

ARRÊT DE LA COUR

3 juin 1986 *

Dans l'affaire 139/85,

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

R. H. Kempf

et

Secrétaire d'État à la Justice,

une décision préjudicielle sur l'interprétation de certaines dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodriguez Iglesias, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées par:

— M. R. Kempf, représenté par M^e Th. H. A. Teeuwen,

— le gouvernement néerlandais, représenté par M. I. Verkade, M. H. Siblesz et M^{me} C. Lindeman,

— le gouvernement danois, représenté par M. L. Mikaelsen,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Griesmar et M^e F. Herbert,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 17 avril 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

- 1 Par décision interlocutoire du 23 avril 1985, parvenue à la Cour le 9 mai suivant, le Raad van State néerlandais a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation des dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.
- 2 Le requérant au principal, M. R. H. Kempf, de nationalité allemande, est entré aux Pays-Bas le 1^{er} septembre 1981. Il y a travaillé en tant que professeur de musique à temps partiel, soit douze heures de cours par semaine, du 26 octobre 1981 au 14 juillet 1982, recevant à ce titre un salaire qui, en dernier lieu, s'élevait à 984 HFL brut par mois. Il a demandé à bénéficier et a obtenu, pendant la même période, une prestation complémentaire au titre de la Wet Werkloosheidsvoorziening (loi sur l'assistance chômage). Les prestations au titre de cette loi, prélevées sur les fonds publics, sont versées aux personnes ayant le statut de travailleur.
- 3 En raison d'une incapacité de travail pour cause de maladie, M. Kempf a ultérieurement obtenu des prestations de sécurité sociale au titre de la Ziektewet (loi sur l'assurance maladie). Il a bénéficié en outre de prestations complémentaires au titre de la Wet Werkloosheidsvoorziening, précitée, ainsi que de l'Algemene Bijstandswet (loi sur l'assistance sociale). Cette dernière loi prévoit un système d'assistance publique généralisée aux personnes indigentes, les frais afférents au financement du système étant intégralement à la charge des fonds publics.

- 4 Le 30 novembre 1981, M. Kempf a sollicité un permis de séjour aux Pays-Bas afin de pouvoir y exercer une activité salariée. Ce permis lui a été refusé par décision du 17 août 1982 du chef de la police locale. L'intéressé a ensuite formé une demande en révision auprès du secrétaire d'État à la Justice, laquelle a également été rejetée par décision du 9 décembre 1982, au motif, entre autres, qu'il n'avait pas la qualité de ressortissant communautaire privilégié au sens de la législation néerlandaise en matière de police des étrangers, dès lors qu'il avait fait appel aux fonds publics néerlandais et n'était donc manifestement pas en mesure de subvenir à ses besoins avec les revenus tirés de son activité salariée.
- 5 Par acte du 10 janvier 1983, M. Kempf a formé un recours contre la décision précitée du secrétaire d'État à la Justice devant la section du contentieux du Raad van State. C'est dans le cadre de ce litige que la juridiction nationale a sursis à statuer et a posé à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Le fait qu'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité pouvant en soi être considérée comme une activité réelle et effective au sens de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Levin demande à bénéficier d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de cet État membre pour compléter les revenus qu'il tire de son activité permet-il de conclure que les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à un ressortissant dans cette situation? »

- 6 M. Kempf et la Commission soutiennent que cette question appelle une réponse négative. En effet, le champ d'application personnel des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, d'interprétation large, serait déterminé par la seule nature de l'activité exercée, indépendamment des revenus qui en découlent. Par conséquent, une activité salariée qui, considérée en soi, constitue une activité réelle et effective ne saurait perdre cette qualification du seul fait que l'intéressé fait appel à des prestations sociales prélevées sur les fonds publics pour compléter son salaire à concurrence du minimum de moyens d'existence. Cette conclusion serait d'ailleurs confirmée par la jurisprudence récente de la Cour (arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx, 249/83, et Scrivner, 122/84, Rec. 1985, p. 973 et p. 1027) selon laquelle une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, et doit, à ce titre, être étendue sans discrimination aux travailleurs ressortissants d'autres États membres.

- 7 En revanche, les gouvernements néerlandais et danois estiment qu'un travail fournissant un revenu inférieur au minimum de moyens d'existence tel qu'il est entendu par l'État membre d'accueil ne peut être considéré comme une activité salariée réelle et effective lorsque l'intéressé demande à bénéficier d'une assistance sociale prélevée sur les fonds publics. Dans ces conditions, le travail ne serait en effet pas le moyen direct d'améliorer le niveau de vie, mais ne serait plus qu'un moyen pour obtenir la garantie du minimum de moyens d'existence par l'État d'accueil. Il ne constituerait donc pas une activité économique visée par le traité. Le gouvernement danois précise toutefois que la qualité de travailleur doit être appréciée au seul moment de la demande du titre de séjour, avec pour conséquence qu'une personne ayant le statut de travailleur à cette date garde ce statut même si elle perd ultérieurement son travail et devient de ce fait tributaire d'une aide financière à charge des fonds publics.
- 8 Il ressort du libellé de la question soulevée et des motifs de la décision de renvoi que la juridiction nationale demande en substance une précision des critères dégagés par la Cour dans l'arrêt du 23 mars 1982 (Levin, 53/81, Rec. p. 1035), au regard d'une situation dans laquelle l'intéressé, ressortissant d'un État membre et exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée réelle et effective, cherche à compléter son revenu tiré de cette activité, inférieur au minimum de moyens d'existence, à concurrence dudit minimum par une aide financière à charge des fonds publics de l'État d'accueil.
- 9 Il convient donc de rappeler les termes de l'arrêt précité, dans lequel la Cour a dit pour droit 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. »

- 10 Dans les motifs du même arrêt, il a été précisé en outre que, « 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 ».
- 11 S'agissant d'abord du critère d'activité réelle et effective, par opposition à des activités marginales et accessoires non couvertes par les règles communautaires en cause, le gouvernement néerlandais a exprimé à l'audience des doutes quant à la question de savoir si une activité d'enseignant comprenant douze heures de cours par semaine peut être considérée en soi comme une telle activité réelle et effective au sens de l'arrêt Levin.
- 12 Il n'y a toutefois pas lieu d'examiner cette question, le Raad van State ayant expressément constaté dans les motifs de la décision de renvoi que les activités salariées dont il s'agit n'étaient pas réduites au point de ne présenter qu'un caractère marginal et accessoire. Dans le cadre de la coopération instituée par la procédure préjudicielle entre le juge national et la Cour, il appartient au premier d'établir et d'apprécier les faits de l'affaire. Il convient donc d'examiner la question préjudicielle au regard de l'appréciation portée par la juridiction nationale.
- 13 Selon une jurisprudence établie de la Cour, 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.
- 14 Il s'ensuit que les règles en la matière sont à interpréter en ce sens que ne saurait être exclue de leur champ d'application une personne exerçant à temps partiel une activité salariée réelle et effective, en raison du seul fait que la personne considérée cherche à compléter la rémunération tirée de cette activité, inférieure au minimum de moyens d'existence, par d'autres moyens d'existence licites. Sous ce rapport, il

n'importe pas de savoir si les moyens d'existence complémentaires proviennent de biens ou du travail d'un membre de la famille de l'intéressé, situation de fait à la base de l'arrêt Levin, ou s'ils sont dérivés, comme en l'espèce, d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de l'État membre de résidence, pourvu que la réalité et l'effectivité de l'activité salariée soient établies.

15 Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par le fait que, ainsi que la Cour l'a jugé en dernier lieu dans l'arrêt Levin, les termes « travailleur » et « activité salariée » au sens du droit communautaire ne peuvent être définis par renvoi aux législations des États membres, mais ont une portée communautaire. Cette portée serait compromise si la jouissance des droits conférés au titre de la libre circulation des travailleurs était exclue dès lors que l'intéressé fait appel à des prestations à charge des fonds publics ouvertes en vertu de la législation nationale de l'État d'accueil.

16 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que le fait qu'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée pouvant en soi être considérée comme une activité réelle et effective demande à bénéficier d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de cet État membre pour compléter les revenus qu'il tire de son activité ne permet pas d'exclure à son égard l'application des dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs.

Sur les dépens

17 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais et danois, ainsi que par 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,

statuant sur la question à elle soumise par le Raad van State néerlandais, par décision interlocutoire du 23 avril 1985, dit pour droit:

Le fait qu'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée pouvant en soi être considérée comme une activité réelle et effective demande à bénéficier d'une aide financière prélevée sur les fonds publics de cet État membre pour compléter les revenus qu'il tire de son activité ne permet pas d'exclure à son égard l'application des dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	
Joliet	Bosco	Due	Galmot	Kakouris
O'Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodriguez Iglesias	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juin 1986.

Le greffier
P. Heim

Le président
A. J. Mackenzie Stuart