CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 13 juillet 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le Raad van State des Pays-Bas vous a posé deux questions préjudicielles concernant l'interprétation, en matière de libre circulation des travailleurs, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités du 12 juin 1985 (ci-après « acte d'adhésion ») [1].

2. Les faits tels qu'ils sont relatés dans l'ordonnance de renvoi préjudiciel sont les suivants. M. Lopes da Veiga, de nationalité portugaise, est employé depuis le 12 mars 1974 comme matelot sur des navires battant pavillon néerlandais et gérés par l'entreprise de navigation Poseidon BV à Delfzijl, aux Pays-Bas. Ces navires jettent l'ancre dans des ports néerlandais en moyenne une à deux fois par mois. M. Lopes da Veiga s'est fait inscrire le 31 mars 1983 au registre des habitants de la commune de La Haye. Il passe ses périodes de congé aux Pays-Bas. Les observations de la Commission font état de ce que l'impôt sur les salaires et les cotisations de sécurité sociale néerlandais sont prélevés sur son salaire [2]. Le 12 avril 1983, M. Lopes da Veiga a fait une demande d'octroi d'une autorisation de séjour. Cette demande a été rejetée le 28 août 1985 par le directeur de la police de La Haye. Un recours gracieux introduit le 21 octobre 1985 a, le 17 mars 1986, lui aussi été rejeté. Le 11 février de la même année, M. Lopes da Veiga a formé un recours contre cette dernière décision devant le Raad van State.

3. La législation néerlandaise relative au statut des étrangers (Vreemdelingenwet, Vreemdelingenbesluit, article 91, paragraphes 1 et 5) dispose que tout étranger ressortissant d'un État ayant adhéré à la Communauté économique européenne, à l'égard duquel le traité d'adhésion ou des dispositions d'exécution de ce traité prévoient un régime transitoire, n'est considéré comme ressortissant de la Communauté bénéficiant d'un statut privilégié que pour autant que cette qualité peut être déduite des dispositions transitoires. Par ailleurs, les étrangers employés à bord de navires battant pavillon néerlandais ne sont pas obligatoirement titulaires d'un titre de séjour dans la mesure où la présence à bord d'un navire néerlandais naviguant en haute mer n'est pas considérée comme un séjour sur le territoire des Pays-Bas pour l'application de la législation relative au statut des étrangers. Les personnes relevant de cette catégorie sont autorisées à demeurer aux Pays-Bas pendant leurs périodes de congé.

4. Devant le Raad van State, le secrétaire d'État néerlandais de la Justice a fait valoir, d'une part, que M. Lopes da Veiga ne travaillait pas sur le territoire néerlandais, d'autre part, que les dispositions transitoires du traité d'adhésion reportaient l'application de la libre circulation des travailleurs au 1er janvier 1993.

* Langue originale: le français.

1 — JO L 302 du 15.11.1985, p. 23.

2 — Observation de la Commission, p. 2 de la traduction française.

5. Le Raad van State vous a donc posé deux questions préjudicielles qui visent, en substance, d'une part, à déterminer si les articles 7 et suivants du règlement n° 1612/68 (ci-après « règlement ») [3] sont applicables à un ressortissant d'un État ayant adhéré à la Communauté, qui travaille à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre en qualité de salarié d'un employeur établi dans cet État sans pour autant être titulaire d'un titre de séjour, d'autre part, si l'article 4 de la directive 68/360 (ci-après « directive ») [4] peut être invoqué par un tel ressortissant.

6. La première question nous paraît en réalité susciter trois interrogations: le régime transitoire prévu par l'acte d'adhésion permet-il d'invoquer les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs dans la situation évoquée par la présente affaire? Une personne travaillant à bord d'un navire de haute mer battant pavillon d'un État membre pour le compte d'un employeur établi dans cet État doit-elle être considérée comme travaillant sur le territoire d'un État membre? Enfin, quelle est l'incidence dans une telle situation de l'absence de titre de séjour délivré par l'autorité compétente de cet État? Nous vous proposons d'examiner successivement ces trois questions.

7. L'examen des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion permet de répondre sans grandes difficultés à la première interrogation. En effet, son article 215 dispose que l'article 48 du traité CEE n'est applicable, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs entre le Portugal et les autres États membres, que sous réserve des articles 216 à 219. L'article 216, paragraphe 1, reporte au 1er janvier 1993 l'application dans les États membres à l'égard des ressortissants portugais des articles 1er à 6 du règlement. Une interprétation a contrario conduit dès lors à considérer que les articles 7 et suivants du règlement, qui ne sont pas visés par l'article 216, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, sont applicables depuis l'entrée en vigueur de cet acte le 1er janvier 1986. Cette interprétation est corroborée par le fait que l'article 217 de l'acte d'adhésion prévoit des dispositions particulières pour l'application jusqu'au 31 décembre 1990 de l'article 11 du règlement, ce qui amène nécessairement à la conclusion que les articles 7 et suivants sont d'ores et déjà applicables.

8. Votre Cour a déjà fait sien un tel raisonnement. Dans votre arrêt Commission/République hellénique du 30 mai 1989, qui concernait les dispositions similaires de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes et aux adaptations des traités [5], vous avez considéré que

« ce régime transitoire, s'il a suspendu ... l'application des articles 1er à 6 et 13 à 23 du règlement n° 1612/68 du Conseil ..., précisant les droits garantis par les articles 48 et 49 du traité, n'a pas suspendu l'application de ces dernières dispositions, notamment en ce qui concerne les travailleurs des autres États membres qui étaient déjà employés régulièrement en République hellénique avant le 1er janvier 1981 et qui ont continué d'y être employés après cette date ou ceux qui ont été employés régulièrement pour la première fois en République hellénique après cette date ».

3 — Règlement du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257 du 19.10.1968, p. 2).

4 — Directive 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 du 19.10.1968, p. 13).

5 — JO L 291 du 19.11.1979, p. 17.

Et votre Cour d'en conclure que,

« en ce qui concerne ces travailleurs, était applicable, à partir du 1er janvier 1981, l'article 9 du règlement n° 1612/68 »[6].

9. Ajoutons que déjà, dans l'arrêt Peskeloglou, rendu également à propos de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique, vous avez constaté que la disposition suspendant l'application de certains articles du règlement constituait une dérogation au principe de la libre circulation des travailleurs et devait, dès lors, s'interpréter restrictivement.

10. Ainsi que la Commission l'a fait observer[7], la « ratio legis » de ce régime transitoire est d'éviter de brutales détériorations des marchés de l'emploi qui seraient dues à des transferts importants de main-d'œuvre à la suite de l'adhésion d'un nouvel État membre. La suspension des articles 1er à 6 du règlement vise donc les dispositions du titre I de ce texte intitulé « De l'accès à l'emploi »; elle ne saurait être étendue au titre II « De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement ». Les travailleurs ressortissants du nouvel État membre qui se trouvent *déjà* employés sur le territoire d'un des États de la Communauté doivent pouvoir, dès l'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion, invoquer le bénéfice des libertés garanties par le traité.

11. La deuxième interrogation conduit à préciser la notion de travailleur sur le territoire d'un État membre telle qu'elle figure notamment aux articles 7, 8 et 9 du règlement. Il est inutile de rappeler que, selon une jurisprudence constante de votre Cour, la notion de « travailleur » a une portée communautaire[8].

12. Ainsi, dans l'arrêt Kempf[9], avez-vous précisé que

« la libre circulation des travailleurs fait partie des fondements de la Communauté. Les dispositions consacrant cette liberté fondamentale et, plus particulièrement, les notions de 'travailleurs' et d'"activité salariée' définissant leur champ d'application doivent, à ce titre, être interprétées largement, alors que les exceptions et dérogations au principe de la libre circulation des travailleurs doivent être, au contraire, d'interprétation stricte ».

13. Votre Cour a déjà eu à se prononcer sur l'exercice d'activités professionnelles en dehors du territoire de la Communauté. Dans l'arrêt Walrave et Koch[10], vous avez déclaré que

« la règle de non-discrimination, du fait qu'elle est impérative, s'impose pour l'appréciation de tous rapports juridiques, dans toute la mesure où ces rapports, en raison soit du lieu où ils sont établis, soit du lieu où ils produisent leurs effets, peuvent être localisés sur le territoire de la Communauté »[11].

Il s'agissait, vous vous en souvenez, d'une clause du règlement de l'Union cycliste internationale et la question était posée de

6 — 305/87, précité, point 16.

7 — A la p. 10 de la traduction française.

8 — Arrêt du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035; arrêt du 11 juillet 1985, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, 105/84, Rec. p. 2639; arrêt du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, point 16.

9 — Arrêt du 3 juin 1986, 139/85, Rec. p. 1741, point 13.

10 — Arrêt du 12 décembre 1974, 36/84, Rec. p. 1405.

11 — Point 28.

savoir s'il importait que la compétition sportive ait ou non lieu sur le territoire de la Communauté.

14. Dans l'arrêt Prodest [12], vous avez confirmé cette jurisprudence en précisant que

« l'exercice temporaire des activités en dehors du territoire de la Communauté ne suffit pas pour écarter l'application de ce principe, dès lors que le rapport de travail garde néanmoins un rattachement suffisamment étroit avec ce territoire ».

Et vous avez ajouté que

« un tel rattachement peut être trouvé dans la circonstance que le travailleur communautaire a été engagé par une entreprise d'un autre État membre et, de ce fait, a été affilié au régime de sécurité sociale de cet État et qu'il exerce toujours ses activités pour le compte de l'entreprise communautaire même pendant son détachement dans le pays tiers » [13].

15. En matière de sécurité sociale, dans l'arrêt Bozzone [14], où il s'agissait du refus par un organisme belge de sécurité sociale de prendre en compte des périodes d'assurance accomplies par un travailleur italien dans l'ex-Congo belge, votre Cour, en considération du lien juridique unissant le travailleur à l'organisme de sécurité sociale de l'État membre en cause, a estimé justifiée l'application du droit communautaire, même si l'occupation salariée à l'origine de ce lien juridique était exercée à l'extérieur de la Communauté. Dans ses conclusions sous cet arrêt [15], l'avocat général M. Capotorti a considéré que le critère décisif sur ce point était non le lieu d'exercice de l'activité, mais les rapports liant le travailleur à l'organisme de sécurité sociale d'un État membre.

16. Mentionnons d'ailleurs que le règlement n° 1408/71 prévoit des dispositions particulières pour déterminer quelle législation sociale s'applique à la personne qui exerce son activité professionnelle à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre [article 13, paragraphe 2, sous c), et article 14 ter]. La législation en matière de sécurité sociale s'applique donc nécessairement aux travailleurs à bord des navires de haute mer battant pavillon d'un État membre.

17. Dans la présente affaire, nous avons déjà indiqué que M. Lopes da Veiga était employé par une entreprise établie aux Pays-Bas, qu'il cotisait à la sécurité sociale dans cet État et y acquittait l'impôt sur les salaires, enfin qu'il s'était fait inscrire sur le registre communal de La Haye. Ces éléments nous paraissent constituer des liens de rattachement suffisants avec le territoire d'un État membre et il est dès lors indifférent que l'exercice de l'activité ait lieu en haute mer, c'est-à-dire en dehors du territoire de la Communauté.

18. Par ailleurs, considérer, comme le propose le gouvernement néerlandais, que l'exercice d'une activité sur un navire de haute mer ne permet pas d'invoquer le principe de l'article 48 du traité et les textes pris pour son application est tout à fait indépendant de l'existence des dispositions transitoires de l'acte d'adhésion et conduirait à exclure de manière générale non seulement le ressortissant portugais ici en cause, mais

12 — Arrêt du 12 juillet 1984, 237/83, Rec. p. 3153.

13 — Points 6 et 7.

14 — Arrêt du 31 mars 1977, 87/76, Rec. p. 687, point 21.

15 — Rec. 1977, p. 706.

tous les ressortissants de la Communauté du bénéfice des libertés garanties en la matière par le traité. On discerne mal à cet égard, dans l'hypothèse où l'on admettrait que l'activité en question ne peut être rattachée au territoire néerlandais, à quel autre territoire elle pourrait l'être.

19. Certes, dans ses conclusions dans l'affaire 3/87 [16], l'avocat général M. Mischo s'est interrogé sur le point de savoir si

« un travailleur qui embarque dans un État membre, sur un bateau immatriculé dans un autre État membre pour pêcher dans des eaux se situant au-delà de la zone de souveraineté des douze milles de cet autre État membre sans jamais descendre à terre, qui n'est pas affilié à la sécurité sociale de ce pays, qui est payé dans la monnaie de son pays d'origine, qui, à la fin de l'expédition de pêche, revient directement dans un port de son propre pays, fait réellement usage du droit de se déplacer librement sur le territoire d'un autre État ... ou de séjourner dans un autre État membre afin d'y exercer un emploi » [17].

