de l'État membre où il s'est rendu, des offres d'emploi correspondant à sa qualification professionnelle et de prendre, le cas échéant, les dispositions nécessaires pour être engagé.

Le droit communautaire, à défaut de fixer la durée de ce délai, ne s'oppose pas à ce que la législation d'un État membre prévoie qu'un ressortissant d'un autre État membre, entré sur son territoire pour y chercher un emploi, puisse être contraint, sous réserve d'un recours, de quitter ce territoire s'il n'y a pas trouvé un emploi au bout de six mois, à moins que l'intéressé n'apporte la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances véritables d'être engagé.

2. Une déclaration inscrite au procès-verbal de la réunion du Conseil au cours de laquelle a été adoptée une disposition de droit dérivé ne saurait être retenue pour l'interprétation de celle-ci lorsque le contenu de cette déclaration ne trouve aucune expression dans le texte de la disposition en cause et n'a, dès lors, pas de portée juridique.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-292/89 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique communautaire*

Selon l'article 48 du traité:

« 1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.

2. 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.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

* Langue de procédure: l'anglais.

c) 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,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements d'application établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »

En application de l'article 49 et en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, le Conseil a arrêté le règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

Aux termes des articles 1er et 5 de ce règlement:

« *Article premier*

1. 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.

2. Il bénéficie notamment sur le territoire d'un autre État membre de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles.

...

Article 5

Le ressortissant d'un État membre, qui recherche un emploi sur le territoire d'un autre État membre, y reçoit la même assistance que celle que les bureaux de main-d'œuvre de cet État accordent à leurs propres ressortissants à la recherche d'un emploi. »

Le Conseil a adopté, le même jour, la directive 68/360/CEE, 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), dont les articles 4, 6, 7 et 8 sont ainsi libellés:

« *Article 4*

1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire aux personnes visées à l'article 1er qui sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3.

2. Le droit de séjour est constaté par la délivrance d'un document dénommé 'carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE'. Ce document doit comporter la mention qu'il a été délivré en application du règlement (CEE) n° 1612/68 et des disposi-

tions prises par les États membres en application de la présente directive. Le libellé de cette mention figure en annexe à la présente directive.

3. Pour la délivrance de la carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE, les États membres ne peuvent demander que la présentation des documents ci-après énumérés:

— au travailleur:

a) le document sous le couvert duquel il a pénétré sur leur territoire;

b) une déclaration d'engagement de l'employeur ou une attestation de travail;

— aux membres de la famille:

c) le document sous le couvert duquel ils ont pénétré sur le territoire;

d) un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance prouvant leur lien de parenté;

e) dans les cas visés à l'article 10, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1612/68, un document délivré par l'autorité compétente de l'État d'origine ou de provenance attestant qu'ils sont à la charge du travailleur ou qu'ils vivent sous son toit dans ce pays.

4. Lorsqu'un membre de la famille n'a pas la nationalité d'un État membre, il lui est délivré un document de séjour ayant la même validité que celui délivré au travailleur dont il dépend.

...

Article 6

1. La carte de séjour:

a) doit être valable pour l'ensemble du territoire de l'État membre qui l'a délivrée;

b) doit avoir une durée de validité de cinq ans au moins à dater de la délivrance et être automatiquement renouvelable.

2. Les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs ainsi que les absences motivées par l'accomplissement d'obligations militaires n'affectent pas la validité de la carte de séjour.

3. Lorsque le travailleur occupe un emploi pendant une durée supérieure à trois mois et inférieure à un an au service d'un employeur de l'État d'accueil ou pour le compte d'un prestataire de services, l'État membre d'accueil lui délivre un titre temporaire de séjour dont la durée de validité peut être limitée à la durée prévue de l'emploi.

Sous réserve des dispositions de l'article 8, paragraphe 1, sous c), un titre temporaire de séjour est également délivré au travailleur

saisonnier occupé pour une durée de plus de trois mois. La durée de l'emploi doit être indiquée dans les documents visés à l'article 4, paragraphe 3, sous b).

