

ou qu'elle se contente de moyens d'existence inférieurs à ce minimum, pourvu qu'elle exerce une activité salariée réelle et effective.

3. Les intentions qui ont pu inciter un travailleur d'un État membre à cher-

cher du travail dans un autre État membre sont indifférentes en ce qui concerne son droit d'entrée et de séjour sur le territoire de ce dernier État, du moment où il exerce ou souhaite exercer une activité réelle et effective.

Dans l'affaire 53/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la section juridictionnelle du Raad van State néerlandais, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant elle entre

D. M. LEVIN, à Amsterdam,

et

SECRÉTAIRE D'ÉTAT À LA JUSTICE,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE ainsi que de certaines dispositions de directives et de règlements communautaires en matière de libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit :

I — Faits et procédure écrite

1. M^{me} D.M. Levin, de nationalité britannique et épouse d'un ressortissant d'un pays tiers, a sollicité, en date du 13 janvier 1978, un permis de séjour aux Pays-Bas. Sa demande a été rejetée le 20 mars 1979, par décision du chef de la police locale d'Amsterdam, sur la base de la législation néerlandaise, en l'occurrence de l'arrêté sur les étrangers, motif pris, entre autres, de ce que l'octroi d'un permis de séjour serait contraire à l'intérêt général, parce que la demanderesse n'exercerait plus d'activité depuis le début de 1978 et ne pourrait donc pas être considérée comme un « ressortissant CEE privilégié » au sens de l'arrêté précité.

Par lettre du 9 avril 1979, la requérante a introduit auprès du secrétaire d'État à la justice une demande en révision de cette décision en faisant valoir, entre autres, que le fait qu'elle n'a pas exercé d'activité aux Pays-Bas pendant une certaine période ne constitue pas en soi un argument pertinent pour lui refuser un permis de séjour, puisqu'elle-même et son conjoint disposeraient de biens et de

revenus suffisants pour pourvoir à leur entretien et puisque, de plus, elle aurait entre-temps commencé à exercer une activité salariée.

Cette demande n'ayant pas fait l'objet d'une décision du secrétaire d'État dans les délais prévus par la législation néerlandaise, Mme Levin a introduit, par lettre du 20 juillet 1979, un recours contre la décision fictive de rejet de sa demande devant la section juridictionnelle du Raad van State. Elle a fait valoir qu'elle doit être considérée comme un « ressortissant CEE privilégié », au sens de l'arrêté néerlandais sur les étrangers, puisqu'elle serait un ressortissant d'un autre État membre et exercerait une activité salariée aux Pays-Bas. De toute manière, elle et son conjoint disposeraient de biens et de revenus de ceux-ci qui lui permettraient de pourvoir à son entretien.

Le secrétaire d'État, d'autre part, a soutenu dans ce litige que la requérante ne peut pas être considérée comme un « ressortissant CEE privilégié » puisque l'activité qu'elle exerce ne lui procurerait pas des moyens d'existence suffisants, égaux au moins au salaire minimum légal en vigueur aux Pays-Bas. Il n'aurait pas non plus été satisfait à la condition, devant être déduite de la législation néerlandaise, à savoir que le ressortissant de la CEE doit avoir la volonté — subjective — d'exercer une activité, puisque la requérante aurait commencé à exercer une activité salariée aux Pays-Bas pour obtenir que son conjoint, non ressortis-

sant d'un État membre, soit considéré comme un «ressortissant CEE privilégié».

Estimant que le litige soulève des questions de droit communautaire, la section juridictionnelle du Raad van State a sursis à statuer et a saisi de la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, des questions suivantes:

- «1. La notion 'ressortissant CEE privilégié' qui, dans la législation néerlandaise, vise un ressortissant d'un État membre au sens de la définition donnée à l'article 1 de la directive 64/221 du Conseil des Communautés européennes du 25 février 1964, et qui est utilisée dans cette législation pour déterminer le groupe des personnes auxquelles s'appliquent l'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne et le règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968, arrêté par le Conseil des Communautés européennes en application de cet article, ainsi que les directives 64/221 du 25 février 1964 et 68/360 du 15 octobre 1968, doit-elle être comprise en ce sens qu'elle vise également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité, salariée ou non, ou qui y accomplit des prestations de services, dans une mesure tellement réduite qu'il en tire des revenus inférieurs à ce qui est considéré dans l'État membre visé en dernier lieu comme un minimum pour pourvoir à son entretien?
2. Pour répondre à la première question, faut-il distinguer entre, d'une part, les personnes qui, à côté ou en complément des revenus qu'elles tirent de leur activité réduite, disposent d'autres revenus (par exemple de revenus provenant de biens ou du travail de leur conjoint qui les accompagne et qui n'est pas un

ressortissant d'un État membre), de sorte qu'elles disposent de moyens d'existence suffisants au sens de la première question, et d'autre part, les personnes qui ne disposent pas de pareils autres revenus accessoires mais qui, pour des raisons qui leur sont propres, souhaitent se contenter d'un revenu inférieur à ce qui est considéré généralement comme un minimum?

