

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN,
PRÉSENTÉES LE 20 JANVIER 1982 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

comme le minimum nécessaire pour
pourvoir à son entretien?

La section juridictionnelle du Conseil d'État (Raad van State) des Pays-Bas vous a soumis trois questions à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CEE. Pour une part, elle vous demande de statuer sur la portée de l'expression «ressortissant CEE privilégié» au sens de l'alinéa a) du 1^{er} paragraphe de l'article 91 de l'arrêté néerlandais sur les étrangers (Vreemdelingenbesluit). Telle qu'elle est formulée, une telle question n'entre manifestement pas dans la compétence de la Cour mais dans celle de la juridiction nationale. En substance, cependant, les questions posées soulèvent des points de droit communautaire que toutes les parties à la procédure considèrent comme importantes.

La teneur des questions peut être exprimée de la manière suivante:

1) Les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs, qui sont contenues dans l'article 48 du traité CEE, dans le règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968 et dans les directives 64/221 du 25 février 1964 et 68/360 du 15 octobre 1968 s'appliquent-elles à un ressortissant d'un État membre qui exerce une activité, salariée ou non, ou qui accomplit des prestations de services, dans un autre État membre, dans une mesure tellement réduite qu'il en tire des revenus inférieurs à ce qui est considéré dans celui-ci

2) La réponse à la première question est-elle différente si l'individu concerné dispose d'un autre revenu qui, additionné à celui de son travail, est au moins égal au coût d'entretien en question ou qui choisit de vivre en dessous du niveau du coût d'entretien considéré comme le minimum par l'État?

3) A supposer que la première question appelle une réponse affirmative, le droit d'un tel travailleur au libre accès et à la liberté d'établissement dans l'État membre où il exerce ou souhaite exercer une activité ou bien où il accomplit ou souhaite accomplir des prestations de services dans une mesure réduite, peut-il être encore invoqué avec la même force s'il est démontré ou s'il apparaît vraisemblable que l'établissement dans cet État membre vise à atteindre principalement d'autres buts que l'exercice d'une activité ou l'accomplissement de prestations de services dans une mesure réduite?

Le gouvernement néerlandais et le gouvernement danois affirment qu'il faut répondre négativement à la première question: M^{me} Levin, les gouvernements français et italien et la Commission assurent qu'il faudrait y répondre par l'affirmative. M^{me} Levin soutient que les ressources privées doivent être prises en

¹ — Traduit de l'anglais.

considération si les droits en question dépendent de la perception du coût minimal de subsistance: les autres parties considèrent que ces ressources ne devraient pas entrer en considération. Avec des degrés différents d'insistance, les parties semblent accepter qu'une personne qui remplit, par ailleurs, les conditions de la législation, ne doit pas être privée de ses droits pour le seul motif qu'elle travaille ou qu'elle désire travailler dans un État membre particulier pour des raisons additionnelles et auxiliaires.

Les questions soulevées revêtent donc de l'importance, d'une part, pour le particulier, notamment à une époque de chômage étendu et de dépendance croissante du travail partiel; et, d'autre part, pour l'État membre qui désire empêcher que quelqu'un, qui n'est pas un travailleur au sens réel du terme, abuse des droits conférés aux travailleurs.

L'ordonnance de renvoi et les observations écrites ne donnent pas une image claire des faits. A l'audience, le défenseur de M^{me} Levin nous a fourni d'autres informations qui n'ont pas été contestées et sur lesquelles il nous semble juste de nous fonder pour répondre aux questions. Naturellement, il appartiendra à la juridiction nationale de vérifier si les faits sont tels, lorsqu'elle considérera la portée de la réponse de la Cour aux questions posées. Dans l'état actuel des choses, les faits semblent être les suivants.

M^{me} Levin est un sujet britannique et, nous semble-t-il, une ressortissante du Royaume-Uni («United Kingdom national»); son époux est un ressortissant d'Afrique du Sud. En octobre 1977, peu après leur mariage, ils se rendirent aux Pays-Bas où l'un et l'autre avaient vécu de temps en temps antérieurement. Le 13 janvier 1978, M^{me} Levin a sollicité l'oc-

troi d'un permis de séjour. Celui-ci lui a été refusé par le chef de la police d'Amsterdam, le 20 mars 1979, pour le motif que «depuis le début de 1978, la demanderesse n'exerçait plus d'activité et, qu'en conséquence, elle ne pouvait plus être considérée comme 'ressortissante CEE privilégiée' au sens de l'arrêté sur les étrangers». Il a également été allégué que sa demande ne remplissait pas les conditions qui peuvent être raisonnablement exigées. L'avocat de M^{me} Levin indique, qu'en fait, depuis son arrivée aux Pays-Bas jusqu'au 6 avril 1979, elle avait travaillé régulièrement comme femme de chambre dans différents hôtels d'Amsterdam.

Le 9 avril 1979, elle a introduit auprès du secrétaire d'État à la justice, partie défenderesse dans cette affaire, une demande en révision de cette décision, en faisant valoir que le fait de ne pas avoir exercé d'activité depuis le début de 1978 jusqu'au 6 avril 1979 ne constituait pas un motif de refus, puisque elle et son conjoint disposaient de ressources suffisantes pour pourvoir à leur entretien même sans avoir à travailler. Elle ajoutait qu'à titre de précaution, elle avait néanmoins exercé une activité salariée depuis le 9 avril 1979 et elle contestait l'allégation concernant la condition de sa demande.

Son avocat a déclaré devant la Cour qu'elle a commencé, le 9 avril, à travailler à mi-temps comme femme de chambre dans un hôtel. Elle travaillait à demi-journée soit approximativement vingt heures par semaine et elle percevait un salaire net de 130 florins néerlandais par semaine.

En l'absence d'une réponse, sa demande, datée du 9 avril 1979, a été considérée comme ayant été rejetée. Contre ce rejet, M^{me} Levin a intenté un recours devant le Conseil d'État en alléguant, qu'à l'époque de la décision faisant l'objet de

ce recours, elle était une ressortissante d'un autre État membre, exerçant une activité, comme personne salariée et que, même si elle ne gagnait pas le niveau minimal de subsistance, elle disposait de ressources privées pour pourvoir à son entretien. La partie défenderesse a soutenu que son emploi ne lui procurait pas des moyens d'existence suffisants — c'est-à-dire le salaire minimum légal en vigueur aux Pays-Bas — de sorte qu'elle ne pouvait plus prétendre être une «ressortissante CEE privilégiée». De plus, elle a allégué que M^{me} Levin n'était pas venue aux Pays-Bas «pour» exercer une activité mais pour permettre à son conjoint de vivre dans ce pays en qualité d'époux d'une ressortissante CEE, conformément à l'article 91 sous i), c), de l'arrêté sur les étrangers, qui semble avoir pour but de porter exécution de l'article 10 du règlement du Conseil n° 1612/68.

A quelques égards, les documents soumis à la Cour ont une portée plus vaste que les questions posées, par exemple en ce qui concerne quelqu'un qui désire rechercher un emploi plutôt que quelqu'un qui en a obtenu un ou qui travaille réellement. En outre, la première question soulève un problème qui ne semble pas se poser dans les faits — à savoir la situation d'une personne qui travaille sans avoir un emploi rémunéré. Il nous semble juste de limiter nos conclusions au cas d'un ressortissant d'un État membre qui exerce une activité qui est ou qui doit être rémunérée et de ne pas considérer d'autres situations qui pourraient, un jour, se présenter. Pour cette raison et aussi parce que nous ne sommes pas convaincus qu'il convienne en tout cas d'en tenir compte, nous n'estimons pas que l'on doive pour cette affaire prendre en considération la déclaration interprétative faite dans les procès-verbaux du Conseil auxquels la Cour a été priée de se reporter (selon laquelle il a été admis qu'une personne puisse

demeurer sur le territoire d'un État membre à la recherche d'un emploi pendant une période de trois mois à la condition qu'elle ne devienne pas une charge pour les fonds publics). Cette affaire se limite à la question de savoir s'il est possible de prescrire un revenu minimal et un nombre minimal d'heures de travail.

Bien que les dispositions du droit communautaire auxquelles il est fait référence dans la première question soient très familières à la Cour, il nous semble utile de résumer les dispositions particulières qui revêtent de l'importance pour les questions posées.

Le chapitre I du titre III («Libre circulation des personnes, des services et des capitaux») du traité CEE traite des «travailleurs» par opposition à ceux qui exercent une activité non salariée et qui constituent et gèrent des entreprises ou qui effectuent des prestations de services, telles qu'elles sont couvertes par les chapitres II et III. L'article 48 exige que la «liberté de circulation des travailleurs soit assurée», cette liberté impliquant l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Les droits accordés par l'article 48, paragraphe 3, sont ceux: a) de répondre à des emplois effectivement offerts; b) de se déplacer «à cet effet» (c'est-à-dire, selon nous, en vue de répondre à des emplois effectivement offerts) (et de les exercer) librement sur le territoire des États membres; c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi sous réserve des dispositions applicables aux travailleurs nationaux de cet État; d) de demeurer, dans des condi-

tions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire de cet État, après y avoir occupé un emploi. Apparemment, ces droits ne sont soumis qu'à des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Ces dispositions doivent être lues dans le contexte des articles 2 et 3 du traité. L'article 3 mentionne comme l'une des activités de la Communauté «l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes». Ces activités sont exercées aux fins énoncées à l'article 2 qui inclut le rapprochement des politiques économiques des États membres, un développement harmonieux des activités économiques, et un relèvement accéléré du niveau de vie.

Les considérants du règlement du Conseil n° 1612/68 soulignent que la libre circulation constitue pour les travailleurs et leur famille un droit fondamental et que la mobilité de la main-d'œuvre doit être pour le travailleur un des moyens qui lui garantissent la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail. Ils affirment le droit de «tous les travailleurs» des États membres «d'exercer l'activité de leur choix», «ce droit doit être reconnu indifféremment aux travailleurs permanents, saisonniers et frontaliers». L'article 1 confère à tout ressortissant d'un État membre le droit «d'accéder à une activité salariée et de l'exercer» sur le territoire d'un autre État membre, conformément à la même réglementation que celle qui est applicable à un travailleur ressortissant de cet État; un ressortissant d'un État membre bénéficie «sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les

ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles». En vertu de l'article 3, les dispositions législatives réglementaires et administratives et les pratiques administratives «qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers» ne sont pas applicables.

La directive du Conseil n° 68/360 exige la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille auxquels s'applique le règlement n° 1612/68. Dans le titre de la directive, ils sont appelés «travailleurs des États membres et leur famille». En vertu de l'article 4, un droit de séjour et une carte de séjour doivent être accordés à un travailleur qui peut ne produire que a) le document sous le couvert duquel il a pénétré sur le territoire et b) une déclaration d'engagement de l'employeur ou une attestation de travail. Cette carte de séjour doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à moins que le travailleur «n'occupe un emploi» pendant une durée supérieure à trois mois et inférieure à un an, après quoi un titre temporaire de séjour, dont la durée de validité peut être limitée à la durée prévue de l'emploi, doit lui être accordé. (Article 6). Le droit de séjour doit être reconnu sans qu'il soit délivré une carte de séjour au travailleur «qui exerce une activité salariée» lorsque la durée prévue de cette activité ne dépasse pas trois mois.

Le terme «travailleur» n'est expressément défini dans aucune des dispositions en la matière. Les gouvernements néerlandais et danois affirment que l'article 48 et les

dispositions d'exécution n'établissent la liberté de circulation que pour les travailleurs dont l'activité revêt de l'importance pour la vie économique des États membres ou qui contribuent au développement de la Communauté par leur activité économique, et non pas aux ressortissants d'États membres en général, ou à ceux qui n'ont aucune activité économique ou dont l'activité économique est insignifiante.

Les articles 2 et 3 du traité étayent nettement l'argument selon lequel un «travailleur» doit exercer une activité de nature économique. La Cour a adopté cette position dans l'affaire 118/75 *Watson/Belmann* (1975) Recueil page 1185 et dans l'affaire 13/76 *Donal/Mantero* (1976) Recueil page 1333. Dans cette dernière affaire, la Cour a conclu (à la page 1340) que «compte tenu des objectifs de la Communauté, l'exercice des sports relève du droit communautaire dans la mesure où il constitue une activité économique au sens de l'article 2 du traité».

Toutefois, l'affirmation des deux gouvernements n'est pas d'un grand secours pour résoudre les problèmes qui se posent dans cette affaire.

Pour l'essentiel, les gouvernements néerlandais et danois affirment respectivement qu'une personne ne peut invoquer les dispositions de l'article 48 que si elle gagne un salaire d'un montant égal aux moyens de subsistance considérés comme nécessaires par l'État membre dans lequel elle travaille — ou si elle travaille le nombre d'heures considéré ou fixé comme le nombre d'heures normal pour un travail à plein temps dans le secteur en question. En l'absence d'une définition du terme «travailleur» dans la législation communautaire, il faut recourir à des critères nationaux pour établir à la fois le salaire minimal et le nombre

minimal d'heures. Les deux gouvernements laissent entendre que ce n'est que de cette manière que la catégorie de travailleur peut être maintenue dans certaines limites et que certains groupes tels que les étudiants à plein temps et les pensionnés sont exclus de la catégorie, même s'ils effectuent un travail de quelques heures par semaine pour gagner de l'argent.

En interprétant l'article 48 et les dispositions subsidiaires, deux principes nous paraissent clairs. En premier lieu, la signification du terme «travailleur» est une question qui relève du droit communautaire et, à moins qu'il n'existe des raisons impératives en faveur du contraire, un travailleur doit être défini de manière à éviter autant que possible des différences entre États membres. Ce principe est établi par l'affirmation de la Cour dans l'affaire 75/63 *Hoekstra (née Unger)/Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhanden en Ambachten* (1964) Recueil p. 347, 362:

«Le traité, ayant institué, par les articles 48 à 51, la libre circulation des 'travailleurs' a, de ce fait, conféré à ce terme portée communautaire. Si celui-ci devait relever du droit interne, chaque État aurait alors la possibilité de modifier le contenu de la notion de 'travailleur migrant' et d'éliminer à son gré des protections du traité certaines catégories de personnes. Rien d'ailleurs dans les articles 48 à 51 du traité ne conduit à admettre que ces textes auraient [laissé] la définition du terme de 'travailleur' aux législations nationales.»

Cette affaire concernait les droits à la sécurité sociale de travailleurs migrants au titre du règlement n° 3 alors en vigueur: ce qui a été dit, à cette occasion, nous semble également applicable à la présente affaire. Si une personne ne peut être qualifiée de «travailleur» que si

elle travaille pendant le nombre d'heures ou reçoit un salaire que la loi de l'État dans lequel elle travaille déclare minimal, son statut et ses droits peuvent varier d'un État membre à l'autre.

En second lieu, là où des termes limitatifs n'ont pas été employés, la Cour devrait hésiter avant de les introduire pour restreindre le sens ordinaire et naturel du terme «travailleur». Dans un certain nombre d'occasions, la Cour a souligné que l'article 48 établit l'un des fondements de la Communauté de sorte que toute dérogation au principe doit être interprétée strictement (voir par exemple affaire 152/73, *Sotgiu/Bundespost* (1974) Recueil p. 153 et 162; affaire 36/75, *Rutili/Ministre de l'intérieur* (1975) Recueil p. 1219, 1229 et 1231). Si tel est le cas dans la mesure où il s'agit de limitations expresses, a fortiori des qualifications pour lesquelles il n'existe pas de dispositions expresses ne sauraient être introduites à moins qu'elles ne fassent intrinsèquement partie de la définition de travailleur. Cette position nous semble compatible avec le fait qu'à l'article 3, paragraphe 3, de la directive du Conseil 68/360, un État membre doit délivrer une carte de séjour à quiconque peut produire une attestation de travail et un document sous le couvert duquel il a pénétré sur son territoire. Le seul facteur dont il s'agit dans cette directive et qui soit susceptible d'affecter la carte de séjour est la longueur de la période d'emploi. Il n'existe aucune disposition relative au type de travail, au nombre d'heures effectuées et au salaire qui doivent être prouvés pour qu'une carte de séjour puisse être exigée. Cela est également compatible avec la directive du Conseil 64/221, telle que nous la lisons, qui traite des limitations qui peuvent être imposées à la liberté de déplacement et de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité

publique et de santé publique. Elles sont circonscrites et l'article 2, paragraphe 2, de cette directive prévoit expressément que ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques. De plus, le règlement du Conseil n° 1612/68 met l'accent sur le droit de *tous* les travailleurs à exercer l'activité de leur choix et il mentionne spécialement les travailleurs permanents, saisonniers et frontaliers.

Est-il, alors, possible d'affirmer que le «travailleur» au sens de la législation ne peut être que celui qui gagne au moins un salaire déterminé ou qui travaille au moins un nombre minimal d'heures?

Une interprétation selon laquelle le terme «travailleur» ne désignerait que le travailleur à plein temps nous semble trop restrictive. Nous estimons impossible d'admettre l'argument selon lequel un travailleur à temps partiel n'est pas, en tant que tel, un travailleur au sens de l'article 48. Dans les circonstances présentes, cette conclusion exclurait un nombre très important, et probablement croissant, de personnes, des droits accordés par l'article 48 et par le règlement et les directives auxquels il a été fait référence. Le groupe comprend non seulement les femmes, les personnes d'un certain âge et des invalides qui, pour des raisons personnelles, peuvent souhaiter ne travailler qu'à temps partiel, mais aussi des femmes et des hommes qui préféreraient travailler à temps plein mais qui sont obligés d'accepter un travail à temps partiel. En l'absence de termes clairs, excluant les travailleurs à temps partiel de ces droits, nous ne pensons pas que tel était le résultat recherché.

Si des États membres pouvaient établir des discriminations en faveur de leurs ressortissants relativement au travail à temps partiel en excluant les ressortissants d'autres États membres, et si, en particulier, une législation nationale devait décider ce qui constitue le travail à plein temps dans cet État particulier, il pourrait en résulter inévitablement d'importantes restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre, que le traité vise à faire disparaître.

A titre d'alternative, on a suggéré, en guise d'interprétation, qu'un nombre minimal d'heures doive être effectué ou qu'un salaire minimal doive être gagné pour qu'une personne soit un «travailleur», ces minimaux étant vraisemblablement fixés ou définis par la Cour comme étant applicables dans l'ensemble de la Communauté. Aucun critère général relatif au nombre d'heures ou au montant de salaire n'a été suggéré, qui permettrait de distinguer le véritable travailleur à temps partiel de la personne qui a accepté un travail de quelques heures par semaine, à titre de façade, afin de bénéficier des droits accordés aux travailleurs et nous estimons qu'il est impossible de trouver dans la législation une exigence quelconque de minimaux fixés.

En conséquence, il nous semble qu'une personne à qui un emploi est offert et qui l'accepte est un travailleur au sens de la législation même si elle gagne moins que le salaire qui est considéré comme le minimum nécessaire dans l'État en question pour pourvoir à son entretien. Sur la première question, nous estimons que les arguments de l'agent du gouvernement

français et de la Commission sont incontestables et convaincants et, comme eux, nous répondrions affirmativement à cette question. En conséquence, nous adoptons leur thèse selon laquelle l'existence de moyens privés permettant aux travailleurs d'élever leur salaire jusqu'au niveau minimal de subsistance ne constitue pas un facteur pertinent.

Le gouvernement néerlandais affirme que, dans le cas d'une réponse affirmative à la première question, pour pouvoir invoquer les dispositions en question, le travailleur doit prouver que son objectif principal ou son intention dominante est de travailler. L'article 48, paragraphe 3, sous b), affirme expressément que le droit de se déplacer librement sur le territoire d'un État membre doit être exercé *à l'effet* de répondre à un emploi effectivement offert (ou de l'exercer). Son droit de séjourner n'est accordé *qu'afin* d'y exercer un emploi. L'article 1 de la directive 64/221 ne s'applique qu'à un ressortissant qui séjourne ou se rend dans un État membre «*en vue* d'exercer une activité salariée». Le préambule du règlement n° 1612/68 parle du droit des travailleurs de se déplacer librement à l'intérieur de la Communauté «*pour* exercer une activité salariée». L'article 2 de la directive 68/360 impose aux États membres l'obligation de permettre aux travailleurs de quitter leur territoire «*en vue* d'accéder à une activité salariée».

A notre avis, toutes ces dispositions indiquent que le travailleur doit prouver qu'il désire entrer et résider en vue de travailler. Cette intention doit être véritable et sérieuse. Le fait que les heures soient moindres qu'un travail à plein temps dans un État membre particulier et

que les salaires soient inférieurs à ce qui est considéré comme le niveau minimal de subsistance n'empêche pas, par lui-même, que l'intention soit véritable et sérieuse. Des engagements individuels, des infirmités ou l'âge peuvent davantage y faire obstacle: il est possible que même l'offre d'un travail à temps partiel entraîne un accroissement du niveau de vie du demandeur et de sa famille; il se peut aussi qu'il existe un espoir d'augmentation ultérieure du nombre d'heures ou du salaire. D'autre part, il est possible que le fait que la personne entre sur le territoire en vue uniquement d'étudier ou de prendre sa retraite ou de ne rien faire qui puisse à proprement parler être qualifié de travail ne constitue pas, pour les autorités nationales une preuve convaincante qu'elle désire entrer et résider en vue de travailler, pour la simple raison qu'elle accepte, à titre d'expédient, un emploi de quelques heures par semaine ou de temps en temps. Le fait de ne travailler que quelques heures peut être un élément important pour décider si le travail constitue le but véritable et sérieux de la demande de résidence. Moins le nombre d'heures de

travail est élevé, plus il peut être difficile d'établir que ce travail constitue un but véritable et sérieux. De même, bien qu'un salaire peu élevé ne puisse pas, à notre avis, constituer en soi une raison d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique qui justifie d'imposer une limitation en vertu de l'article 48, paragraphe 3, du traité, il peut être un facteur qui doit être pris en considération avec d'autres tel qu'un casier judiciaire, justifiant d'imposer une limitation.

D'autre part, bien que le but de travailler doive être véritable et sérieux, nous n'estimons pas qu'il faille prouver qu'il constitue le but dominant ou principal. La législation par elle-même ne l'exige pas et il serait difficile en pratique de l'appliquer. Il se peut qu'un travailleur désire travailler dans un pays particulier principalement parce que la famille de sa femme y vit ou parce qu'il désire que ses enfants bénéficient d'un système particulier d'éducation ou encore pour des raisons culturelles ou sanitaires. Le fait que cela soit le motif initial et principal n'empêche pas que l'intention de travailler soit véritable et sérieuse.

En conséquence, nous répondrons de la manière suivante aux questions posées:

1. Un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée en vertu d'un contrat d'emploi est un «travailleur» au sens de l'article 48 du traité CEE et de sa législation d'exécution, et, en conséquence, il a le droit d'obtenir une carte de séjour de la catégorie mentionnée à l'article 4 de la directive du Conseil 68/360 même s'il exerce son activité dans une mesure tellement réduite qu'il en tire un salaire inférieur à ce qui est considéré dans cet État comme le minimum nécessaire pour pourvoir à son entretien.

2. ...

3. Le droit de ce ressortissant de se déplacer et de séjourner dans l'État membre en vertu de l'article 48 et de sa législation d'exécution dépend de la preuve que le travail dans l'État membre constitue le but véritable et sérieux de ce ressortissant sans qu'il soit nécessaire qu'il soit son but principal.