Article 7

1. La carte de séjour en cours de validité ne peut être retirée au travailleur du seul fait qu'il n'occupe plus d'emploi, soit que l'intéressé ait été frappé d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident, soit qu'il se trouve en situation de chômage involontaire dûment constatée par le bureau de main-d'œuvre compétent.

2. Lors du premier renouvellement, la durée de validité de la carte de séjour peut être limitée, sans pouvoir être inférieure à une période de douze mois, lorsque le travailleur se trouve dans une situation de chômage involontaire dans l'État d'accueil depuis plus de douze mois consécutifs.

Article 8

1. Les États membres reconnaissent le droit de séjour sur leur territoire, sans qu'il soit délivré de carte de séjour:

a) au travailleur qui exerce une activité salariée d'une durée prévue ne dépassant pas trois mois. Le document sous le couvert duquel l'intéressé a pénétré sur le territoire et une déclaration de l'employeur indiquant la période prévue de l'emploi couvrent son séjour; toutefois, la déclaration de l'employeur ne sera pas exigée dans le cas des travailleurs bénéficiaires de la directive du Conseil du 25 février 1964 concernant la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'intermédiaires du commerce, de l'industrie et de l'artisanat;

b) au travailleur qui, tout en ayant sa résidence sur le territoire d'un des États membres où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, est occupé sur le territoire d'un autre État membre. L'autorité compétente de l'État d'emploi peut doter ce travailleur d'une carte spécifique valable pour cinq ans et renouvelable automatiquement;

c) au travailleur saisonnier, lorsqu'il est titulaire d'un contrat de travail visé par l'autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel il vient exercer son activité.

2. Dans tous les cas visés au paragraphe 1, les autorités compétentes de l'État d'accueil peuvent imposer au travailleur de signaler sa présence sur le territoire. »

Au procès-verbal de la session du Conseil au cours de laquelle la directive précitée a été adoptée, on trouve la déclaration suivante relative aux articles 3 et 4 de cette directive:

« Les ressortissants d'un État membre visés à l'article 1er qui se rendent dans un autre État membre pour y rechercher un emploi disposent à cette fin d'un délai minimal de trois mois; au cas où ils n'auraient 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 devaient être prises en charge par l'assistance publique (aide sociale) du deuxième État au cours de la période précitée, elles pourraient être invitées à quitter le territoire de ce deuxième État. »

2. *Cadre juridique national*

Selon l'article 3, paragraphe 1, de l'Immigration Act 1971 (ci-après « loi de 1971 »), une personne n'ayant pas la nationalité britannique ne peut pas entrer au Royaume-Uni sans y être autorisée. L'article 3, paragraphe 2, dispose que le Secretary of State dépose devant le parlement, à certains intervalles, une déclaration énonçant les règles quant à la pratique à suivre pour la mise en œuvre de la loi de 1971 en ce qui concerne l'entrée et le séjour, sur le territoire du Royaume-Uni, des personnes dont l'entrée est soumise à autorisation.

Le Statement of Changes in Immigration Rules HC169 était applicable en l'espèce; ses points 67, 140, 141 et 143 disposent:

« 67. Les ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne sont autorisés à entrer sur le territoire pour y occuper ou rechercher un emploi, pour ouvrir un commerce, pour exercer une activité non salariée ou pour exercer de toute autre façon le droit de libre établissement ou les droits des prestataires ou destinataires de services, conformément aux dispositions du droit communautaire.

...

140. Une personne autorisée (à entrer au Royaume-Uni en application du point 67) peut, en règle générale, séjourner au Royaume-Uni pendant six mois avant de demander le permis de séjour prévu pour les ressortissants des États membres de la Communauté européenne ('Résidence Permit for a National of a Member State of the EC'). Ce permis de séjour est accordé si l'intéressé:

a) a trouvé un emploi; ou

b) a ouvert un commerce ou exerce une activité non salariée ou une autre activité conforme aux dispositions communautaires visant le droit d'établissement et les droits des prestataires et destinataires de services; ou

c) est un membre de la famille ... d'une personne visée sous a) ou b). L'intéressé se voit alors délivrer un permis de séjour s'il est lui-même ressortissant de la Communauté ou accorder une prolongation de séjour s'il ne l'est pas, dans les mêmes conditions que celles applicables au conjoint ou aux personnes dont il dépend.

141. Dans le cas des personnes visées au point 140, sous a), le permis de séjour est limité à la durée prévue de l'emploi si celle-ci est supérieure à trois mois sans excéder douze mois; autrement, la durée de la validité du permis de séjour est normalement de cinq ans. En règle générale, il n'est pas délivré de permis de séjour si la personne n'a pas trouvé d'emploi dans les six mois à compter de la date d'entrée au Royaume-Uni ou si elle est devenue une charge pour les fonds publics pendant cette période.

...

143. Une personne peut être contrainte de quitter le territoire du Royaume-Uni, sous réserve d'un recours, si elle se trouve à la charge des fonds publics avant que le premier permis de séjour lui soit délivré ou si, six mois après son admission sur le territoire, elle ne remplit pas les conditions énoncées au point 140, sous a) ou b). Après un avertissement écrit, la durée du permis de séjour peut être réduite, sous réserve de recours, s'il est manifeste que son titulaire ne remplit plus les conditions du point 140, sous a), b) ou c) ci-dessus. Toutefois, la durée du permis de séjour délivré à un travailleur ne peut pas être réduite au seul motif qu'il n'est plus en activité si cette situation est due à une incapacité temporaire de travail pour cause de maladie ou d'accident ou à un chômage involontaire. »

3. *Le litige au principal et les questions préjudicielles*

M. Gustaff Desiderius Antonissen, ressortissant belge, est arrivé au Royaume-Uni en octobre 1984. Il a cherché en vain un emploi et, le 30 mars 1987, il a été condamné pour détention illégale de cocaïne et détention de cette drogue dans l'intention de la revendre, à six mois d'emprisonnement, pour la première infraction, et à deux années d'emprisonnement, pour la seconde. Il a été libéré sur parole le 21 décembre 1987.

Le 27 novembre 1987, le Secretary of State a décidé d'expulser M. Antonissen sur la base de l'article 3, paragraphe 5, sous b), de la loi de 1971, qui autorise l'expulsion si le ministre la juge conforme à l'intérêt général. M. Antonissen a formé un recours devant l'Immigration Appeal Tribunal, qui a été rejeté le 18 mai 1988.

Le pourvoi en révision ayant été autorisé, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Aux fins de déterminer si un ressortissant d'un État membre doit être traité comme un 'travailleur' au sens de l'article 48 du traité CEE lorsqu'il cherche un emploi sur le territoire d'un autre État membre, de sorte qu'il ne peut faire l'objet d'une expulsion sauf dans les conditions prévues par la directive 64/221 du Conseil, du 25 février 1964, le législateur du second État membre peut-il prévoir qu'un tel ressortissant peut être contraint de quitter le territoire de cet État (sous réserve d'un recours) si, six mois après son admission sur ce territoire, il n'a pas trouvé d'emploi?

2) Dans le cadre de la réponse à la question qui précède, quelle est, le cas échéant, l'importance qu'une juridiction d'un État membre doit attacher à la déclaration figurant au procès-verbal de la réunion du Conseil au cours de laquelle le Conseil a adopté la directive 68/360? »

Il convient de relever que M. Antonissen a quitté le territoire du Royaume-Uni, pour se réinstaller en Belgique, le même jour que celui où l'ordonnance de renvoi a été rendue (le 14 juin 1989).

4. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi de la High Court of Justice, Queen's Bench Division, a été enregistrée au greffe de la Cour le 21 septembre 1989.

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 la partie demanderesse au principal, représentée par M. Richard Plender, QC, et M^me^ Geraldine Clark, avocats à Londres, mandatés par Winstanley-Burgess and Co., par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. J. E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. David Pannick, barrister, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par MM. Ernst Röder et Joachim Karl, en qualité d'agents, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M^me^ Marta Arpio, membre du service juridique du Conseil, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Antonio Caeiro, conseiller juridique, et Nicholas Khan, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

En ce qui concerne la première question

Le *demandeur au principal* observe tout d'abord que, selon la jurisprudence de la Cour, les travailleurs ont droit, même s'ils ne sont pas destinataires d'une offre d'emploi, de circuler librement dans un autre État membre pour y rechercher un emploi. Il mentionne à cet égard les arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497), du 23 mars 1982, Levin (53/81, Rec. p. 1035), et du 18 juin 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811).

Aucune dérogation à ce droit n'étant prévue dans le traité, il s'ensuit, selon le demandeur au principal, que les États membres ne peuvent pas limiter ce droit à six mois ou à toute autre durée. Si les dérogations à la libre circulation des travailleurs prévues dans le traité à l'article 48, paragraphe 4, doivent, selon la jurisprudence de la Cour, être interprétées strictement, a fortiori, lorsque aucune dérogation n'est prévue, les États membres sont empêchés de l'introduire eux-mêmes.

D'ailleurs, la possibilité, pour les États membres, de prévoir une limitation dans le temps du droit de libre circulation pour la recherche d'un emploi serait incompatible avec le principe d'application uniforme du droit communautaire, auquel la Cour de justice a eu recours lorsqu'elle a décidé que la notion de travailleur est une notion communautaire (voir l'arrêt Levin, précité, et les arrêts du 19 mars 1964, Unger, 75/63, Rec. p. 347, du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1741, et du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121).

Le demandeur au principal fait valoir ensuite que la possibilité pour un État membre de limiter la période durant laquelle des demandeurs d'emploi ressortissants d'autres États membres peuvent demeurer sur le territoire de cet État, à la recherche d'un emploi, est contraire à l'objet et au but de l'article 48 du traité, qui tend à la réalisation du but défini à l'article 3, sous c), à savoir « l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes ». Cette disposition constitue à la fois un objectif de la Communauté et un moyen de réaliser d'autres objectifs, et

notamment « une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations étroites entre les États », dont il est question à l'article 2.

La limitation en cause constituerait, d'une part, un obstacle à la libre circulation des personnes et donc à l'objectif énoncé à l'article 3, sous c), et, d'autre part, empêcherait la réalisation des objectifs énoncés à l'article 2. En effet, ces objectifs sont favorisés par la libre circulation des personnes au moyen, entre autres, de l'établissement d'un marché du travail équilibré, ce qui suppose la constitution d'un marché libre où l'offre et la demande d'emploi se rencontrent dans les meilleures conditions lorsque les personnes à la recherche d'un emploi sont libérées de toutes entraves à leur liberté de choisir le lieu où elles en chercheront un. Toute restriction à cette liberté affecte l'équilibre de l'offre et de la demande.

Selon le demandeur au principal, la limitation en cause serait, en outre, contraire au principe d'égalité de traitement en matière d'accès à l'emploi, principe dont bénéficient ceux qui cherchent un emploi (voir l'arrêt du 18 juin 1987, précité).

Le demandeur au principal observe enfin que les dispositions de la directive 68/360 relatives au titre de séjour (article 4, paragraphe 3) ou à la limitation de la durée du séjour en cas de chômage involontaire ne peuvent pas être invoquées en vue de restreindre des droits institués par le traité.

Sur la base de ces considérations, le demandeur au principal propose de répondre à la première question en ce sens que, aux fins de déterminer si un ressortissant d'un État membre doit être traité comme un « travailleur » au sens de l'article 48 du traité CEE lorsqu'il cherche un emploi dans un autre État membre, de sorte qu'il ne peut faire l'objet d'une expulsion sauf dans les conditions prévues par la directive 64/221/CEE du Conseil, du 25 février 1964, le législateur du second État membre ne peut pas prévoir qu'un tel ressortissant peut être contraint de quitter le territoire de cet État (sous réserve d'un recours) si, six mois après son admission sur ce territoire, il n'a pas trouvé d'emploi.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* admet le droit, pour les travailleurs ressortissants d'un État membre, de circuler librement dans un autre État membre en vue d'y rechercher un emploi. Un tel droit résulterait implicitement de l'article 1er du règlement n° 1612/68, qui prévoit le droit « d'accéder à une activité salariée et de l'exercer ». L'obligation pour les États membres d'autoriser le séjour sans limitation pour garantir l'exercice d'un tel droit serait, toutefois, contraire à certaines dispositions de la directive 68/360.

A cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni mentionne les articles 6, paragraphe 3, et 8, qui comportent des dispositions relatives à des personnes exerçant une activité temporaire et saisonnière et à des personnes qui ont obtenu un permis de séjour en tant que travailleurs et se trouvent ensuite dans une situation de chômage involontaire. Il serait inadmissible que ces personnes, dont le droit de séjour fait l'objet de certaines limitations, soient traitées moins favorablement que celles qui n'ont jamais occupé un emploi et dont le droit de séjour serait illimité.

Le gouvernement du Royaume-Uni mentionne, en outre, l'article 4, paragraphe 3,

de la directive précitée et observe que les demandeurs d'emploi ne sont pas en mesure de produire les documents y énumérés pour obtenir une carte de séjour.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, il résulte des dispositions susmentionnées qu'une limite peut être fixée à la durée du séjour des personnes qui cherchent un emploi. Puisque cette limite n'est pas établie par le droit communautaire, il appartient aux États membres de prévoir une limite raisonnable et adéquate en toutes circonstances.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose de répondre à la première question en ce sens que, lorsqu'un ressortissant d'un État membre entre sur le territoire d'un autre État membre pour y chercher un emploi, le second État membre est libre de contraindre l'intéressé de quitter son territoire s'il n'y a pas trouvé d'emploi dans un délai raisonnable. Il incombe au second État membre de déterminer ce qui constitue un délai raisonnable (dans le respect des exigences communautaires en matière de proportionnalité). Le second État membre peut raisonnablement envisager de demander à une telle personne de quitter son territoire lorsque six mois se sont écoulés depuis son arrivée en tant que demandeur d'emploi et qu'elle n'a pas trouvé d'emploi durant cette période.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* considère que seuls les ressortissants des États membres en possession d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail bénéficient du droit de séjour dans un autre État membre (article 4, paragraphe 3, de la directive 68/360).

Le *Conseil* n'a pas présenté d'observations sur cette question étant donné qu'elle concerne l'interprétation d'une disposition du traité CEE et la conformité d'une législation d'un État membre avec le droit communautaire.

La *Commission* observe qu'il résulte de l'arrêt de la Cour du 8 avril 1976, précité, qu'un ressortissant d'un État membre cherchant un emploi dans un autre État membre possède un droit de séjour. Elle admet, toutefois, qu'une limite peut être fixée à la durée de ce droit.

Elle se fonde sur l'article 4 de la directive 68/360, selon lequel les ressortissants des États membres ne bénéficient d'un droit de séjour dans un autre État membre que lorsqu'ils sont en mesure de présenter les documents énumérés au paragraphe 3. Ce paragraphe exige la présentation du document sous couvert duquel le travailleur a pénétré sur le territoire de l'État membre d'accueil et d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail. Le droit d'une personne à être admise sur le territoire d'un autre État membre et le droit d'un État membre d'exiger une déclaration d'engagement des ressortissants d'autres États membres voulant y résider doivent être rendus compatibles par une interprétation donnant aux ressortissants de la Communauté des chances raisonnables d'exercer leurs droits sans reléguer au deuxième plan le droit des États membres de mettre en œuvre les conditions de l'article 4 au point de vider cette disposition de son contenu.

La Commission invoque à cet égard l'arrêt du 18 juin 1987, précité, selon lequel les personnes qui cherchent un emploi ne sont pas des « travailleurs » ayant droit aux avan-

tages que le droit communautaire reconnaît aux travailleurs, en dehors du droit à l'égalité d'accès à l'emploi. Elle invoque en outre l'article 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), qui dispose qu'un travailleur en chômage qui a acquis un droit aux prestations dans un État membre et qui se rend dans un autre État membre pour y chercher un emploi conserve le droit à ces prestations, pendant une période maximale de trois mois s'il est à l'étranger. Même si le parallélisme entre le droit fondamental à la libre circulation des travailleurs et les règles communautaires en matière de sécurité sociale ne doit pas être considéré comme déterminant en l'espèce, étant donné que les règles communautaires en matière de sécurité sociale consistent essentiellement en une coordination de règles nationales plutôt qu'en un véritable système communautaire, il n'empêche que, dans la pratique, une personne en chômage est susceptible de dépendre des prestations de sécurité sociale.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission propose de répondre à la première question en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre qui entre sur le territoire d'un autre État membre pour y chercher un emploi ne doit pas être considéré comme continuant à relever de la notion de « travailleur » au sens de l'article 48 du traité pendant une durée indéterminée.

Sur la seconde question

Selon le *demandeur au principal*, la déclaration en cause ne peut pas être utilisée devant une juridiction nationale.

A cet égard, il fait valoir, en premier lieu, que les traités ne peuvent pas être interprétés à la lumière d'éléments externes, y compris les déclarations faites par les États membres, qui visent à fournir l'interprétation donnée par les États membres sur des dispositions déterminées à un moment donné. Comme l'a déclaré l'avocat général M. Mayras dans ses conclusions dans l'affaire 2/74, Reyners (Rec. 1974, p. 631, 666),

« les États signataires du traité de Rome ont eux-mêmes exclu tout recours aux travaux préparatoires et il est fort douteux que les réserves et déclarations, d'ailleurs non concordantes, qui sont invoquées puissent être regardées comme constituant de véritables travaux préparatoires. Aussi bien ne seraient-elles pas opposables, en vertu de l'acte d'adhésion, aux nouveaux membres de la Communauté élargie.

Mais surtout vous avez vous-même écarté, à plusieurs reprises, le recours à une telle méthode d'interprétation en faisant prévaloir le contenu et les finalités des dispositions du traité ».

Le raisonnement doit aboutir a fortiori à l'exclusion des travaux préparatoires d'une directive ultérieure en tant que moyen d'interprétation du traité.

Le traité CEE n'est pas un traité semblable à ceux qui procèdent de relations classiques entre les États. Dans la mesure où, dans le cas du traité CEE, les bénéficiaires des droits qu'il a institués sont non seulement les parties au traité, mais également les particuliers, les parties au traité ne peuvent pas limiter sa signification au moyen d'une déclaration ultérieure. D'ailleurs, s'il était

possible de se référer à une déclaration pour interpréter le traité, il en résulterait un « gel » des termes du traité alors qu'ils doivent être interprétés comme faisant partie d'un texte vivant.

Le demandeur au principal observe, en second lieu, que, si une déclaration pouvait être utilisée en tant que moyen d'interprétation du traité, il existerait une possibilité d'arriver de cette manière à une interprétation différente de celle à laquelle on aurait abouti autrement. Il en résulterait une modification du traité sans que soient observées les garanties procédurales exigées en cas de révision par l'article 236.

Le demandeur au principal relève, en troisième lieu, que la déclaration en cause n'est pas publiée. Conformément au règlement intérieur du Conseil (JO 1979, L 268, p. 1), elle n'a pu être produite qu'avec le consentement de cette institution. Or, il résulte de la jurisprudence de la Cour (arrêts des 13 juin 1958, Meroni, 9/56, Rec. p. 9, et Meroni, 10/56, Rec. p. 51) que les procès-verbaux du Conseil ne peuvent pas être utilisés comme moyen d'interprétation, étant donné qu'ils ne sont pas publiés.

Une telle pratique serait justifiée pour trois raisons. Premièrement, il n'est pas conforme à l'intérêt de la sécurité juridique qu'une mesure soit interprétée par référence à des éléments qui ne peuvent pas être obtenus par une personne dont cette mesure affecte les droits. Deuxièmement, le fait d'autoriser les juridictions nationales à avoir recours à de pareilles déclarations violerait le principe de l'égalité d'armes, dans la mesure où, dans ce cas, elles ne pourraient être obtenues que par les États membres, et non pas par des particuliers, qui peuvent se trouver en litige avec ces États. Troisièmement, de pareilles déclarations relèvent communément de l'activité diplomatique, et non de l'activité juridique, et leur utilisation, en particulier par les juridictions inférieures des États membres, peut provoquer certaines difficultés. Il peut être difficile, notamment pour les juridictions inférieures, d'apprécier l'importance qui doit être attribuée à un document produit devant elles en tant que déclaration ainsi que son caractère authentique en tant qu'expression des vues actuelles des États membres.

Le demandeur au principal fait observer, en quatrième lieu, que le texte de la déclaration en cause a été mis au point par des juristes linguistes d'après leur compréhension de l'accord des délégués. Ce texte, qui n'a pas fait l'objet de délibérations successives de la part de diverses institutions communautaires, ne peut pas affecter la signification des termes du traité CEE lui-même.

Sur la base des considérations qui précèdent, le demandeur au principal propose de répondre à la seconde question en ce sens que, dans le cadre de la réponse à la question qui précède, une juridiction d'un État membre ne doit pas tenir compte de la déclaration inscrite au procès-verbal de la session du Conseil au cours de laquelle le Conseil a adopté la directive 68/360.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* considère que la déclaration en cause émane de tous les États membres. Elle n'est pas une déclaration unilatérale du type de celle examinée par la Cour dans son arrêt du 30 janvier 1985, Commission/Royaume de Danemark (143/83, Rec. p. 427).

Il estime que la déclaration en cause précise la conception que les États membres avaient

de leurs obligations découlant de la directive 68/360 et fait partie du contexte dans lequel cette directive a été adoptée. Il s'ensuit qu'elle doit être considérée comme un élément à prendre en compte pour une interprétation adéquate des obligations prévues par la directive.

Le gouvernement du Royaume-Uni propose de répondre à la seconde question en ce sens que la déclaration inscrite au procès-verbal de la session du Conseil au cours de laquelle a été adoptée la directive 68/360 constitue un élément utile à l'interprétation par la Cour des obligations mises à la charge des États membres par la directive 68/360.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* considère qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde question. En effet, même si la déclaration en cause liait les États membres, cet effet contraignant ne porterait que sur une durée de trois mois. Or, la juridiction de renvoi pose la question de la validité d'une réglementation qui prévoit un droit de séjour de six mois.

Le *Conseil* considère que la déclaration en cause est une déclaration à caractère interne. Elle constitue un engagement, qui ne produit d'effets qu'entre les participants, de donner aux demandeurs d'emploi un droit de séjour de trois mois au minimum, droit qui ne découle ni du traité ni de la directive 68/360. Le droit des travailleurs de se déplacer librement sur le territoire des États membres doit seulement permettre de répondre aux emplois effectivement offerts et le droit de séjourner dans un État membre n'est accordé qu'afin d'y exercer un emploi.

La *Commission* observe que la déclaration en cause peut être considérée comme un accord politique entre signataires qui ne crée en lui-même aucun droit dont l'exécution pourrait être demandée en justice. Il s'ensuit qu'une telle déclaration ne peut pas être considérée par une juridiction nationale comme interprétative de la directive 68/360.

La Commission propose donc de répondre à la seconde question en ce sens que la déclaration inscrite au procès-verbal de la session du Conseil au cours de laquelle la directive 68/360 a été arrêtée ne doit pas, en tant que telle, être considérée par une juridiction nationale comme interprétative de la directive 68/360.

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur