

ARRÊT DE LA COUR
2 juillet 1996 ^{*}

Dans l'affaire C-473/93,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Grand-duché de Luxembourg, représenté par M^e Alain Lorang, avocat au barreau de Luxembourg, 12-14, avenue Emile Reuter,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en maintenant l'exigence d'une condition de nationalité à l'encontre des travailleurs ressortissants des autres États membres pour l'accès aux emplois de fonctionnaire ou d'employé public relevant des secteurs publics de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et des articles 1^{er} et 7 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),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann (rapporteur), H. Ragnemalm, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. P. Léger,

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

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 23 janvier 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 décembre 1993, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en maintenant l'exigence d'une condition de nationalité à l'encontre des travailleurs ressortissants des autres États membres pour l'accès aux emplois de fonctionnaire ou d'employé public relevant des secteurs publics de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que des services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et des articles 1^{er} et 7 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).

- 2 L'article 48, paragraphes 1 à 3, du traité CEE, devenu traité CE, consacre le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres. L'article 48, paragraphe 4, du traité prévoit que les dispositions de cet article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. Selon la jurisprudence de la Cour, cette dernière disposition concerne les 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 ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. En revanche, l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 3881, points 10 et 11).
- 3 Quant aux articles 1^{er} et 7 du règlement n° 1612/68, ils énoncent la règle de l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, d'une part, et dans son exercice, d'autre part.
- 4 Ayant constaté que, dans certains États membres, un grand nombre d'emplois considérés comme appartenant à la fonction publique n'avaient pas de rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, la Commission a entrepris, en 1988, une « action systématique » sur la base de la communication 88/C 72/02, Libre circulation des travailleurs et accès aux emplois dans l'administration publique des États membres — Action de la Commission en matière d'application de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE (JO 1988, C 72, p. 2). Dans cette communication, la Commission a invité les États membres à ouvrir aux ressortissants des autres États membres l'accès aux emplois dans les organismes chargés de gérer un service commercial, tel que les transports publics, la distribution d'électricité ou de gaz, la navigation aérienne ou maritime, les postes et télécommunications, ainsi que dans les organismes de radio-télédiffusion, dans les services opérationnels de santé publique, dans l'enseignement public et dans la recherche effectuée à des fins civiles dans des établissements publics. La Commission estimait que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de ces secteurs ne pouvaient que très exceptionnellement relever de la dérogation prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité.

- 5 Dans le cadre de cette action, la Commission a, par une lettre du 5 janvier 1988, invité le grand-duché de Luxembourg à prendre les mesures nécessaires afin d'éliminer la condition de nationalité à laquelle cet État subordonne l'accès à l'emploi dans les secteurs énumérés ci-dessus. Dans une lettre du 30 octobre 1990, le grand-duché de Luxembourg a répondu qu'il n'envisageait pas de prendre des mesures particulières dans le sens souhaité.

- 6 Le 12 mars 1991, la Commission a adressé au gouvernement luxembourgeois six lettres de mise en demeure concernant respectivement les secteurs de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité. Dans ces lettres, la Commission invitait le gouvernement luxembourgeois à présenter ses observations dans un délai de six mois.

- 7 Le 4 mai 1992, le gouvernement luxembourgeois a répondu qu'il maintenait sa position antérieure, étant donné que, dans les secteurs en cause, le principe de la libre circulation des travailleurs avait déjà reçu une large application.

- 8 Le 14 juillet 1992, la Commission a émis six avis motivés pour les secteurs concernés, imposant chacun un délai de quatre mois au gouvernement luxembourgeois pour s'y conformer. Ces avis motivés étant restés sans réponse, la Commission a intenté le présent recours.

- 9 Il ressort du dossier que, au grand-duché de Luxembourg, les secteurs visés dans la requête appartiennent à la fonction publique. Dans tous ces secteurs, la nationalité luxembourgeoise est en principe exigée pour accéder à la totalité des postes, qu'ils soient attribués à des fonctionnaires statutaires, à des agents assimilés ou à des employés dans les liens d'un contrat.

- 10 Ce principe est inscrit à l'article 11, deuxième alinéa, de la constitution luxembourgeoise qui prévoit que « seuls les Luxembourgeois sont admissibles aux emplois civils et militaires », à l'article 3, sous a), de la loi du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'État, à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, à l'article 3, sous a), du règlement grand-ducal du 26 mai 1975 portant assimilation du régime des employés communaux à celui des employés de l'État, à l'article 2, point 1, du statut du personnel des chemins de fer luxembourgeois, qui prévoit toutefois des dérogations dans les cas prévus par les conventions internationales et lorsque des candidats luxembourgeois font défaut, moyennant alors l'autorisation du gouvernement.
- 11 La même condition est en outre exigée par l'article 24 de la loi du 10 août 1992 relative à la transformation de l'administration des postes et télécommunications en « Entreprise des Postes et Télécommunications », qui prévoit l'application à ses agents des dispositions du statut général des fonctionnaires et employés de l'État, ainsi que par l'article 2, sous b), du règlement grand-ducal du 11 août 1974 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel paramédical de l'État.
- 12 Enfin, il résulte de l'effet combiné des articles 4 et 5 de la loi du 9 mars 1987, relative à l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public, que les ressortissants des autres États membres ne peuvent accéder à une activité de recherche que dans la mesure où, par exception, l'organisme, le service ou l'établissement d'enseignement supérieur ou universitaire public qui les emploie n'exige pas la nationalité luxembourgeoise.
- 13 Par exception, cette condition n'est pas requise pour le personnel du centre hospitalier de Luxembourg, établissement public géré dans les formes du droit privé, ni pour le personnel enseignant du centre universitaire de Luxembourg.

- 14 Dans tous les cas où elle s'impose, l'exigence de la nationalité luxembourgeoise est énoncée dans des termes généraux et sans distinction selon la nature des tâches ou la position hiérarchique des emplois en cause.
- 15 La Commission soutient que, dans tous les secteurs visés par le recours, les tâches et responsabilités qui caractérisent les emplois soumis à la condition de nationalité sont généralement trop éloignées des activités spécifiques de l'administration publique pour bénéficier presque sans exception de la dérogation prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité. Le grand-duché de Luxembourg ne pourrait dès lors exiger la nationalité luxembourgeoise pour la totalité des emplois dans ces secteurs. Quant aux emplois particuliers pour lesquels un tel rapport avec les activités spécifiques de l'administration publique existe, il appartiendrait au gouvernement défendeur de démontrer ce rapport.
- 16 Le grand-duché de Luxembourg ne conteste pas que, de manière générale sur son territoire, les emplois dans les secteurs en cause sont réservés à ses propres ressortissants. Il s'oppose cependant à ce que la Cour constate le manquement pour diverses raisons.

Sur la recevabilité

- 17 Le grand-duché de Luxembourg conteste tout d'abord la recevabilité du recours de la Commission au motif que cette dernière ne lui a accordé qu'un délai de quatre mois pour se conformer aux avis motivés. Ce délai aurait été manifestement insuffisant pour lui permettre de procéder à l'importante réforme qui lui était demandée et qui l'obligeait à revoir son système administratif dans ses bases les plus solidement établies.

- 18 A ce moyen, la Commission objecte tout d'abord que le délai de quatre mois indiqué dans les avis motivés était déjà exceptionnellement long, vu que, généralement, ce délai ne dépasse pas un ou deux mois. La Commission souligne ensuite que l'ensemble de la procédure précontentieuse a duré plus de 33 mois, sans compter que, au moment où elle a débuté, le grand-duché de Luxembourg était déjà informé depuis longtemps des intentions de la Commission dans le cadre de l'action systématique ci-dessus évoquée. Enfin, le Grand-Duché n'aurait jamais demandé une prolongation de délai, mais aurait toujours affirmé qu'il n'entendait pas modifier sa législation.
- 19 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre concerné l'occasion, d'une part, de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire et, d'autre part, de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission (arrêt du 2 février 1988, Commission/Belgique, 293/85, Rec. p. 305, point 13).
- 20 Ce double objectif impose à la Commission de laisser un délai raisonnable aux États membres pour répondre à la lettre de mise en demeure et pour se conformer à un avis motivé ou, le cas échéant, pour préparer leur défense. Pour l'appréciation du caractère raisonnable du délai fixé, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des circonstances qui caractérisent la situation d'espèce (arrêt du 2 février 1988, Commission/Belgique, précité, point 14).
- 21 En l'espèce, il convient de relever que le délai de quatre mois fixé dans les avis motivés correspond au double de celui qui est habituellement accordé par la Commission.
- 22 En outre, le grand-duché de Luxembourg a été informé de la position de la Commission dès le 18 mars 1988, date à laquelle a été publiée la communication 88/C 72/02, précitée, et donc près de trois ans avant de recevoir les lettres de mise en demeure, lesquelles étaient datées du 12 mars 1991 et lui accordaient à leur tour un délai de six mois.