Mais il convient de constater que les circonstances relatives à la présente affaire sont radicalement différentes de celles caractérisant la situation évoquée par M. Mischo.

20. Indiquons enfin que la matière même des transports maritimes est soumise à l'application des articles 48 à 51 du traité, ainsi que votre Cour l'a jugé dans l'affaire Commission/République française [18].

21. La troisième interrogation concernant l'absence de délivrance d'un titre de séjour nous retiendra moins longtemps. En effet, une jurisprudence constante de votre Cour a établi le caractère purement déclaratif de la délivrance d'un titre de séjour. Dans l'arrêt Royer, vous avez souligné que le droit des ressortissants d'un État membre d'entrer sur le territoire d'un autre État membre et d'y séjourner aux fins voulues par le traité

« est acquis indépendamment de la délivrance d'un titre de séjour par l'autorité compétente d'un État membre »,

et vous avez ajouté que

« l'octroi de ce titre est, dès lors, à considérer non comme un acte constitutif de droits, mais comme un acte destiné à constater, de la part d'un État membre, la situation individuelle d'un ressortissant d'un autre État membre au regard des dispositions du droit communautaire » [19].

22. Il nous apparaît, dès lors, qu'une réponse affirmative doit être apportée à la première question préjudicielle.

23. La seconde question vise l'application de l'article 4 de la directive 68/360. En effet, l'article 218 de l'acte d'adhésion prévoit que, « dans la mesure où certaines dispositions de la directive ... sont indissociables de celles du règlement n° 1612/68 dont l'application est différée en vertu de l'article 216, la République portugaise, d'une part, les autres États membres, d'autre part, ont la faculté de déroger à ces disposi-

16 — The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food et Agegate Limited, en délibéré.

17 — Point 60.

18 — Arrêt du 4 avril 1974, 167/73, Rec. p. 359, points 32 et 33.

19 — Arrêt du 8 avril 1976, 48/75, Rec. p. 497, points 32 et 33; voir aussi arrêt du 14 juillet 1977, Sagulo, 8/77, Rec. p. 1495, point 4; arrêt du 3 juillet 1980, Pieck, 157/79, Rec. p. 2171, point 8.

tions dans la mesure nécessaire à l'application des dispositions dérogatoires qui sont prévues à l'article 216... ». Or, nous l'avons dit, l'article 216 suspend l'application du titre I du règlement « De l'accès à l'emploi », mais non celle du titre II « De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement », sous réserve de dispositions particulières pour l'article 11 du règlement qui ne nous intéressent pas ici. Il faut, en conséquence, rechercher si l'article 4 de la directive, qui oblige les États membres à délivrer un titre de séjour aux personnes auxquelles s'applique le règlement (articles 1er et 4 de la directive) est affecté ou non par la suspension du titre I du règlement.

24. Il nous semble, à cet égard, que la délivrance d'un titre de séjour est la constatation tout autant du droit d'entrer sur le territoire d'un État membre pour y exercer une activité salariée (titre I du règlement) que du droit de séjourner sur le territoire de cet État pour continuer à occuper un emploi (titre II du règlement). Dès lors, l'article 4 de la directive est lié tant aux dispositions du titre I du règlement qu'à celles du titre II. Dans la mesure où ce dernier n'est pas affecté par les dispositions transitoires de l'acte d'adhésion, l'article 4 de la directive doit pouvoir être invoqué par les ressortissants auxquels ce titre est applicable, conformément à l'article 1er de la directive.

25. Rappelons, à toutes fins utiles, que vous avez reconnu depuis longtemps l'effet direct à l'article 4 de la directive [20].

26. C'est en ce sens que nous vous proposons de répondre à la seconde question.

27. Nous concluons donc à ce que vous disiez pour droit:

« 1) Les articles 216, paragraphe 1, et 218 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités doivent être interprétés en ce sens que les articles 7 à 12 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, sous réserve des conditions provisoires d'application de l'article 11 telles que prévues par l'article 217 dudit acte, peuvent être invoqués par un ressortissant portugais employé à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre en qualité de salarié d'un employeur établi dans cet État, même en l'absence de titre de séjour délivré par l'autorité compétente de cet État.

2) Un tel ressortissant peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 de la directive 68/360/CEE, 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. »

20 — 48/75, 8/77 et 157/79, précités.