ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
27 septembre 1989 *

Dans l'affaire 9/88,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par le Raad van State des Pays-Bas et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Mário Lopes da Veiga

et

Staatssecretaris van Justitie,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des 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,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler et M. Diez de Velasco, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

considérant les observations présentées:

— pour M. Mário Lopes da Veiga, partie requérante au principal, par M^e^ R. J. Wybenga, avocat à Rotterdam,

— pour le gouvernement du royaume des Pays-Bas, par M. E. F. Jacobs, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, et M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au même ministère,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour le gouvernement de la République portugaise, par M. Luís Fernandes, directeur de la direction du service juridique à la direction générale des affaires européennes, et M^me^ Maria Luísa Duarte, conseiller juridique de la direction générale des affaires européennes,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. A. Caeiro et B. J. Drijber, membres de son service juridique,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 29 juin 1989,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 13 juillet 1989,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 22 décembre 1987, parvenue à la Cour le 13 janvier 1988, le Raad van State des Pays-Bas a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des 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, joint au traité entre les dix anciens États membres des Communautés européennes et le royaume d'Espagne et la République portugaise relatif à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 12 juin 1985 (JO L 302, p. 23) (ci-après « acte d'adhésion »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant un ressortissant portugais employé sur des navires battant pavillon néerlandais au Staatssecretaris van Justitie au sujet de l'octroi d'une autorisation de séjour.

3 La « Vreemdelingenwet » (législation néerlandaise sur les étrangers) opère une distinction, en ce qui concerne les conditions d'accès et de séjour aux Pays-Bas, entre les ressortissants de la CEE qui bénéficient d'un statut privilégié et les étrangers soumis au régime de droit commun. Tout étranger ressortissant d'un État qui a adhéré à la CEE, 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 du régime transitoire.

4 Les étrangers employés à bord de navires battant pavillon néerlandais ne doivent pas obligatoirement être titulaires d'un titre de séjour, la présence à bord d'un navire néerlandais naviguant en haute mer n'étant pas considérée comme un séjour aux Pays-Bas pour l'application de la législation sur les étrangers. Les étrangers relevant de cette catégorie sont autorisés à séjourner aux Pays-Bas pendant leurs périodes de congé.

5 Le requérant au principal, M. Mário Lopes da Veiga, ressortissant portugais, travaille depuis 1974 comme matelot sur des navires enregistrés aux Pays-Bas, au service d'une société d'armement de droit néerlandais ayant son siège aux Pays-Bas. Il a été engagé aux Pays-Bas, il y est assuré au titre du régime de la sécurité sociale et y est soumis à l'impôt sur le revenu. Le navire sur lequel M. Lopes da Veiga est employé fait régulièrement escale dans des ports des Pays-Bas où l'intéressé passe ses périodes de congé.

6 S'étant inscrit au registre de la population de la commune de La Haye, M. Lopes da Veiga a introduit une demande de permis de séjour qui a été rejetée par le chef de la police locale. Ce refus a été confirmé par décision du Staatssecretaris van Justitie.

7 Saisi d'un recours contre le refus d'octroi de l'autorisation de séjour, le Raad van State a, par décision du 22 décembre 1987, en application de l'article 177 du traité CEE, sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

« 1) L'article 216, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion doit-il être entendu en ce sens que les articles 7 et suivants du règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, s'appliquent à un ressortissant portugais qui travaille à bord d'un navire néerlandais comme salarié d'un employeur établi aux Pays-Bas et qui n'a obtenu de titre de séjour pour exercer un travail salarié sur le territoire néerlandais ni au titre du régime de droit commun en matière d'admission des étrangers sur le territoire néerlandais ni à un autre titre?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 218 de l'acte d'adhésion doit-il dès lors être compris en ce sens que l'article 4 de la directive 68/360, du 15 octobre 1968, est également applicable au ressortissant portugais visé à la première question? »

8 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure et des observations écrites présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la première question

9 L'article 216, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion prévoit que les articles 1er à 6 du 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), ne sont applicables au Portugal, à l'égard des ressortissants des autres États membres, et dans les États membres, à l'égard des ressortissants portugais, qu'à partir du 1er janvier 1993. Il se déduit d'une interprétation a contrario de ce texte que les articles 7 et suivants de ce règlement, qui ne font pas l'objet de cette disposition dérogatoire, s'appliquent depuis le 1er janvier 1986, date d'entrée en vigueur de l'acte d'adhésion.

10 Cette interprétation est conforme à la raison d'être du régime transitoire qui suspend, jusqu'au 1er janvier 1993, l'application des dispositions du titre I du règlement n° 1612/68 relatif à l'accès à l'emploi, en vue d'éviter des perturbations sur les marchés de l'emploi des anciens États membres, dues à une arrivée massive de demandeurs d'emploi portugais. Aucune raison de cette nature ne permet cependant de refuser à des travailleurs portugais déjà employés sur le territoire d'un des

anciens États membres le bénéfice des dispositions du titre II du règlement n° 1612/68 relatif à l'exercice de l'emploi et à l'égalité de traitement.

11 A propos des dispositions similaires de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes, la Cour a d'ailleurs considéré, dans l'arrêt du 30 mai 1989 (Commission/République hellénique, 305/87, Rec. p. 1461), que le régime transitoire, s'il a suspendu l'application de certaines dispositions du règlement n° 1612/68, 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.

12 Il convient d'examiner ensuite si une personne se trouvant dans la situation du requérant au principal peut être considérée comme un travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre, au sens des articles 7, 8 et 9 du règlement n° 1612/68.

13 Il est de jurisprudence constante que la notion de travailleur revêt une portée communautaire et doit être interprétée largement (voir, notamment, arrêt du 3 juin 1986, Kempf, 139/85, Rec. p. 1746).

14 Dans l'arrêt du 4 avril 1974 (Commission/République française, 167/73, Rec. p. 359), la Cour a jugé que les articles 48 à 51 du traité CEE étaient applicables au domaine des transports maritimes, reconnaissant ainsi implicitement qu'un ressortissant d'un État membre employé à bord d'un navire d'un autre État membre de la Communauté devait être considéré comme travailleur au sens du traité.

15 A propos des activités professionnelles exercées, partiellement ou temporairement, en dehors du territoire de la Communauté, la Cour a considéré, dans les arrêts du 12 décembre 1974 (Walrave, 36/74, Rec. p. 1405) et du 12 juillet 1984 (Prodest, 237/83, Rec. p. 3153), que les personnes exerçant ces activités revêtaient la qualité de travailleurs occupés sur le territoire d'un État membre, dès lors que le rapport

juridique de travail pouvait être localisé sur le territoire de la Communauté ou gardait un rattachement suffisamment étroit avec ce territoire.

16 Ce critère du lien de rattachement doit s'appliquer également dans l'hypothèse d'un travailleur ressortissant d'un État membre exerçant, à titre permanent, une activité salariée sur un bateau battant pavillon d'un autre État membre.

17 Il appartient à la juridiction nationale d'apprécier si la relation de travail du requérant au principal présente un lien de rattachement suffisamment étroit avec le territoire néerlandais, en prenant en considération notamment les circonstances suivantes, qui se dégagent du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales présentées devant la Cour: le requérant au principal travaille sur un navire enregistré aux Pays-Bas, au service d'une société d'armement de droit néerlandais établie aux Pays-Bas; il a été engagé aux Pays-Bas et la relation de travail qui le lie à son employeur est soumise à la loi néerlandaise; l'intéressé est assuré au titre du régime de la sécurité sociale aux Pays-Bas et y est soumis à l'impôt sur le revenu.

18 La juridiction de renvoi ayant relevé dans sa question que le requérant au principal n'avait pas obtenu de titre de séjour pour exercer un travail salarié sur le territoire néerlandais, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le droit de séjour est acquis au travailleur en vertu des dispositions du droit communautaire, indépendamment de la délivrance, par l'autorité compétente d'un État membre, d'un titre de séjour qui ne revêt qu'un caractère purement déclaratif (voir arrêt du 8 avril 1976, Royer, 48/75, Rec. p. 497).

19 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la première question posée par le Raad van State que l'article 216, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion doit être entendu en ce sens que les articles 7 et suivants du règlement n° 1612/68 peuvent être invoqués par un ressortissant portugais qui, depuis une date antérieure à l'adhésion du Portugal, exerce, à bord d'un navire battant pavillon d'un autre État membre, une activité salariée et qui n'a pas obtenu de titre de séjour pour l'exercice d'une telle activité sur le territoire de cet État, dès lors que la relation de travail présente un lien de rattachement suffisamment étroit avec le territoire de ce même État membre.

Sur la seconde question

20 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), prévoit, à son article 1er, qu'elle s'applique aux ressortissants des États membres et des membres de leur famille auxquels s'applique le règlement n° 1612/68, sans distinguer entre le titre I de la première partie relatif à l'accès à l'emploi et le titre II relatif à l'exercice de l'emploi et à l'égalité de traitement. En vertu de l'article 4 de cette directive, les États membres reconnaissent à ces personnes le droit de séjour sur leur territoire et leur délivrent, à cet effet, un document dénommé « carte de séjour de ressortissant d'un État membre de la CEE ».

21 Un ressortissant portugais, déjà occupé sur le territoire d'un des anciens États membres de la Communauté au moment de l'adhésion de son pays et qui peut, en vertu de l'article 216, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion, se prévaloir du bénéfice des dispositions du titre II du règlement n° 1612/68, peut, par conséquent, invoquer les dispositions de la directive 68/360.

22 Il y a, dès lors, lieu de répondre à la seconde question posée par le Raad van State qu'un ressortissant portugais qui remplit les conditions énoncées dans la réponse à la première question peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 de la directive 68/360.

Sur les dépens

23 Les frais exposés par le gouvernement de la République portugaise, le gouvernement du royaume des Pays-Bas et la Commission des Communautés européennes, 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Raad van State des Pays-Bas, par décision du 22 décembre 1987, dit pour droit:

1) **L'article 216, paragraphe 1, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités, joint au traité entre les dix anciens États membres des Communautés européennes et le royaume d'Espagne et la République portugaise relatif à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 12 juin 1985, doit être entendu en ce sens que les articles 7 et suivants du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, peuvent être invoqués par un ressortissant portugais qui, depuis une date antérieure à l'adhésion du Portugal, exerce, à bord d'un navire battant pavillon d'un autre État membre, une activité salariée et qui n'a pas obtenu de titre de séjour pour l'exercice d'une telle activité sur le territoire de cet État, dès lors que la relation de travail présente un lien de rattachement suffisamment étroit avec le territoire de ce même État membre.**

2) **Un ressortissant portugais qui remplit ces conditions peut se prévaloir des dispositions de l'article 4 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.**

Koopmans Mancini

Kakouris Schockweiler Diez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la sixième chambre

T. Koopmans