- 23 Enfin, dans ses réponses à la Commission, le grand-duché de Luxembourg a fait savoir qu'il ne comptait pas entreprendre de réformes législatives.
- 24 Dans ces circonstances, le délai de quatre mois imposé par les avis motivés ne saurait être qualifié de déraisonnable. Le recours est donc recevable.

Sur le fond

- 25 Sur le fond du recours, le grand-duché de Luxembourg fait valoir, en premier lieu, que l'article 48, paragraphe 4, du traité doit être interprété dans un sens « institutionnel », de sorte que devraient bénéficier de l'exception qu'il établit tous les emplois qui, selon le droit national, appartiennent à une administration publique, y compris ceux qui comportent des fonctions de pure exécution, ou de nature technique ou manuelle, dès lors qu'ils sont exercés au profit de l'État ou des collectivités publiques. En effet, seuls les nationaux offriraient les garanties de loyauté et de fidélité particulières qui doivent pouvoir être exigées des fonctionnaires et des employés publics.
- 26 A cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la notion d'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité doit comporter une interprétation et une application uniformes dans l'ensemble de la Communauté et ne saurait dès lors être laissée à la totale discrétion des États membres (voir, notamment, arrêts du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, et du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, précité, points 12 et 18).
- 27 Ainsi, pour déterminer si des emplois entrent dans le champ d'application de l'article 48, paragraphe 4, du traité, il convient de rechercher s'ils sont ou non 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 ou des autres collectivités publiques. Pour cette raison, le critère d'applicabilité de l'article 48, paragraphe 4, du traité doit être fonctionnel et tenir compte de la nature des tâches et des responsabilités que comporte l'emploi, en vue d'éviter que l'effet utile et la portée des dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'égalité de traitement des ressortissants de tous les États membres soient limités par des interprétations de la notion d'administration publique tirées du seul droit national et qui feraient échec à l'application des règles communautaires (arrêt du 3 juin 1986, Commission/France, 307/84, Rec. p. 1725, point 12).

28 En deuxième lieu, le grand-duché de Luxembourg conteste l'approche dite « globale » de la Commission, qui consiste à exclure des secteurs entiers de la dérogation de l'article 48, paragraphe 4, du traité, et ce en l'absence d'une réglementation communautaire et sans indication de détails quant aux postes concernés. Selon lui, il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, précité) que la Commission doit impérativement procéder à un examen au cas par cas des emplois concernés au lieu de désigner une multitude de secteurs qui seraient a priori exclus de la dérogation prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité, en chargeant les États membres d'établir la preuve contraire dans des cas individuels concrets.

29 La Commission fait valoir à cet égard que, dans sa communication 88/C 72/02, elle a examiné les emplois relevant des différents secteurs concernés à la lumière des critères d'interprétation de l'article 48, paragraphe 4, du traité, tels que définis par la Cour. Cet examen l'aurait conduite à constater que ces emplois sont trop éloignés des activités spécifiques de l'administration publique pour relever de manière générale de l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4. Dans ces conditions, elle devrait être admise à exclure a priori l'application de cette disposition dans tous les secteurs concernés par le présent recours, sans qu'un examen préalable emploi par emploi soit nécessaire.

- 30 La Commission affirme en outre avoir constaté que les activités exercées dans les secteurs en cause soit existent également dans le secteur privé, soit pourraient être exercées dans le secteur public sans être soumises à la condition de nationalité.
- 31 Il convient d'observer à cet égard que, comme le gouvernement luxembourgeois l'admet lui-même, la généralité des emplois dans les secteurs de la recherche, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications, ainsi que dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, sont éloignés des activités spécifiques de l'administration publique, parce qu'ils ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ni aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques (voir, notamment, arrêts Commission/France, précité, relatif au secteur de la santé, et du 16 juin 1987, Commission/Italie, 225/85, Rec. p. 2625, relatif au secteur de la recherche effectuée à des fins civiles).
- 32 Quant au secteur de l'enseignement, le gouvernement luxembourgeois fait en particulier valoir que la nationalité luxembourgeoise des enseignants est nécessaire pour assurer la transmission des valeurs traditionnelles et constitue donc, eu égard à la superficie de cet État et à sa situation démographique spécifique, une condition essentielle de la sauvegarde de l'identité nationale. Celle-ci ne pourrait en effet être préservée si la majeure partie du corps enseignant était constituée de ressortissants communautaires non luxembourgeois. S'agissant des enseignants du primaire et du secondaire, le gouvernement luxembourgeois souligne qu'ils exercent des fonctions non mercantiles qui participent effectivement à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État.
- 33 A cet égard, la Cour a déjà indiqué que les conditions très strictes auxquelles doivent satisfaire les emplois pour relever de l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité ne sont pas remplies dans le cas des enseignants stagiaires (arrêt du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, point 28), des lecteurs de langues étrangères (arrêt du 30 mai 1989, Allué et Coonan, 33/88, Rec. p. 1591, point 9), ainsi que des professeurs de l'enseignement secondaire (arrêt du 27 novembre 1991, Bleis, C-4/91, Rec. p. I-5627, point 7).

34 La même constatation s'impose, pour des motifs identiques, à l'égard des enseignants de l'enseignement primaire.

35 Elle ne saurait être invalidée par des considérations relatives à la sauvegarde de l'identité nationale dans une situation démographique aussi spécifique que celle du grand-duché de Luxembourg. Si la sauvegarde de l'identité nationale des États membres constitue un but légitime respecté par l'ordre juridique communautaire (ainsi que le reconnaît d'ailleurs l'article F, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne), l'intérêt invoqué par le Grand-Duché peut toutefois, même dans des secteurs particulièrement sensibles comme l'enseignement, être utilement préservé par d'autres moyens que l'exclusion, à titre général, des ressortissants des autres États membres. A cet égard, il convient de relever, ainsi que le souligne M. l'avocat général aux points 132 à 141 de ses conclusions, que les ressortissants des autres États membres doivent, tout comme les ressortissants nationaux, remplir toutes les conditions exigées pour le recrutement, notamment celles tenant à la formation, à l'expérience et aux connaissances linguistiques.

36 Dès lors, la sauvegarde de l'identité nationale ne saurait justifier l'exclusion des ressortissants des autres États membres de l'ensemble des emplois d'un secteur comme celui de l'enseignement, à l'exception de ceux qui comportent effectivement une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions ayant pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.

37 En troisième lieu, le grand-duché de Luxembourg invoque l'article 11, deuxième alinéa, de sa constitution, aux termes duquel seuls les Luxembourgeois sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers. Cette disposition, en tant que norme suprême de droit interne, ferait obstacle à la constatation du manquement allégué par la Commission.

- 38 A cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le recours à des dispositions d'ordre juridique interne afin de limiter la portée des dispositions du droit communautaire aurait pour conséquence de porter atteinte à l'unité et à l'efficacité de ce droit et ne saurait dès lors être admis (voir, notamment, arrêt du 17 décembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, point 3, et, s'agissant en particulier de l'article 48, paragraphe 4, du traité, arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique, précité, point 19).
- 39 En quatrième lieu, le grand-duché de Luxembourg se prévaut de l'article 13 de la convention européenne d'établissement du 13 décembre 1955, selon lequel « toute partie contractante peut réserver à ses nationaux les fonctions publiques et les activités concernant la sécurité ou la défense nationales ou en subordonner l'exercice par des ressortissants étrangers à des conditions spéciales ». Cette convention aurait été signée par la plupart des États membres, dont le Grand-Duché.
- 40 A cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 234, premier alinéa, du traité permet aux États membres de respecter des obligations résultant de conventions internationales antérieures au traité vis-à-vis d'États tiers; il ne les autorise cependant pas à faire valoir des droits découlant de telles conventions dans les relations intracommunautaires (voir, notamment, arrêts du 27 février 1962, Commission/Italie, 10/61, Rec. p. 3, et du 2 août 1993, Levy, C-158/91, Rec. p. I-4287, point 12). L'article 13 de la convention européenne d'établissement, à supposer qu'il doive être interprété plus largement que l'article 48, paragraphe 4, du traité, ne peut donc être invoqué par le grand-duché de Luxembourg pour se soustraire à ses obligations communautaires.
- 41 En cinquième lieu, le gouvernement luxembourgeois se réfère à l'article 61 du traité instituant l'Union économique Benelux (ci-après le « traité Benelux ») du 3 février 1958, aux termes duquel les parties contractantes conservent le droit de réserver à leurs nationaux l'exercice, entre autres, des fonctions, charges ou emplois publics. Dès lors que, comme il ressort de l'article 233 du traité CEE, ce dernier laisse place au traité Benelux, cet article 61 s'opposerait à ce que l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE soit interprété dans le sens préconisé par la Commission.

42 Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 16 mai 1984, Pakvries (105/83, Rec. p. 2101, point 11), l'article 233 du traité a pour but d'éviter que l'application du droit communautaire ait pour effet de désintégrer l'Union Benelux ou de faire obstacle à son développement. Cette disposition permet donc aux trois États membres concernés d'appliquer les règles en vigueur dans le cadre de leur union par dérogation aux règles de la Communauté, dans toute la mesure où cette union se trouve en avance sur la mise en œuvre du marché commun.

43 A cet égard, il convient de constater que, dans la mesure où il ouvre aux ressortissants des autres États membres l'accès à tous les emplois dans les administrations, excepté ceux qui contribuent à l'exercice de la puissance publique, le droit communautaire est en avance sur l'article 61 du traité Benelux, à supposer toutefois que cette dernière disposition doive effectivement être interprétée comme le suggère le grand-duché de Luxembourg. Elle ne saurait par conséquent empêcher la constatation du manquement allégué.

44 Enfin, le grand-duché de Luxembourg met en exergue sa situation démographique particulière. Sa population très restreinte, l'attrait que conservent les postes de fonctionnaires et agents publics dans ce pays, ainsi que la crise économique, risqueraient d'y provoquer l'arrivée massive de travailleurs des autres États membres qui monopoliseraient les postes vacants, de sorte que l'avenir même du pays pourrait être mis en cause. C'est pour cette raison qu'aurait été adopté par les États signataires du traité CEE, le 25 mars 1957, le protocole concernant le grand-duché de Luxembourg, qui, en son article 2, dispose: « Lors de l'établissement des règlements prévus par l'article 48, paragraphe 3, du traité, relatif à la libre circulation des travailleurs, la Commission tient compte, en ce qui concerne le grand-duché de Luxembourg, de la situation démographique particulière de ce pays ». Cette clause devrait également s'imposer en l'espèce.

45 A cet égard, il suffit de constater que l'article 2 dudit protocole permettait au grand-duché de Luxembourg de demander, au moment de l'adoption de règlements destinés à mettre en œuvre la libre circulation des travailleurs, les aménagements

spécifiques qu'exigeait sa situation démographique particulière. Cette faculté ne saurait cependant l'autoriser à exclure unilatéralement les travailleurs d'autres États membres de secteurs entiers de l'activité professionnelle.

- 46 Il résulte des considérations qui précèdent que le grand-duché de Luxembourg ne saurait, de façon générale, soumettre la totalité des emplois relevant des secteurs concernés à une condition de nationalité, sans outrepasser les limites de l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité.
- 47 La circonstance que certains emplois dans ces secteurs puissent, le cas échéant, relever de l'article 48, paragraphe 4, du traité ne saurait justifier une telle interdiction générale (voir, également, deux arrêts prononcés ce même jour, Commission/Belgique, C-173/94, et Commission/Grèce, C-290/94).
- 48 Dans ces circonstances, le grand-duché de Luxembourg était tenu, pour donner plein effet aux principes de la libre circulation des travailleurs et de l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, d'ouvrir les secteurs en cause aux ressortissants des autres États membres, en limitant l'application de la condition de nationalité à l'accès aux seuls emplois qui comportent réellement 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.
- 49 S'agissant du fondement du recours, il convient de préciser que l'article 7 du règlement n° 1612/68 concerne les conditions d'exercice d'un emploi et non pas l'accès à celui-ci. Or, seul l'accès des ressortissants d'autres États membres à l'emploi est en cause dans cette affaire. Le manquement ne peut donc être constaté sur le fondement de l'article 7 du règlement n° 1612/68.

50 Il convient par conséquent de constater que, en ne limitant pas l'exigence de la nationalité luxembourgeoise à l'accès aux emplois de fonctionnaire et d'employé public comportant 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, dans les secteurs publics de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications et dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité et de l'article 1^{er} du règlement n° 1612/68.

Sur la demande de délai

51 Au cas où la Cour constaterait le manquement, le grand-duché de Luxembourg demande qu'un long délai lui soit accordé pour se conformer à ses obligations communautaires. Il observe à cet égard que l'éventuelle modification des réglementations litigieuses ne pourrait être réalisée qu'au moyen de vastes réformes, tant au niveau constitutionnel que législatif, lesquelles nécessiteraient un temps considérable.

52 Cette demande ne saurait être accueillie. En effet, l'article 171 du traité CE ne confère pas à la Cour le pouvoir d'accorder des délais pour exécuter ses arrêts.

Sur les dépens

53 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le grand-duché de Luxembourg ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) En ne limitant pas l'exigence de la nationalité luxembourgeoise à l'accès aux emplois de fonctionnaire et d'employé public comportant 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, dans les secteurs publics de la recherche, de l'enseignement, de la santé, des transports terrestres, des postes et télécommunications et dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et de l'article 1^{er} 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.

- 2) Le grand-duché de Luxembourg est condamné aux dépens.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 juillet 1996.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias