

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. F. G. JACOBS

présentées le 12 décembre 2002<sup>1</sup>

1. La décision n° 1/80<sup>2</sup> adoptée par le conseil d'association institué par l'accord créant une association entre la Communauté européenne et la Turquie<sup>3</sup> interdit toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne la rémunération et les autres conditions de travail, de ressortissants turcs travaillant dans les États membres. Le Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle) (Autriche) s'interroge sur la question de savoir si cette disposition s'oppose à une loi nationale qui ne reconnaît pas à des travailleurs turcs le droit à l'éligibilité à l'assemblée plénière d'une chambre du travail, et dans l'affirmative, si cette disposition a un effet direct.

### Le cadre juridique

#### *L'accord d'association et la décision n° 1/80*

2. Les finalités de l'accord d'association sont essentiellement d'établir des liens plus

étroits et de promouvoir le renforcement des relations commerciales entre la Turquie et la Communauté européenne, de développer l'économie de la Turquie et de relever le niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc, en vue de l'adhésion de la république de Turquie à la Communauté européenne à une date ultérieure. Il prévoit une phase préparatoire, une phase transitoire — actuellement en cours — et une phase définitive<sup>4</sup>.

3. Au titre de l'article 9 de l'accord d'association, les parties contractantes reconnaissent que, dans le domaine d'application dudit accord, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite en conformité du principe énoncé dans ce qui est actuellement, après modification, l'article 12 CE.

4. Les articles 12 à 14 de l'accord d'association prévoient la mise en œuvre graduelle de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Au titre dudit article 12, les parties contractantes

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Décision du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association (ci-après la «décision n° 1/80»).

3 — Accord signé à Ankara le 12 septembre 1963, approuvé par la décision 64/732/CEE du Conseil, du 23 décembre 1963 (JO 1964, 217, p. 3685, ci-après l'«accord d'association»).

4 — Voir préambule et article 2.

conviennent de s'inspirer des articles 48 et 49 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 40 CE) ainsi que 50 du traité CE (devenu article 41 CE) pour réaliser graduellement la libre circulation des travailleurs entre elles.

5. Un protocole additionnel<sup>5</sup>, annexé à cet accord, arrête les conditions, modalités et rythmes de réalisation de la phase transitoire. Les articles 36 à 40 dudit protocole concernent la libre circulation des travailleurs. Au titre de l'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 d'association [...]. Le Conseil d'association décidera des modalités nécessaires à cet effet».

6. L'article 37 du protocole additionnel prévoit: «Chaque État membre accorde aux travailleurs de nationalité turque employés dans la Communauté un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux travailleurs ressortissant des autres États membres de la Communauté en ce qui concerne les conditions de travail et la rémunération».

7. L'article 6 de l'accord d'association institue un conseil d'association qui assure l'application et le développement progressif du régime d'association. Au titre de l'article 22, paragraphe 1, de cet accord le conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision dans les cas prévus par ledit accord et les parties contractantes sont tenues de prendre les mesures que comporte l'exécution des décisions prises. Conformément à l'article 23 de l'accord d'association, le conseil d'association est composé de membres des gouvernements des États membres, du Conseil, de la Commission et du gouvernement turc.

8. La décision n° 1/80 prévoit à son article 10, paragraphe 1: «Les États membres de la Communauté accordent aux travailleurs turcs appartenant à leur marché régulier de l'emploi un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux travailleurs communautaires en ce qui concerne la rémunération et les autres conditions de travail».

*Dispositions du traité et règlement (CEE)  
n° 1612/68*

9. Ainsi qu'indiqué ci-dessus, l'accord d'association fait référence à plusieurs dispositions du traité, à la lumière desquelles il doit être interprété.

<sup>5</sup> — Signé à Bruxelles le 23 novembre 1970 et conclu, approuvé et confirmé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2760/72 du Conseil, du 19 décembre 1972 (JO L 293, p. 1, ci-après le «le protocole additionnel»). Conformément à l'article 62, il forme partie intégrante de l'accord.

10. L'article 12 CE dispose: «Dans le domaine d'application du présent traité [...] est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité». L'article 39 CE assure la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et prévoit, à son paragraphe 2, qu'une telle liberté de circulation implique «l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail»<sup>6</sup>. Toutefois, au titre du paragraphe 4, les dispositions dudit article ne sont pas applicables «aux emplois dans l'administration publique». Aux termes de l'article 40 CE, le Conseil arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 39 CE.

tombé au chômage». Au titre de l'article 8, paragraphe 1, dudit règlement<sup>8</sup>, un tel travailleur «bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'affiliation aux organisations syndicales et d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une organisation syndicale; il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise [...]».

### *L'affaire ASTI*

11. Une de ces mesures est le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil<sup>7</sup> dont l'article 7, paragraphe 1, prévoit: «Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est

12. En 1991, la Cour a rendu un arrêt dans l'affaire ASTI<sup>9</sup>. Le litige devant la juridiction nationale concernait l'obligation de payer des contributions à la chambre des employés privés, une chambre professionnelle à Luxembourg, pour le compte d'employés, ressortissants de la Communauté européenne mais non pas du Luxembourg, qui, au titre des dispositions applicables au Luxembourg, étaient contraints de s'affilier à ladite chambre mais, du fait de leur nationalité, n'avaient pas la qualité d'électeur des membres de cette chambre.

6 — L'article 28, paragraphe 2, de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après «l'accord EEE») contient une disposition identique relative à la discrimination entre les travailleurs des États membres de la Communauté européenne et ceux ressortissants d'autres États membres de l'EEE.

7 — Règlement du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

8 — Tel qu'amendé par le règlement (CEE) n° 312/76 du Conseil, du 9 février 1976, modifiant les dispositions relatives aux droits syndicaux des travailleurs figurant dans le règlement n° 1612/68 (JO L 39, p. 2).

9 — Arrêt du 4 juillet 1991 (C-213/90, Rec. p. I-3507).

13. La Cour a principalement examiné la question à la lumière de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 qui, selon elle, «déborde le cadre des organisations syndicales proprement dites et inclut, notamment, la participation des travailleurs à des organismes qui, tout en n'ayant pas la nature juridique d'organisations syndicales, exercent des fonctions analogues de défense et de représentation des intérêts des travailleurs»<sup>10</sup> et «s'oppose à ce qu'une législation nationale refuse aux travailleurs étrangers le droit de vote aux élections des membres d'une chambre professionnelle à laquelle ils sont obligatoirement affiliés, à laquelle ils doivent cotiser, qui est chargée de la défense des intérêts des travailleurs affiliés et qui exerce une fonction consultative dans le domaine législatif»<sup>11</sup>.

15. Subséquemment, dans l'affaire Commission/Luxembourg<sup>13</sup>, la Cour a confirmé l'arrêt ASTI, précité, et a en outre jugé que, «en maintenant une législation qui exclut les travailleurs ressortissants des autres États membres, employés [au Luxembourg], du droit d'élire ou d'être élu lors des élections organisées au sein des chambres professionnelles luxembourgeoises», le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 du traité et 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68.

#### *Le cadre législatif autrichien applicable*

14. En statuant, la Cour a rejeté un argument soulevé par le gouvernement luxembourgeois selon lequel une telle chambre professionnelle relève de l'exception prévue à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 en raison de sa nature d'organisme de droit public et de son association à l'exercice de la puissance publique par le biais de sa fonction consultative. La Cour a souligné que l'exclusion (qui correspond à l'exception prévue à l'article 39, paragraphe 4, CE) permet seulement d'exclure éventuellement les travailleurs des autres États membres de certaines activités qui impliquent la participation à la puissance publique<sup>12</sup>.

16. En Autriche, des organismes connus sous le nom de «Kammern für Arbeiter und Angestellte» (chambres du travail et des employés, ci-après les «chambres du travail») dans chaque Land, qui forment ensemble la Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (chambre fédérale du travail et des employés, ci-après la «Bundesarbeitskammer»), représentent et promeuvent les intérêts sociaux, économiques, professionnels et culturels des travailleurs. Au titre de l'Arbeiterkammergesetz (loi relative aux chambres du travail, ci-après l'«AKG») 1992, il s'agit d'établissements de droit public.

10 — Arrêt ASTI, précité, point 16.

11 — Arrêt ASTI, précité, point 21 et dispositif.

12 — Arrêt ASTI, précité, points 18 et 19, et arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 3881, point 15), qui y est cité.

13 — Arrêt du 18 mai 1994 (C-118/92, Rec. p. I-1891).

17. Selon l'ordonnance de renvoi, leurs missions les plus importantes incluent:

— la représentation des intérêts des travailleurs, y compris des travailleurs au chômage et des retraités, et, notamment, la désignation de représentants dans divers organes et organisations;

— la surveillance des conditions de travail;

— la coopération avec les organisations professionnelles volontaires habilitées à signer des conventions collectives ainsi qu'avec des organes de représentation des intérêts professionnels au sein d'entreprises,

et

— le conseil des membres sur des questions relatives au droit social et au travail et en particulier la mise à disposition d'une protection juridique.

18. Dans leur domaine de compétence, les chambres du travail peuvent également,

sous réserve d'instructions contraignantes d'organismes étatiques, exercer des fonctions relevant de l'administration de l'État qui leur ont été transférées par la loi, mais, selon l'ordonnance de renvoi, il n'existe pas de dispositions de ce type dignes d'être signalées.

19. Tous les travailleurs sont en principe membres d'une chambre du travail et sont tenus de lui verser une cotisation.

20. Au nombre des organes des chambres du travail figure, entre autres, une assemblée plénière («Vollversammlung») élue pour une période de cinq ans par les travailleurs ayant le droit de vote. Tous les travailleurs affiliés à la chambre au jour retenu pour les élections disposent du droit de vote, indépendamment de leur nationalité.

21. L'article 21 de l'AKG prévoit toutefois certaines conditions parmi lesquelles figure l'exigence selon laquelle les candidats doivent être éligibles (à tous égards, hormis en ce qui concerne leur âge) au Parlement autrichien. Cette disposition exclut en particulier toutes les personnes qui n'ont pas la nationalité autrichienne.

## Procédures

22. Les élections à l'assemblée plénière de la chambre du travail de Vorarlberg (Autriche) se sont tenues en 1999.

23. Un groupe se présentant sous le nom «Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG» (ci-après «Gemeinsam») a proposé une liste de 26 candidats parmi lesquels figuraient cinq ressortissants turcs qui remplissaient les conditions leur permettant de bénéficier de l'ensemble des droits conférés par l'accord d'association. La Commission électorale a toutefois décidé de radier ces cinq ressortissants turcs de ladite liste au motif qu'ils ne possédaient pas la nationalité autrichienne.

24. Gemeinsam a obtenu 2 des 70 sièges à pourvoir, avec 1 535 voix sur un total de 45 444 voix valablement exprimées. Il a ensuite contesté la validité des élections devant le ministre fédéral compétent qui a rejeté la plainte essentiellement au motif que, bien que l'exigence de la nationalité autrichienne soit en effet illégale à la lumière de l'interdiction de discrimination directement applicable prévue à l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, la radiation des ressortissants turcs de la liste électorale ne pouvait avoir influencé les résultats de l'élection, puisque les votes s'exprimaient au profit d'une liste et non pas de candidats individuels.

25. Gemeinsam et les cinq ressortissants turcs exclus de l'élection ont ensuite introduit un recours devant le Verfassungsgerichtshof en contestant, essentiellement, la deuxième partie de l'argumentation développée par le ministère. Cette juridiction semble soutenir la thèse des demandeurs à cet égard, mais s'interroge sur la première partie de l'argumentation, dans laquelle le ministère a admis l'illégalité de la disposition en cause. Elle exprime quelques doutes sur la question de savoir si l'éligibilité à une assemblée plénière d'une chambre du travail est visée par l'expression «autres conditions de travail» prévue à l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80.

26. Elle a dès lors décidé de déférer à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

«L'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une loi d'un État membre qui ne reconnaît pas à des travailleurs turcs le droit à l'éligibilité à l'assemblée plénière d'une chambre du travail?

Si la première question appelle une réponse affirmative: l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative au déve-

loppement de l'association, constitue-t-il du droit communautaire directement applicable?»

27. *Gemeinsam*, la chambre du travail de Vorarlberg, le gouvernement autrichien et la Commission ont déposé des observations écrites devant la Cour et se sont tous, hormis le gouvernement autrichien, exprimés à l'audience du 24 octobre 2002.

28. Il peut être utile de rappeler qu'une procédure d'infraction connexe, introduite par la Commission contre la république d'Autriche, est actuellement pendante devant la Cour et porte le numéro C-465/01.

29. Le 9 juillet 1999, la Commission a informé les autorités autrichiennes, conformément à l'article 226 CE, que les dispositions autrichiennes relatives à l'éligibilité aux chambres du travail et aux comités d'entreprise violaient selon elle les articles 39 CE et 28 de l'accord EEE ainsi que les interdictions de discrimination prévues par les divers accords d'association conclus par la Communauté. L'affaire a été portée devant la Cour le 4 décembre 2001.

30. Cette procédure a une portée plus large que la présente affaire puisqu'elle couvre également les comités d'entreprise et

s'étend aux citoyens de l'Union européenne et aux autres ressortissants de l'EEE. L'arrêt à intervenir dans la présente affaire pourrait toutefois permettre de résoudre les points litigieux dans cette procédure.

## Appréciation

### *La première question*

31. L'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 interdit toute discrimination fondée sur la nationalité, en ce qui concerne la rémunération et les autres conditions de travail, entre les ressortissants communautaires et les ressortissants turcs appartenant au marché régulier de l'emploi de l'État membre d'accueil. Il est constant que la présente affaire ne concerne que les ressortissants turcs appartenant au marché régulier de l'emploi.

32. La question posée est de savoir si le droit à l'éligibilité à l'assemblée plénière d'une chambre du travail en Autriche est visée par cette interdiction de discrimination.

33. Deux raisons ont essentiellement été invoquées pour répondre par la négative à

cette question. Tout d'abord, ainsi que l'envisage la juridiction nationale et comme le fait valoir le gouvernement autrichien, un tel droit pourrait ne pas être visé par la définition de «conditions de travail» aux fins de la disposition en cause. Ensuite, ainsi que le soutient la chambre du travail de Vorarlberg, même si ledit droit est couvert par cette définition, il pourrait néanmoins être exclu de l'interdiction de discrimination au motif que les personnes élues participent à l'exercice de la puissance publique.

a) Le droit à l'éligibilité à l'assemblée plénière d'une chambre du travail constitue-t-il une «condition de travail»?

34. Dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, la Cour a interprété l'accord d'association, le protocole additionnel et les décisions du conseil d'association à la lumière des articles 39 à 41 CE — ainsi qu'il convient de le faire, conformément à l'article 12 de l'accord.

35. Récemment, elle a jugé dans l'affaire Nazli<sup>14</sup>: «Les dispositions du chapitre II, section 1, de la décision n° 1/80 [15]...

14 — Arrêt du 10 février 2000 (C-340/97, Rec. p. I-957, points 54 à 56).

15 — C'est-à-dire celles ayant trait à l'emploi et à la libre circulation des travailleurs, en ce inclus l'article 10.

constituent ainsi une étape supplémentaire vers la réalisation de la libre circulation des travailleurs, s'inspirant des articles [39 à 41 CE] [...] [16].

[...] une jurisprudence constante a inféré du libellé desdits articles 12 de l'accord d'association et 36 du protocole additionnel, ainsi que de l'objectif de la décision n° 1/80, que les principes admis dans le cadre des articles [39 CE à 41 CE] doivent être transposés, dans la mesure du possible, aux ressortissants turcs bénéficiant des droits reconnus par la décision n° 1/80 [...] [17].

Il en résulte que, s'agissant de la détermination de la portée de l'exception d'ordre public prévue à l'article 14, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, il convient de se référer à l'interprétation donnée de la même exception en matière de libre circulation des travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté. Une telle interprétation est d'autant plus justifiée que ladite disposition est rédigée en des termes quasi identiques à ceux de l'article [39, paragraphe 3, CE]»<sup>18</sup>.

16 — La Cour cite les arrêts du 6 juin 1995, Bozkurt (C-434/93, Rec. p. I-1475, points 14 à 19); du 23 janvier 1997, Tetik (C-171/95, Rec. p. I-329, point 20), et du 19 novembre 1998, Akman (C-210/97, Rec. p. I-7519, point 20).

17 — La Cour cite les arrêts précités Bozkurt, points 14, 19 et 20, et Tetik, points 20 et 28, ainsi que les arrêts du 30 septembre 1997, Günaydin (C-36/96, Rec. p. I-5143, point 21); du 30 septembre 1997, Ertanir (C-98/96 Rec. p. I-5179, point 21), et du 26 novembre 1998, Birden (C-1/97, Rec. p. I-7747, point 23).

18 — Les deux dispositions citées prévoient que les droits sont conférés «sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité et de santé publiques».

36. Cette dernière considération semble importante en l'espèce eu égard à la très grande similitude entre les termes concernés des articles 39, paragraphe 2, CE et 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80.

37. En outre, l'article 9 de l'accord d'association reprend de manière explicite l'interdiction générale de discrimination consacrée à l'article 12 CE.

38. Dans le domaine d'application du traité, il ressort clairement des arrêts précités ASTI et Commission/Luxembourg que le droit autrichien ne peut exclure des ressortissants communautaires de l'éligibilité à l'assemblée plénière de chambres du travail.

39. Un seul argument pourrait permettre de s'opposer à l'application de ce principe aux travailleurs turcs qui appartiennent déjà au marché du travail d'un État membre et qui ne peuvent dès lors faire l'objet d'une discrimination en ce qui concerne les conditions de travail.

40. L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68, sur lequel la Cour s'est particulièrement appuyée dans ces affaires, est plus explicite que l'article 39, paragraphe 2, CE. Il est également plus explicite que l'article 7, paragraphe 1, de ce règle-

ment, dont le libellé peut davantage être comparé à celui de l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80. Il pourrait dès lors être permis de croire que l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 prévoit une extension des droits normalement accordés aux travailleurs dans le domaine de la libre circulation, allant au-delà de ce qui peut normalement être qualifié de «conditions de travail», mais toutefois limitée de manière spécifique aux ressortissants communautaires (et des autres pays de l'EEE) couverts par ledit règlement. Le fait qu'aucune disposition explicite de ce type n'a été adoptée dans le contexte de l'accord d'association pourrait dès lors signifier que le droit à l'éligibilité à des organes de représentation des travailleurs ne trouve pas à s'appliquer.

41. Nous ne souscrivons toutefois pas à ce point de vue.

42. Il nous semble clair que le droit de participer à la représentation des travailleurs constitue de manière inhérente une «condition de travail» du type envisagé par le traité, le règlement n° 1612/68, l'accord d'association et son protocole additionnel, ainsi que la décision n° 1/80.

43. La notion de conditions de travail, qui apparaît dans un certain nombre d'actes communautaires dans le domaine d'une interdiction de discrimination, a, ainsi que l'ont souligné la juridiction nationale, le

gouvernement autrichien et la Commission, reçu une définition large par la Cour dans, notamment, l'arrêt Meyers<sup>19</sup>, qui concernait une discrimination fondée sur le sexe pour l'obtention du «family credit». La Cour a refusé de limiter cette notion aux seules conditions de travail figurant dans le contrat de travail ou appliquées par l'employeur dans le cadre de l'emploi, ce qui, selon elle, reviendrait à soustraire du champ d'application de l'interdiction de la discrimination en cause des situations qui relèvent directement de la relation de travail<sup>20</sup>.

44. On ne peut à notre sens raisonnablement soutenir qu'un travailleur privé du droit — dont bénéficient les ressortissants de son État d'accueil — de faire partie d'une organisation syndicale ou d'autres organes comparables de représentation des intérêts des travailleurs n'est pas victime de discrimination en ce qui concerne les conditions de travail. Aucune définition extensive de cette notion, telle qu'admise de manière constante par la Cour, ne peut séparer la participation aux différentes procédures de réglementation des conditions de travail des conditions elles-mêmes, ou la participation en termes de droit de vote de la participation en termes d'éligibilité.

45. Autrement dit, lorsque tous les travailleurs sont soumis aux mêmes conditions matérielles de travail et lorsqu'il existe un organe susceptible d'exercer une quelconque influence sur ces conditions, il est incorrect de soutenir qu'il n'existe pas de discrimination en ce qui concerne les conditions de travail entre un groupe qui est en droit de prétendre à la qualité de membre de cet organe et de voter pour ses candidats et un autre groupe qui n'est autorisé qu'à voter.

46. En effet, priver un quelconque travailleur d'un tel droit semble incompatible avec le souci qu'ont les États membres, exprimé par exemple dans le préambule du traité sur l'Union européenne et à l'article 136 CE, de garantir les droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Le fait d'exclure, dans un secteur, dans un domaine ou dans une entreprise particuliers, une proportion importante des travailleurs par une disposition telle que celle en cause, pourrait en outre — indépendamment de la discrimination opérée à l'égard des personnes concernées — porter préjudice à l'influence de tels organes représentatifs et compromettre leur légitimité.

47. Nous sommes dès lors d'avis que l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 précise la portée de l'interdiction de discrimination prévue à l'article 39, paragraphe 2, CE et confirmée à l'article 7, paragraphe 1, du même règlement.

19 — Arrêt du 13 juillet 1995 (C-116/94, Rec. p. I-2131, point 24).

20 — À savoir, dans ce cas, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 76/207/CEE du conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 39, p. 40).

48. Il précise toutefois également la limitation apportée au champ d'application de cette interdiction par l'article 39, paragraphe 4, CE — en vertu duquel l'article 39 n'est pas applicable aux emplois dans l'administration publique — en prévoyant que des non-ressortissants peuvent être exclus de la «participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public». Les deux aspects de cette précision devraient dès lors être pris en considération au moment de définir l'étendue de l'interdiction équivalente prévue à l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80.

b) L'élection à une assemblée plénière d'une chambre du travail implique-t-elle la participation à l'exercice de la puissance publique?

49. La chambre du travail de Vorarlberg a fait valoir trois types d'arguments, soulignant que le droit de participer à un organe représentatif des travailleurs est soumis à l'article 39, paragraphe 4, CE, qui s'applique lorsque «les emplois en cause sont [...] caractéristiques des activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de l'exercice de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État»<sup>21</sup>.

21 — Arrêt du 3 juin 1986, *Commission/France* (307/84, Rec. p. 1725, point 12, et la jurisprudence qui y est citée).

50. Tout d'abord, à cet égard, les chambres du travail sont à son avis, des organes représentatifs de droit public autonomes et non territoriaux, soumis aux exigences constitutionnelles de démocratie, et disposant de pouvoirs quasi législatifs et décisionnels impliquant l'exercice de la puissance publique. La participation au processus démocratique est soumise à une condition de nationalité, la seule exception étant le droit de vote et d'éligibilité aux élections communales, ouvert à tous les citoyens de l'Union conformément à l'article 19, paragraphe 1, CE. Toutefois, il s'agit là d'une exception limitée expressément prévue par le traité. Les chambres du travail autrichiennes constituent un autre organe démocratique infranational, non couvert par l'exception, de sorte que même les citoyens de l'Union n'y sont pas éligibles. Il en va à plus forte raison de même pour les ressortissants turcs.

51. Ensuite, la chambre du travail a fourni à la Cour une liste éminemment exhaustive d'organes gouvernementaux auxquels des membres ou délégués peuvent se voir nommer ou désigner, et qui, à son sens, peuvent poser des actes relevant de la puissance publique.

52. Enfin, elle fait valoir que l'article 3, paragraphe 2, de la décision n° 3/80 du conseil d'association, adoptée le même jour que la décision n° 1/80, exclut expressément les travailleurs turcs de l'éligibilité aux organes des institutions de sécurité

sociale tout en leur permettant de participer aux élections<sup>22</sup>. L'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 devrait, selon elle, être interprété à la lumière de cette disposition.

53. Il est intéressant de noter que l'argumentation de la chambre du travail de Vorarlberg semble aller à l'encontre de l'avis exprimé par le Verfassungsgerichtshof dans le cadre de la procédure au principal. La juridiction nationale affirme clairement<sup>23</sup> que les critères que la Cour a retenus dans les arrêts précités ASTI et Commission/Luxembourg semblent s'appliquer aux chambres du travail autrichiennes et que leur habilitation caractéristique à participer à l'administration économique et sociale ou à désigner des membres aux organes administratifs ne leur confère pas en tant que tel le droit de participer à l'exercice de la puissance publique.

54. Le Verfassungsgerichtshof est sans aucun doute plus à même que la Cour de déterminer le rôle, la nature et les pouvoirs

des chambres du travail en droit national. Il incombera dès lors principalement à cette juridiction de déterminer la mesure dans laquelle de telles chambres peuvent exercer des fonctions de droit public.

55. En tout état de cause, même à la lumière des observations très détaillées présentées à la Cour par la chambre du travail, il nous semble que cet argument ne trouve aucun soutien en droit communautaire.

56. D'abord, il convient de souligner que la question posée en l'espèce est celle de la limitation d'un droit fondamental, qui en tant que telle doit être interprétée de manière restrictive.

57. En outre, cette limitation résulte de l'article 39, paragraphe 4, CE et devrait être interprétée en conséquence tant à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 qu'à l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il convient d'entendre par le type d'emploi concerné «un ensemble d'emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques et supposent, de ce fait, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à

22 — Le texte complet dudit article 3 est le suivant:

«1. 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.

2. Les dispositions du paragraphe 1 sont applicables au droit d'élire les membres des organes des institutions de sécurité sociale ou de participer à leur désignation, mais ne portent pas atteinte aux dispositions de la législation des États membres en ce qui concerne l'éligibilité et les modes de désignation des intéressés à ces organes.»

23 — Point 3.2.4 de l'ordonnance de renvoi.

l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Les emplois exclus sont uniquement ceux qui, compte tenu des tâches et des responsabilités qui leur sont inhérentes, sont susceptibles de revêtir les caractéristiques des activités spécifiques de l'administration dans les domaines prédécrits»<sup>24</sup>. Aucun des organes cités par la chambre du travail n'est, à notre sens, caractérisé par l'existence d'un tel rapport particulier de solidarité et de réciprocité des droits et des devoirs.

58. Le fait que de telles chambres sont soumises à des contraintes démocratiques et constitutionnelles ne semble en tant que tel pas significatif, et il paraît évident que toute appréciation de leur légitimité démocratique doit prendre en considération l'identité et les intérêts des personnes représentées — en l'espèce les personnes travaillant dans un État membre plutôt que ses ressortissants. En outre, les types de mesures que les chambres peuvent elles-mêmes adopter semblent être essentiellement des mesures d'autoréglementation; la chambre du travail de Vorarlberg souligne elle-même leur nature autonome et le fait que leur champ d'activité est essentiellement limité aux intérêts de ceux qu'elles représentent.

59. Il est vrai que, parmi la liste des organes dont les chambres du travail peuvent dési-

gner les membres, il en existe plusieurs qui peuvent exercer des fonctions de droit public (bien que bon nombre d'autres organes paraissent avoir un rôle purement consultatif, et qu'il semble que dans la plupart des cas le droit des chambres du travail se limite à la possibilité de proposer un certain nombre de candidats dont l'un ou plusieurs seront désignés par une autorité étatique). Toutefois, même si l'exception consacrée aux articles 39, paragraphe 4, CE et 8, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 s'applique à la qualité de membre de tels organes, de sorte que les travailleurs turcs ne puissent y être désignés, cela ne signifie pas que ces mêmes travailleurs doivent se voir refuser la qualité de membre d'assemblées plénières des chambres du travail en tant que telles. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans l'arrêt Commission/Belgique,<sup>25</sup> qu'elle a cité dans l'affaire ASTI, précitée:

«L'article 8 [du règlement n° 1612/68] ne vise pas à exclure les travailleurs des autres États membres de certains emplois, mais permet seulement d'exclure éventuellement lesdits travailleurs de certaines activités qui impliquent la participation à la puissance publique, telles que — pour s'en tenir aux exemples cités par le gouvernement belge lui-même — celles comportant 'la présence des représentants syndicaux dans les conseils d'administration de nombreux organismes de droit public à compétence économique.'»

60. La comparaison proposée avec l'exclusion des travailleurs turcs du droit à

24 — Voir, notamment, l'arrêt du 27 novembre 1991, Bleis (C-4/91, Rec. p. I-5627, point 6, et la jurisprudence qui y est citée).

25 — Précité à la note 12, point 15.

l'éligibilité aux organes des institutions de sécurité sociale prévue à l'article 3, paragraphe 2, de la décision n° 3/80 ne nous paraît pas davantage soutenir la thèse invoquée. Elle aurait plutôt pour effet de confirmer celle que nous avons proposée ci-dessus, permettant à de tels travailleurs de faire partie d'entités qui désignent les membres d'organes qui exercent des fonctions de droit public, mais ne les autorisant pas à devenir eux-mêmes membres de ces organes.

61. Nous sommes dès lors d'avis que, compte tenu de l'analyse du rôle et des pouvoirs des chambres du travail autrichiennes effectuée par le Verfassungsgerichtshof, et sous réserve uniquement d'une évolution de cette appréciation, l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 s'oppose à une réglementation nationale qui exclut les travailleurs turcs de l'éligibilité à l'assemblée plénière de telles chambres.

### *La seconde question*

62. Il apparaît clairement que l'accord d'association et les décisions du conseil d'association ont en principe un effet direct. La Cour, dans l'un de ses arrêts les plus récents en la matière, a exprimé ce principe de la manière suivante: «une disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application

directe lorsque, eu égard à ses termes ainsi qu'à l'objet et à la nature de l'accord, elle comporte une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur»<sup>26</sup>.

63. Dans l'affaire *Sevince*<sup>27</sup>, la Cour avait déjà dit pour droit que, du fait de leur rattachement direct à l'accord qu'elles mettent en œuvre, les décisions du conseil d'association font, au même titre que l'accord d'association lui-même, partie intégrante, à partir de leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire.

64. En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, il est utile de se référer à l'arrêt rendu dans l'affaire *Sürül*<sup>28</sup> relatif à la disposition comparable prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la décision n° 3/80 du conseil d'association<sup>29</sup>. Selon la Cour, cette disposition consacre, dans des termes clairs, précis et inconditionnels, l'interdiction de discriminer, en raison de leur nationalité, les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions de cette décision sont applicables. Ladite dis-

26 — Arrêt du 29 janvier 2002, *Pokrzepowicz-Meyer* (C-162/00, Rec. p. I-1049, point 19), citant, entre autres, les arrêts du 4 mai 1999, *Sürül* (C-262/96, Rec. p. I-2685, point 60), et du 27 septembre 2001, *Gloszczuk* (C-63/99, Rec. p. I-6369, point 30). L'affaire concernait l'accord d'association Communauté-Pologne.

27 — Arrêt du 20 septembre 1990 (C-192/89, Rec. p. I-3461, point 9).

28 — Précité à la note 26, points 60 et suivants.

29 — Cité ci-dessus à la note 22.

position prescrit une obligation de résultat précise et est susceptible d'être invoquée par un justiciable devant une juridiction nationale pour lui demander d'écarter les dispositions discriminatoires d'une réglementation d'un État membre qui soumet l'octroi d'un droit à une condition qui n'est pas imposée aux ressortissants nationaux, sans que l'adoption de mesures d'application complémentaires soit requise à cet effet. L'article 3, paragraphe 1, de la décision n° 3/80 ne constitue que la mise en œuvre et la concrétisation, dans le domaine particulier de la sécurité sociale, du principe général de non-discrimination en raison de la nationalité inscrit à l'article 9 de l'accord d'association qui opère un renvoi à l'article 12 CE<sup>30</sup>.

65. La Cour avait déjà tranché dans le même sens<sup>31</sup> en ce qui concerne l'article 40, premier alinéa, de l'accord CEE-Maroc<sup>32</sup>, qui prévoit: «Chaque État membre accorde aux travailleurs de nationalité marocaine occupés sur son territoire un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne

les conditions de travail et de rémunération». De même, les dispositions de non-discrimination prévues par l'accord d'association avec la Pologne ont également été jugées comme ayant un effet direct<sup>33</sup>.

66. À la lumière de la jurisprudence de la Cour, de la finalité et de la nature de l'accord d'association<sup>34</sup> ainsi que du libellé de la disposition elle-même, il semble évident que, comme ces autres dispositions, l'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 contient une obligation claire et précise qui ne dépend de l'adoption d'aucune autre mesure d'application complémentaire. Il a dès lors un effet direct et est susceptible d'être invoqué par un justiciable devant une juridiction nationale. Nous ne voyons pas davantage de raison de conditionner cet effet direct, ainsi que la chambre du travail de Vorarlberg le suggère, à une interprétation dudit article 10, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 3, paragraphe 2, de la décision n° 3/80, qui est une disposition totalement différente et qui, en tout état de cause, ne semble pas permettre de conclure dans le sens souhaité par la chambre.

67. La réponse à la seconde question déferée à la Cour résulte dès lors de manière inéluctable — tout comme la réponse à la première question — de la jurisprudence existante de la Cour.

30 — La Cour a cité l'arrêt du 31 janvier 1991, *Kziber* (C-18/90, Rec. p. I-199, points 15 à 23), confirmé par l'arrêt du 20 avril 1994, *Yousfi*, (C-58/93, Rec. p. I-1353, points 16 à 19); les arrêts du 5 avril 1995, *Krid* (C-103/94, Rec. p. I-719, points 21 à 24); du 3 octobre 1996, *Hallouzi-Choho* (C-126/95, Rec. p. I-4807, points 19 et 20), et du 15 janvier 1998, *Babaheni* (C-113/97, Rec. p. I-183, points 17 et 18), relatif au principe d'égalité de traitement inscrit aux articles 39, paragraphe 1, de l'accord de coopération CEE-Algérie [voir règlement (CEE) n° 2210/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 263, p. 1)], et 41, paragraphe 1, de l'accord de coopération CEE-Maroc [voir règlement (CEE) n° 2211/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 264, p. 1)].

31 — Arrêt du 2 mars 1999, *Eddline El-Yassini* (C-416/96, Rec. p. I-1209, points 25 à 32).

32 — Cité ci-dessus à la note 30.

33 — Voir arrêts précités *Glosczuk*, points 29 à 38, et *Pokrzep-towicz-Meyer*, points 19 à 30, à la note 26.

34 — Voir points 2 et 4 ci-dessus et affaire *Nazli*, précitée à la note 14.

## Conclusions

68. Nous sommes dès lors d'avis qu'il convient de répondre de la manière suivante aux questions soulevées par le Verfassungsgerichtshof:

- «1) L'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80, du 19 septembre 1980, relative au développement de l'association, adoptée par le conseil d'association institué par l'accord créant une association entre la Communauté européenne et la Turquie, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une loi nationale qui ne reconnaît pas à des travailleurs turcs appartenant au marché régulier de l'emploi d'un État membre, le droit à l'éligibilité à l'assemblée plénière d'un organe tel qu'une chambre du travail en Autriche, pour autant qu'une telle assemblée plénière ne participe pas elle-même à l'exercice de la puissance publique.
  
- 2) L'article 10, paragraphe 1, de la décision n° 1/80 a un effet direct.»