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 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?»

2. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 11 mars 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par M^{me} D. M. Levin, représentée par M^e W. J. van Bennekom, avocat du barreau d'Amsterdam, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. F. Italianer, agissant pour le ministre des affaires étrangères, par le gouvernement danois, représenté par M. Laurids Mikaelson, conseiller juridique, par le gouvernement français, représenté par M. Thierry Le Roy, agissant pour le secrétaire général du Comité interministériel pour les questions de coopération

économique européenne, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. John Forman et M. Pieter-Jan Kuyper, membres de son service juridique, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans qu'il y ait lieu de procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites

1 a) *M^{me} Levin* soutient, quant aux première et deuxième questions, que l'article 48 du traité CEE vise non seulement les travailleurs salariés mais aussi les travailleurs indépendants et les employeurs. Ceci ressortirait de l'article 1 de la directive 64/221 du Conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (JO p. 850). Cet article définirait les personnes visées à l'article 48 du traité.

Le droit communautaire n'exclurait pas du champ d'application de l'article 48 du traité les personnes auxquelles leurs activités ne permettent pas de percevoir un revenu au moins égal au revenu minimal de l'État d'accueil.

Une telle restriction serait incompatible avec le but de la libre circulation des travailleurs, puisqu'elle placerait les personnes concernées dans une position moins favorable que celle des ressortis-

sants de l'État d'accueil, lesquels auraient la faculté de travailler à temps partiel et en tirer un revenu inférieur au minimum vital. Elle ne pourrait pas non plus se justifier par le souci de prévenir une atteinte aux ressources nationales de l'État d'accueil, car cette finalité serait déjà suffisamment garantie par des dispositions légales autorisant le retrait ou le refus de prorogation du permis de séjour de ceux qui ne disposent pas ou ne disposent plus de moyens de subsistance suffisants.

Cette thèse serait également confirmée par une proposition de directive du Conseil, relative au droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre, aux termes de laquelle les ressortissants des États membres bénéficieraient d'un droit de séjour permanent dans les autres États membres, pourvu qu'ils justifient de ressources suffisantes.

Le droit de séjour devrait donc être reconnu tant à ceux qui tirent de leur travail au moins une partie d'un revenu minimal mais qui disposent en outre de ressources suffisantes à d'autres titres, qu'à ceux qui ne disposent pas de revenus accessoires suffisants mais qui veulent se satisfaire d'un revenu inférieur à la rémunération minimale officielle, pourvu qu'il ne soit pas fait appel aux finances publiques.

b) La réponse à la troisième question serait que l'intention subjective d'exercer une activité ne peut pas être déterminante, étant donné que toute forme de séjour serait sur le point d'être pleinement reconnue. Du reste, l'exercice d'une activité ne serait en général pas un but en soi mais serait mis au service d'autres buts qui échapperaient à l'appréciation des autorités.

2 a) Le *gouvernement néerlandais* souligne que la *première question* tend à savoir si l'article 48 prévoit la libre circulation des personnes en général ou seulement celle des travailleurs qui, par une activité au plein sens du terme, contribuent au développement économique de la Communauté et cherchent à accroître leur propre niveau de vie.

Il conviendrait de considérer qu'en vertu de l'article 48, paragraphe 3, lettre c), du traité, la libre circulation des travailleurs comporte le droit de séjourner dans un des États membres, «afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux». Ces dispositions recouvriraient aussi la législation néerlandaise qui garantit au travailleur exerçant un emploi à temps plein un salaire minimum.

Par conséquent, la libre circulation des travailleurs comporterait le droit pour le travailleur de se déplacer dans la Communauté afin d'y exercer, dans un des États membres, une activité pleine et entière, tant sur le plan social que sur le plan économique, qui lui permette du moins de pourvoir à son entretien.

b) La distinction contenue dans la *deuxième question* ne serait pas pertinente.

c) Pour ce qui est de la *troisième question*, le *gouvernement néerlandais* soutient que le législateur communautaire a visé en premier lieu le travailleur migrant ayant l'intention de s'établir dans un autre État membre afin d'y répondre à une offre d'emploi effective.

Cette thèse serait confortée par les dispositions du droit communautaire suivantes: l'article 48, paragraphe 3, lettres a) et b), du traité prévoirait le droit des travailleurs de répondre à des emplois effectivement offerts et de se déplacer «à cet effet» librement sur le territoire des États membres. Le premier considérant de règlement n° 1612/68 reconnaîtrait aux travailleurs le droit de se déplacer librement à l'intérieur de la Communauté «pour exercer une activité salariée». Finalement, la directive 64/221 viserait, aux termes de son article, les ressortissants d'un État membre qui séjournent ou se rendent dans un autre État membre «en vue d'exercer une activité salariée ou non salariée». Les mots «pour» et «en vue» figurant dans ces dispositions souligneraient l'intention du ressortissant en question.

Toutefois, pour déterminer dans quelle mesure il doit être tenu compte de l'intention de l'intéressé, il importerait de savoir si celui-ci exerce ou exercera une activité. Lorsque le travailleur exerce une activité lui permettant de pourvoir à son entretien, il serait inutile d'attacher des conséquences à la question de savoir s'il a eu, en s'établissant dans un État membre, pour objectif principal d'y exercer un emploi ou s'il a eu essentiellement d'autres intentions. La situation serait différente lorsque, comme en l'espèce, un ressortissant d'un État membre se rend dans un autre État membre pour y exercer une activité dépourvue d'intérêt économique dans le seul but de pouvoir ainsi bénéficier des avantages reconnus aux personnes relevant de la libre circulation des travailleurs.

3 a) Le *gouvernement danois* fait observer, quant aux *première et deuxième questions*, que le traité CEE concerne

uniquement la réglementation de l'activité économique dans les États membres, comme il ressortirait de l'article 2 du traité. Cette délimitation fondamentale de la compétence de la Communauté aurait été confirmée par l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1976 (Donà, 13/76, Recueil 1976, p. 1333), lequel aurait constaté que «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».

Par conséquent, le droit de libre circulation serait conféré aux seules personnes qui jouent un rôle dans la vie économique des États membres, alors que des personnes n'exerçant pas ou n'ayant pas exercé une activité à titre professionnel n'auraient, en vertu de règles communautaires présentement applicables, aucun droit de séjour dans un autre État membre, même s'ils peuvent subvenir à leurs propres besoins d'une autre manière.

Cette distinction serait, par ailleurs, à la base de la proposition de directive du Conseil relative au droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre, laquelle présupposerait à juste titre que les actes juridiques existants ne garantissent pas la libre circulation des personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle.

Un ressortissant de la Communauté aurait donc le droit de circuler et de séjourner trois mois dans un autre pays de la Communauté dans le but d'y trouver un travail, mais il n'aurait pas le droit de bénéficier d'une carte de séjour d'une durée de cinq ans, au sens de l'article 6 de la directive 68/360 du Conseil du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur

de la Communauté (JO L 257, p. 13), s'il n'exerce une activité professionnelle que pour une période relativement limitée.

La notion de travailleur migrant viserait des personnes qui se procurent les moyens nécessaires pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, soit qu'elles aient un travail salarié autre que sporadique soit qu'elles exercent une quelconque autre activité. Cette notion impliquerait en outre que les intéressés travaillent un nombre d'heures normal, au Danemark au minimum trente heures par semaine.

Le gouvernement danois propose donc de répondre aux deux premières questions comme suit:

«Tout ressortissant d'un État membre exerçant une activité de caractère économique, en qualité de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, relève des dispositions du traité, notamment des règles relatives à la libre circulation. Aussi longtemps que le Conseil n'a pas fixé de critère précis permettant de délimiter les groupes respectifs de travailleurs salariés et de travailleurs indépendants ayant droit à l'obtention d'une carte de séjour valable cinq ans, les États membres peuvent fixer eux-mêmes certaines règles minimales, en matière de durée du travail et de revenus liés à l'exercice d'une activité, auxquelles un étranger doit satisfaire aux fins de l'octroi d'une carte de séjour. De telles règles minimales ne doivent pas aboutir à exclure les salariés et travailleurs indépendants étrangers travaillant un nombre d'heures normal pour la branche considérée ou atteignant, dans cette même branche, le revenu normal. En revanche, un État peut s'abstenir de prendre en considération les autres sources éventuelles de revenus de l'intéressé et les besoins subjectifs de l'intéressé en termes de consommation».

b) La *troisième question* serait sans objet, vu la réponse négative à donner à la première question.

Le gouvernement danois expose toutefois, à titre subsidiaire, qu'un ressortissant de la Communauté séjournant dans un autre État membre en vertu d'une autorisation générale de séjour, par exemple pour études, n'a pas pour autant droit à obtenir la carte de séjour valable cinq ans, du seul fait qu'il se serait procuré un travail à temps réduit. Il aurait cependant droit à la carte de séjour s'il se procure un travail à plein temps, et cela même s'il continue de suivre un enseignement durant son temps libre. Partant, si les conditions objectives d'activité professionnelle sont remplies, la demande d'octroi d'une carte de séjour ne saurait être remise en cause du fait d'un éventuel comportement subjectif.

4 a) Pour le *gouvernement français*, la *première question* appelle une réponse positive, car il ne pourrait pas être admis que l'État membre, dans lequel un ressortissant d'un autre État membre exerce ou vient exercer une activité salariée ou non, lui impose, en exigeant un revenu de ce travail égal au moins au salaire minimum, une réglementation ou une pratique administrative plus contraignantes que celles qui s'appliquent aux nationaux de cet État. Ceci ressortirait notamment de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68, qui ne se référerait à aucune notion de revenu ou de salaire minimum comme condition d'entrée et de séjour dans les États membres des ressortissants communautaires.

b) La *deuxième question* n'appellerait en conséquence pas d'observations particulières.

c) La *troisième question* viserait à faire préciser si le droit d'un travailleur ressortissant d'un État membre au libre accès et au libre établissement dans un autre État membre où il exerce ou souhaite exercer une activité, peut être 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.

La réponse serait qu'en vertu de l'article 48, paragraphe 3, du traité CEE et de la directive 64/221, prise pour son application, chaque État membre conserve la possibilité de limiter le libre accès et le libre établissement des ressortissants des États membres «pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique».

Cependant, la seule circonstance qu'un ressortissant communautaire ne remplisse pas certaines conditions de ressources ou n'établisse pas qu'il exerce ou entend exercer une activité dans un État membre, ne saurait autoriser celui-ci à invoquer ces dispositions à son encontre.

5 a) La *Commission* présente d'abord un aperçu des dispositions du droit communautaire relatives au droit de séjour. Elle souligne qu'en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 68/360, les États membres «admettent sur leur territoire» les ressortissants des autres États membres «sur simple présen-

tation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité».

En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette directive, le droit de séjour serait constaté par la délivrance de la «carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE», laquelle serait valable pour l'ensemble du territoire de l'État membre qui l'a délivrée et aurait une durée de validité de cinq ans, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de cette directive.

Un titre temporaire de séjour serait délivré aux travailleurs qui occupent un emploi pendant une durée supérieure à trois mois mais inférieure à un an dans l'État d'accueil (article 6, paragraphe 3, de la directive).

Les États membres auraient adopté une déclaration interprétative lors de la réunion du Conseil au cours de laquelle le règlement n° 1612/68 et la directive 68/360 auraient été adoptés. En vertu de cette déclaration,

«les personnes visées à l'article 1 (de la directive 68/360), ressortissants d'un État membre et qui se rendent dans un autre État membre pour y rechercher un emploi, disposent à cette fin d'un délai minimum de trois mois; si elles n'ont pas trouvé d'emploi à l'expiration de ce délai, il pourrait être mis fin à leur séjour sur le territoire de ce deuxième État. Toutefois, si les personnes susvisées, au cours de la période précitée, devaient être prises en charge par l'assistance publique (aide sociale) du deuxième État elles pourraient être invitées à quitter le territoire de ce deuxième État.»

Conformément à l'interprétation de cette déclaration par les États membres, un travailleur disposerait d'un «délai libre» de trois mois au cours duquel il lui serait loisible de rechercher un emploi, de prendre contact avec des employeurs et de conclure un contrat de travail. Si ces démarches n'aboutissent pas ou si, pendant ce délai, le travailleur doit être pris en charge par l'assistance publique il pourrait, conformément à cette interprétation, être invité à quitter le territoire de l'État membre d'accueil. Par contre, si les démarches aboutissent, les articles 4 et suivants de la directive 68/360 s'appliqueraient normalement.

b) La *première question* viserait en substance à savoir si un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité ou qui y accomplit des prestations de services dans une mesure tellement réduite qu'il en retire des revenus inférieurs à ce qui est considéré dans l'État membre visé en dernier lieu comme un minimum pour pourvoir à son entretien, peut se prévaloir du droit à la libre circulation des travailleurs et, plus particulièrement, du droit de séjour visé à l'article 4 de la directive 68/360. Quoique la question posée concerne non seulement les travailleurs salariés mais également les prestataires de services et les indépendants, la réponse de la Commission se limiterait au droit à la libre circulation des travailleurs, étant donné qu'il s'agirait en l'espèce d'une salariée.

De l'avis de la Commission, la réponse est affirmative. Ceci ressortirait de l'article 48, paragraphe 3, lettre c), du traité ainsi que des articles 1, paragraphe 1, et 7, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68, en vertu desquels un travailleur CEE ne peut être traité différemment des travailleurs nationaux, pour ce qui est de l'exercice d'un «emploi» ou

d'une «activité salariée» ou de «toutes conditions d'emploi et de travail».

Cette conclusion serait valable tant dans l'hypothèse que l'employeur ne respecte pas les dispositions légales relatives au salaire minimum que dans celle que la réduction du salaire minimum est imputable au fait que la durée de travail est inférieure à la durée d'un emploi normal dans le secteur considéré. Dans le premier cas, l'État membre devrait inciter le travailleur à obtenir le respect de son droit civil contre l'employeur. Dans le deuxième cas, un ressortissant CEE serait libre de recourir à une durée de travail réduite à l'égal des ressortissants néerlandais, aussi longtemps qu'il s'agit d'un travail effectif.

Cette thèse correspondrait, de plus, au caractère communautaire de la notion de «travailleur» reconnu par l'arrêt du 19 mars 1964 (Unger, 75/63, Recueil 1964, p. 347), car il serait inconcevable que chaque État membre ait la possibilité de modifier le contenu de cette notion et d'éliminer à son gré de la protection du traité certaines catégories de personnes en fixant des revenus minimaux.

Finalement, l'acceptation sur le territoire d'un autre État membre, d'un travail à temps partiel, générateur de revenus inférieurs au salaire minimum constituerait, pour de nombreuses personnes, notamment dans un contexte économique difficile, une amélioration des conditions de vie et une promotion sociale, comparativement à un chômage intégral dans leur pays d'origine.

La Commission suggère dès lors à la Cour de répondre comme suit à la première question :

«Un ressortissant d'un État membre qui exerce, sur le territoire d'un autre État membre, une activité salariée dans une mesure tellement réduite qu'il en tire des revenus inférieurs à ce qui est considéré dans l'État membre visé en dernier lieu comme un minimum pour pouvoir à son entretien, peut se prévaloir du droit à la libre circulation des travailleurs visé à l'article 48 du traité CEE et mis en œuvre par le règlement n° 1612/68 et les directives 68/360 et 64/221. En particulier, un tel ressortissant ne peut se voir refuser le droit de séjour visé à l'article 4 de la directive 68/360.»

c) La distinction contenue dans la *deuxième question* ne serait pas pertinente.

d) Quant à la *troisième question*, la Commission, tout en reconnaissant que l'intention du travailleur, ressortissant d'un autre État membre, de chercher ou d'exercer une activité professionnelle dans l'État membre d'accueil joue un certain rôle en matière de libre circulation, soutient que cette intention existe lorsqu'une activité est exercée, même s'il ne s'agit que d'un travail à temps partiel moyennant une rémunération inférieure au salaire minimum. La preuve *prima facie* de cette intention pour les autorités de l'État membre d'accueil serait la déclaration d'engagement de l'employeur, conformément à l'article 4, paragraphe 3, lettre b), de la directive 68/360.

Il serait inadmissible et contraire au caractère de droit fondamental propre à la libre circulation des travailleurs d'exclure des avantages de la libre circulation un travailleur qui manifeste clairement son intention de travailler en exerçant effectivement une activité profession-

nelle, motif pris de ce que ses objectifs principaux pourraient être différents. En outre, l'exercice d'une activité dans une mesure réduite ne serait pas nécessairement en elle-même une indication de l'absence d'intention d'exercer une activité professionnelle.

La Commission suggère dès lors de répondre comme suit à la troisième question:

«Le droit d'admission et de séjour sur le territoire d'un État membre, qui découle directement du droit à la libre circulation des travailleurs ne peut être dénié à un ressortissant d'un autre État membre, indépendamment des dispositions de l'article 48 du traité CEE et de la directive 64/221 relatives à la santé publique, à l'ordre public et à la sécurité publique, que si son comportement démontre qu'il n'a en fait pas l'intention d'exercer une activité professionnelle.»

III — Procédure orale

M^{me} D. M. Levin, représentée par M^e W. J. van Bennekom, avocat du barreau d'Amsterdam, le gouvernement néerlandais, représenté par M. Adriaan Bos et M. Donner, en qualité d'agents, le gouvernement danois, représenté par M. Laurids Mikaelson, en qualité d'agent, le gouvernement français, représenté par M. A. Carnelutti, en qualité d'agent, le gouvernement italien, représenté par M. A. Caramazza, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. John Forman et M. Pieter-Jan Kuyper, en qualité d'agents, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 25 novembre 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 janvier 1982.

En droit

- 1 Par décision interlocutoire du 28 novembre 1980, parvenue à la Cour le 11 mars 1981, le Raad van State néerlandais a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 48 du traité ainsi que de certaines dispositions de règlements et de directives communautaires en matière de libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté.
- 2 La demanderesse au principal, M^{me} Levin, ressortissant britannique et épouse d'un ressortissant d'un pays tiers, a sollicité un permis de séjour aux Pays-Bas. Ce permis lui a été refusé, conformément à la législation néerlandaise, au motif, entre autres, que M^{me} Levin n'exerçait pas d'activité professionnelle aux Pays-Bas et ne pouvait donc être considérée comme un «ressortissant CEE privilégié» au sens de cette législation.

3 M^{me} Levin a introduit une demande en révision de cette décision auprès du secrétaire d'État à la justice. Cette demande ayant été rejetée, elle a formé un recours devant le Raad van State en faisant valoir qu'entretiens elle avait pris une activité salariée aux Pays-Bas et que, de toute manière, elle et son conjoint disposaient de biens et de revenus plus que suffisants pour pourvoir à leur entretien, même sans exercer une activité.

4 Estimant que le jugement à rendre dépendait de l'interprétation du droit communautaire, le Raad van State a posé les questions préjudicielles suivantes:

«1) La notion 'ressortissant CEE privilégié' qui, dans la législation néerlandaise, vise un ressortissant d'un État membre au sens de la définition donnée à l'article 1 de la directive 64/221 du Conseil des Communautés européennes du 25 février 1964, et qui est utilisée dans cette législation pour déterminer le groupe des personnes auxquelles s'appliquent l'article 48 du traité instituant la Communauté économique européenne et le règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968, arrêté par le Conseil des Communautés européennes en application de cet article, ainsi que les directives 64/221 du 25 février 1964 et 68/360 du 15 octobre 1968, doit-elle être comprise en ce sens qu'elle vise également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité, salariée ou non, ou qui y accomplit des prestations de services, dans une mesure tellement réduite qu'il en tire des revenus inférieurs à ce qui est considéré dans l'État membre visé en dernier lieu comme un minimum pour pourvoir à son entretien?

2) Pour répondre à la première question, faut-il distinguer entre, d'une part, les personnes qui, à côté ou en complément des revenus qu'elles tirent de leur activité réduite, disposent d'autres revenus (par exemple de revenus provenant de biens ou du travail de leur conjoint qui les accompagne et qui n'est pas un ressortissant d'un État membre), de sorte qu'elles disposent de moyens d'existence suffisants au sens de la première question, et d'autre part, les personnes qui ne disposent pas de pareils autres revenus accessoires mais qui, pour des raisons qui leur sont propres, souhaitent se contenter d'un revenu inférieur à ce qui est considéré généralement comme un minimum?

- 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 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?»
- 5 Bien que ces questions, d'après leur libellé, concernent tant la libre circulation des travailleurs que la liberté d'établissement et la libre prestation des services, il ressort des éléments du litige au principal que le juge national vise en réalité la seule liberté de circulation des travailleurs. Il convient donc de limiter les réponses à donner aux aspects touchant cette liberté.

Sur les première et deuxième questions

- 6 Par les première et deuxième questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction nationale demande en substance si les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs visent également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée qui ne lui procure que des revenus inférieurs au minimum d'existence tel qu'il est entendu par la législation du deuxième État membre. En particulier, il est demandé si ces dispositions visent une telle personne dans l'hypothèse où soit elle complète ses revenus tirés de son activité salariée par d'autres revenus à concurrence dudit minimum, soit elle se contente de moyens d'existence inférieurs à ce minimum.
- 7 Aux termes de l'article 48 du traité, la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté. Elle 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, et comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, de répondre à des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet libre-

ment sur le territoire des États membres, d'y séjourner afin d'y exercer un emploi et d'y demeurer après la fin de celui-ci.

- 8 Cette disposition a été mise en œuvre, entre autres, par le règlement 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) et la directive 68/360 du Conseil, de la même date, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13). Aux termes de l'article 1 du règlement n° 1612/68, tout ressortissant d'un État membre, quel que soit le lieu de sa résidence, a le droit d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre, conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux de cet État.
- 9 Si les droits découlant de la libre circulation des travailleurs et, plus spécifiquement, le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire d'un État membre, se rattachent donc respectivement à la qualité de travailleur ou de personne exerçant une activité salariée ou souhaitant y accéder, les termes «travailleur» et «activité salariée» ne se trouvent expressément définis dans aucune des dispositions en la matière. Il convient, dès lors, en vue d'apprécier leur signification, de recourir aux principes d'interprétation généralement reconnus en partant du sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte et à la lumière des objectifs du traité.
- 10 Les gouvernements néerlandais et danois ont soutenu respectivement que les dispositions de l'article 48 du traité ne peuvent être invoquées que par des personnes qui perçoivent au moins un salaire d'un montant égal aux moyens de subsistance considérés comme nécessaires par la législation de l'État membre dans lequel elles travaillent, ou qui travaillent au moins le nombre d'heures considéré comme normal pour un travail à plein temps dans le secteur en question. En l'absence de dispositions à cet effet dans la législation communautaire, il faudrait recourir à des critères nationaux pour définir à la fois le salaire minimal et le nombre minimal d'heures.

- 11 Cet argument ne saurait, toutefois, être retenu. Ainsi que la Cour l'a déjà affirmé, par l'arrêt du 19 mars 1964 (Unger, 75/63, Recueil 1964, p. 347), les termes «travailleur» et «activité salariée» ne peuvent être définis par voie de renvoi aux législations des États membres, mais ont une portée communautaire. Sinon, les règles communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs seraient mises en échec, car le contenu de ces termes pourrait être fixé et modifié unilatéralement, sans contrôle des institutions de la Communauté, par les législations nationales qui auraient ainsi la possibilité d'écarter à leur gré certaines catégories de personnes du bénéfice du traité.

- 12 Tel serait notamment le cas si la jouissance des droits conférés au titre de la libre circulation des travailleurs pouvait être subordonnée au critère d'un salaire que la législation de l'État d'accueil déclare minimal, le champ d'application *ratione personae* des règles communautaires en la matière pouvant ainsi varier d'un État membre à l'autre. Il convient donc d'éclairer le sens et la portée des termes «travailleur» et «activité salariée» à la lumière des principes de l'ordre juridique communautaire.

- 13 A cet égard, il faut souligner que ces notions définissent le champ d'application d'une des libertés fondamentales garanties par le traité et à ce titre ne peuvent être interprétées restrictivement.

- 14 Conformément à cette conception, les considérants du règlement n° 1612/68 affirment de façon générale le droit de tous les travailleurs des États membres d'exercer l'activité de leur choix à l'intérieur de la Communauté, qu'il s'agisse de travailleurs permanents, saisonniers ou frontaliers ou de travailleurs qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services. De plus, si la directive 68/360 reconnaît dans son article 4 le droit de séjour aux travailleurs sur simple présentation du document sous le couvert duquel ils ont pénétré sur le territoire et d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail, elle ne subordonne ce droit à aucune condition tenant au type du travail ou au montant des revenus qui en sont tirés.

- 15 Une interprétation qui donne sa pleine étendue à ces notions est également conforme aux finalités du traité parmi lesquelles figure, aux termes des articles 2 et 3, l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes aux fins, entre autres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et un relèvement du niveau de vie. Étant donné que le travail à temps partiel, bien qu'éventuellement générateur de revenus inférieurs à ce qui est considéré comme un minimum d'existence, constitue pour un grand nombre de personnes un moyen effectif pour améliorer leurs conditions de vie, l'effet utile du droit communautaire serait compromis et la réalisation des finalités du traité serait mise en cause si la jouissance de droits conférés au titre de la libre circulation des travailleurs était réservée aux seules personnes exerçant un travail à plein temps et gagnant, de ce fait, un salaire au moins égal au salaire minimum garanti dans le secteur considéré.
- 16 Par conséquent, les notions de travailleur et d'activité salariée doivent être entendues en ce sens que les règles relatives à la libre circulation des travailleurs concernent également les personnes qui n'exercent ou ne souhaitent exercer qu'une activité salariée à temps partiel et qui n'atteignent ou n'atteindraient, de ce fait, qu'une rémunération inférieure à la rémunération minimale garantie dans le secteur considéré. Aucune distinction ne peut être établie à cet égard entre les personnes qui souhaitent se contenter de leurs revenus tirés d'une telle activité et celles qui complètent ces revenus par d'autres revenus, qu'ils proviennent de biens ou du travail d'un membre de leur famille qui les accompagne.
- 17 Il convient toutefois de préciser qu'alors que le travail à temps partiel n'est pas exclu du champ d'application des règles relatives à la libre circulation des travailleurs, celles-ci ne couvrent que l'exercice d'activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. Il ressort en effet de l'énoncé du principe de la libre circulation des travailleurs ainsi que de la place qu'occupent les règles y relatives dans l'ensemble du système du traité que ces règles ne garantissent que la libre circulation de personnes exerçant ou souhaitant exercer une activité économique.

- 18 Il y a donc lieu de répondre aux première et deuxième questions que les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs visent également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée dont découlent des revenus inférieurs au minimum d'existence tel qu'il est entendu par ce dernier État, que cette personne complète les revenus tirés de son activité salariée par d'autres revenus à concurrence dudit minimum ou qu'elle se contente de moyens d'existence inférieurs à ce minimum, pourvu qu'elle exerce une activité salariée réelle et effective.

Sur la troisième question

- 19 La troisième question tend en substance à savoir si le droit d'entrée et de séjour sur le territoire d'un État membre peut être refusé à un travailleur qui poursuit, par son entrée ou son séjour, principalement d'autres buts que l'exercice d'une activité salariée, telle que définie en réponse aux première et deuxième questions.
- 20 Aux termes de l'article 48, paragraphe 3, du traité, le droit de se déplacer librement sur le territoire des États membres est conféré aux travailleurs à l'«effet» de répondre aux emplois effectivement offerts. Les travailleurs bénéficient du droit de séjourner dans un des États membres, en vertu de la même disposition, «afin» d'y exercer un emploi. De plus, le règlement n° 1612/68 précise dans son préambule que la libre circulation implique le droit, pour les travailleurs, de se déplacer librement à l'intérieur de la Communauté «pour» exercer une activité salariée, alors que la directive 68/360, à son article 2, oblige les États membres, à permettre aux travailleurs de quitter leur territoire «en vue» d'accéder à une activité salariée ou de l'exercer sur le territoire d'un autre État membre.
- 21 Ces formules n'expriment toutefois que l'exigence, inhérente au principe même de la libre circulation des travailleurs, que les avantages que le droit

communautaire confère au titre de cette liberté ne puissent être invoqués que par des personnes exerçant véritablement ou souhaitant sérieusement exercer une activité salariée. Elles n'impliquent cependant pas que la jouissance de cette liberté puisse être subordonnée aux buts poursuivis par un ressortissant d'un État membre en sollicitant l'entrée ou le séjour sur le territoire d'un autre État membre pourvu qu'il y exerce ou souhaite y exercer une activité satisfaisant aux critères spécifiés ci-dessus, c'est-à-dire une activité salariée réelle et effective.

22 Une fois cette condition réalisée, les intentions qui ont pu inciter le travailleur à chercher du travail dans l'État membre concerné sont indifférentes et ne doivent pas être prises en considération.

23 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question posée par le Raad van State que les intentions qui ont pu inciter un travailleur d'un État membre à chercher du travail dans un autre État membre sont indifférentes en ce qui concerne son droit d'entrée et de séjour sur le territoire de ce dernier État, du moment qu'il y exerce ou souhaite y exercer une activité réelle et effective.

Sur les dépens

Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, danois, français et italien, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la section juridictionnelle du Raad van State néerlandais, par décision interlocutoire du 28 novembre 1980, dit pour droit:

- 1) Les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs visent également un ressortissant d'un État membre qui exerce sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée dont découlent des revenus inférieurs au minimum d'existence tel qu'il est entendu par ce dernier État, que cette personne complète les revenus tirés de son activité salariée par d'autres revenus à concurrence dudit minimum ou qu'elle se contente de moyens d'existence inférieurs à ce minimum, pourvu qu'elle exerce une activité salariée réelle et effective.

- 2) Les intentions qui ont pu inciter un travailleur d'un État membre à chercher du travail dans un autre État membre sont indifférentes en ce qui concerne son droit d'entrée et de séjour sur le territoire de ce dernier État, du moment où il exerce ou souhaite exercer une activité réelle et effective.

	Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait
Due	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Koopmans	Everling	Chloros	Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 23 mars 1982.

Le greffier
P. Heim

Le président
J. Mertens de Wilmars