être exécutée, sauf cas d'urgence, avant que l'avis de cet organisme consultatif ait été donné et porté à la connaissance de l'intéressé. Il doit être, au surplus, rappelé qu'une telle mesure ne peut être exécutée en méconnaissance du droit, pour l'intéressé, de séjourner sur le territoire de l'État membre le temps nécessaire pour introduire le recours qui lui est ouvert en vertu de l'article 8 de la directive (arrêt du 5 mars 1980, Pecastaing, précité, point 12).
- 67 Il découle de l'ensemble de ces constatations que l'article 9 ne peut pas être interprété comme exigeant la mise en place, au profit des personnes visées par la directive, d'un recours juridictionnel de la nature de celui défini par le juge belge.
- 68 Il convient de souligner que, contrairement à ce que soutient M^{me} Dzodzi, cette interprétation de l'article 9 de la directive n'est pas incompatible avec un principe général du droit communautaire, qui serait notamment consacré par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou par l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 (recueil des traités des Nations unies, vol. 999, p. 171), aucune des stipulations de ces conventions internationales ne pouvant, d'après leurs termes mêmes, être interprétée comme exigeant la mise en œuvre d'un recours juridictionnel présentant les caractères indiqués par la cour d'appel de Bruxelles.
- 69 Il y a donc lieu de répondre que l'article 9 de la directive 64/221, du 25 février 1964, n'impose pas aux États membres l'obligation d'organiser, en faveur des

personnes qu'elle vise, un recours préalable à l'exécution d'une décision refusant un titre de séjour ou d'une mesure d'éloignement du territoire devant une juridiction, statuant selon une procédure d'urgence, compétente pour prendre des mesures conservatoires en matière de droit de séjour.

Sur les dépens

- 70 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions nationales, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal de première instance de Bruxelles, par ordonnance du 5 octobre 1988, et par la cour d'appel de Bruxelles, par ordonnance du 16 mai 1989, dit pour droit:

- 1) Le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté, le règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi et 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 ne s'appliquent pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un ressortissant d'un pays tiers qui, en sa seule qualité de conjoint d'un ressortissant d'un État membre, se prévaut d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer sur le territoire de cet État membre.

- 2) Le conjoint d'un travailleur ressortissant d'un État membre, employé ou ayant été employé sur le territoire d'un autre État membre, peut se prévaloir d'un droit de séjour ou d'un droit de demeurer sur le territoire de ce dernier État dans les conditions prévues par la directive 68/360/CEE, du 15 octobre 1968, le règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, et par le règlement (CEE) n° 1251/70, du 29 juin 1970. Si le juge national est tenu par les indications et les interprétations de droit communautaire qui lui sont données par la Cour, il lui incombe, en revanche, d'apprécier, en fonction de la portée du renvoi de la législation nationale aux dispositions communautaires précitées, les conditions dans lesquelles ces dispositions peuvent être appliquées à la situation purement interne à l'origine du litige dont il est saisi.
- 3) L'article 8 de la directive 64/221/CEE, du 25 février 1964, impose aux États membres l'obligation d'assurer aux personnes visées par cette directive une protection juridictionnelle qui ne soit pas moins favorable, en particulier quant à l'autorité qui peut être saisie d'un recours et aux pouvoirs de cette autorité, que celle qu'ils accordent à leurs propres nationaux en cas de recours contre les actes de l'administration.
- 4) L'article 9 de la directive 64/221/CEE, du 25 février 1964, n'impose pas aux États membres l'obligation d'organiser en faveur des personnes qu'elle vise un recours préalable à l'exécution d'une décision refusant un titre de séjour ou d'une mesure d'éloignement du territoire devant une juridiction, statuant selon une procédure d'urgence, compétente pour prendre des mesures conservatoires en matière de droit de séjour.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 octobre 1990.

Le greffier

Le président

J.-G. Giraud

O. Due