

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

17 mars 2005 *

Dans l'affaire C-109/04,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 17 décembre 2003, parvenue à la Cour le 2 mars 2004, dans la procédure

Karl Robert Kranemann

contre

Land Nordrhein-Westfalen,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M. K. Lenaerts (rapporteur),
M^{me} N. Colneric, MM. K. Schiemann et E. Levits, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour M. K. R. Kranemann, par lui-même,
- pour le Land Nordrhein-Westfalen, par M. Statthaler, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. Rozet et H. Kreppel, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 janvier 2005,

rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE). Elle a été présentée dans le

cadre d'un recours intenté par M. Kranemann, stagiaire en droit ayant accompli une partie de son stage au Royaume-Uni, contre le refus du Land Nordrhein-Westfalen de lui rembourser les frais de déplacement relatifs au trajet effectué en dehors du territoire allemand pour se rendre sur son lieu de stage.

Le cadre juridique national

- 2 L'article 7, paragraphe 4, quatrième et cinquième alinéas, du règlement relatif à l'octroi de l'indemnité de séparation (Verordnung über die Gewährung von Trennungsschädigung, ci-après la «TEVO») du Land Nordrhein-Westfalen du 29 avril 1988, dans sa rédaction du 27 juin 1994 applicable au cas d'espèce (GVBl. NW 1994, p. 444), dispose que pour les fonctionnaires révocables en période de stage qui sont affectés à un lieu de leur choix à l'étranger, les indemnités journalières et d'hébergement sont calculées uniquement en fonction des tarifs applicables aux déplacements de service sur le territoire national. Les frais de déplacement exposés ne sont remboursés qu'à concurrence du montant nécessaire au voyage, par des moyens de transport réguliers et dans la classe la plus économique, jusqu'au poste frontière allemand et retour.

- 3 Une règle analogue s'applique, en vertu des dispositions combinées des articles 5, paragraphe 4, et 7, paragraphe 7, de la TEVO, aux allocations de déplacement pour les retours au foyer pendant la période du stage.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 4 Au cours du stage juridique préparatoire précédant obligatoirement le deuxième examen d'État en droit, M. Kranemann a été formé du 1^{er} août au 30 novembre 1995, en tant que fonctionnaire révocable, dans un cabinet d'avocats à Londres (Royaume-Uni).

- 5 Pendant cette période, il a obtenu du Land Nordrhein-Westfalen, outre sa rémunération de stagiaire, une indemnité de séparation de 1 686,68 DEM. Sa demande visant au remboursement des frais de déplacement relatifs au voyage aller et retour de son domicile d'Aix-la-Chapelle (Allemagne) jusqu'au lieu de stage, ainsi qu'à son retour au foyer pendant un week-end, n'a été acceptée que pour un montant de 83,25 DEM, correspondant à des indemnités journalières pour un déplacement de service de plusieurs jours et à une indemnité d'hébergement. En revanche, en raison du fait que la TEVO limite le remboursement des frais de déplacement au montant nécessaire pour le voyage aller et retour du domicile jusqu'au poste frontière allemand et que la ville d'Aix-la-Chapelle est considérée comme tel, M. Kranemann n'a pas obtenu le remboursement de ses autres frais de déplacement, dont il chiffre le montant à 539,60 DEM.

- 6 Son recours contre ce refus de remboursement ayant été rejeté en première instance et en appel, il a introduit un pourvoi en «Revision» devant le Bundesverwaltungsgericht.

- 7 Dans sa décision de renvoi, cette juridiction fait observer que la jurisprudence de la Cour n'a pas encore éclairci le point de savoir si des fonctionnaires révocables accomplissant le stage juridique préparatoire («Rechtsreferendare» ou «stagiaires en droit») relèvent de la notion de travailleur au sens de l'article 48 du traité.

- 8 En outre, ladite juridiction se demande si le refus de remboursement des frais de déplacement liés à un trajet effectué en dehors du territoire national constitue, à lui seul, une entrave suffisamment directe à la libre circulation des personnes et si, le cas échéant, l'article 48 du traité impose, outre le remboursement des frais de déplacement afférents au trajet aller et retour vers le lieu de stage à l'étranger, la prise en charge des frais d'un retour au foyer pendant la période de stage.
- 9 Enfin, la juridiction de renvoi se demande si une éventuelle atteinte à la libre circulation des personnes est justifiée par des considérations budgétaires et si de telles considérations peuvent conduire à refuser aux stagiaires, de manière générale, le bénéfice de l'indemnité de séparation et le remboursement des frais de déplacement.
- 10 Dans ces circonstances, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Une disposition du droit national qui ne confère à un stagiaire en droit qui accomplit une partie de sa formation obligatoire dans un lieu de stage de son choix situé dans un autre État membre le droit au remboursement de ses frais de déplacement qu'à concurrence du montant afférent à la partie du trajet effectuée sur le territoire national est-elle compatible avec l'article [48 du traité]?»

Sur la question préjudicielle

- 11 Il convient de déterminer, de manière préliminaire, si la situation d'un stagiaire en droit accomplissant une partie de son stage juridique préparatoire dans un autre État membre que l'État membre dont il est ressortissant relève de l'article 48 du traité.

Sur le champ d'application de l'article 48 du traité

- 12 Il est de jurisprudence constante que la notion de «travailleur», au sens de l'article 48 du traité, revêt une portée communautaire et ne doit pas être interprétée de manière restrictive. Doit être considérée comme «travailleur» toute personne qui exerce des activités réelles et effectives, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. La caractéristique de la relation de travail est, selon cette jurisprudence, la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération (voir, notamment, arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121, points 16 et 17; du 26 février 1992, Bernini, C-3/90, Rec. p. I-1071, point 14, et du 7 septembre 2004, Trojani, C-456/02, Rec. p. I-7573, point 15).
- 13 S'agissant de personnes accomplissant un stage préparatoire, la Cour a jugé que, si le stage est effectué dans les conditions d'une activité salariée réelle et effective, le fait que ce stage peut être considéré comme une préparation pratique liée à l'exercice même de la profession ne saurait empêcher l'application de l'article 48 du traité (arrêts précités Lawrie Blum, point 19, et Bernini, point 15).
- 14 Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt du 7 décembre 2000, Schnorbus (C-79/99, Rec. p. I-10997, point 28), le stage juridique préparatoire prévu en Allemagne constitue une formation et un préalable nécessaires pour accéder à un emploi dans la magistrature ou la haute fonction publique.
- 15 S'agissant des activités effectuées par les stagiaires en droit, il ressort de la décision de renvoi, d'une part, que lesdits stagiaires sont appelés à utiliser en pratique, dans le

cadre de leur stage, les connaissances acquises pendant leurs études et contribuent ainsi, sous la direction de leur maître de stage, aux activités effectuées par ce dernier et, d'autre part, que les stagiaires en droit perçoivent, lors de leur formation, une rémunération sous la forme d'une allocation de subsistance.

- 16 Contrairement à ce que soutient le Land Nordrhein-Westfalen, une telle relation d'emploi ne saurait échapper au champ d'application de l'article 48 du traité par le seul fait que, d'une part, l'indemnité versée aux stagiaires ne constituerait qu'une aide permettant à ceux-ci de subvenir à leurs besoins et que, d'autre part, pour les stagiaires accomplissant un stage en dehors du secteur public, l'octroi d'une telle indemnité par l'État ne pourrait être considéré comme une contrepartie des prestations fournies par le stagiaire.
- 17 En effet, il ressort d'une jurisprudence constante que ni le niveau limité de la rémunération ni l'origine des ressources pour cette dernière ne peuvent avoir de conséquences quelconques sur la qualité de travailleur au sens du droit communautaire (voir arrêts du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035, point 16; du 31 mai 1989, Bettray, 344/87, Rec. p. 1621, point 16, et Trojani, précité, point 16).
- 18 Dès lors que les stagiaires en droit exercent une activité salariée réelle et effective, ils doivent donc être considérés comme des travailleurs au sens de l'article 48 du traité.
- 19 L'application de l'article 48 du traité ne saurait être exclue sur la base de l'exception prévue au paragraphe 4 de cette disposition pour les «emplois dans l'administration

publique». Dans la mesure où le stagiaire accomplit, comme en l'espèce, une partie de son stage en dehors du secteur public, il suffit de rappeler que la notion d'«emplois dans l'administration publique» n'englobe pas les emplois au service d'un particulier ou d'une personne morale de droit privé, quelles que soient les tâches qui incombent à l'employé (arrêt du 31 mai 2001, Commission/Italie, Rec. C-283/99, Rec. p. I-4363, point 25).

- 20 S'agissant d'un stagiaire en droit ayant quitté son État membre d'origine pour accomplir une partie de son stage dans un autre État membre, sa situation ne saurait non plus échapper au champ d'application du traité en tant que situation purement interne à un État membre.

- 21 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer qu'un stagiaire en droit ressortissant d'un État membre effectuant une partie de son stage dans un autre État membre en exerçant une activité salariée réelle et effective est un travailleur au sens de l'article 48 du traité.

- 22 Il convient d'examiner, ensuite, si les règles relatives au remboursement des frais de déplacement, telles qu'applicables au litige au principal, constituent une entrave au droit à la libre circulation que l'article 48 du traité confère aux travailleurs.

Sur l'entrave à la libre circulation des travailleurs

- 23 Il convient de relever que, en soumettant le remboursement des frais exposés par un stagiaire en droit accomplissant une partie de son stage en dehors de l'Allemagne

aux tarifs applicables aux déplacements de service sur le territoire national, l'article 7 de la TEVO exclut le remboursement des frais de déplacement encourus par un tel stagiaire en dehors du territoire allemand.

- 24 Il en résulte que, si les stagiaires accomplissant leur stage dans un lieu de travail situé sur le territoire allemand ont droit au remboursement de la totalité de leurs frais de déplacement quelle que soit la distance entre leur domicile et le lieu du stage, ceux ayant choisi d'effectuer une partie de leur stage dans un autre État membre doivent prendre à leur charge la partie des frais de déplacement correspondant au trajet effectué en dehors du territoire allemand.
- 25 À cet égard, il convient de souligner que la Cour a jugé à maintes reprises que les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur l'ensemble du territoire de la Communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre (arrêts du 7 juillet 1988, *Wolf e.a.*, 154/87 et 155/87, Rec. p. 3897, point 13; du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 94; du 26 janvier 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Rec. p. I-345, point 37, et du 27 janvier 2000, *Graf*, C-190/98, Rec. p. I-493, point 21).
- 26 Des dispositions nationales qui empêchent ou dissuadent un travailleur ressortissant d'un État membre de quitter son État d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés (arrêts précités *Bosman*, point 96; *Terhoeve*, point 39, et *Graf*, point 23; arrêts du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. I-10239, point 74, et du 2 octobre 2003, *Van Lent*, C-232/01, Rec. p. I-11525, point 16).

- 27 Il en résulte que, si un État membre prévoit un système d'accès à certains emplois basé sur un stage préparatoire au cours duquel les stagiaires exercent une activité salariée réelle et effective et s'il permet, en outre, qu'un stagiaire puisse effectuer ce stage dans un autre État membre, il doit veiller à ce que les modalités d'organisation de ce stage ne créent pas d'entrave aux libertés fondamentales garanties par le traité.
- 28 Or, dans la mesure où une réglementation nationale telle que la TEVO exige des stagiaires effectuant leur stage dans un autre État membre qu'ils prennent à leur charge les frais de déplacement afférents aux trajets effectués en dehors du territoire national, y compris ceux liés à un retour au foyer pendant la période de stage, le stagiaire effectuant son stage dans un autre État membre se trouve dans une situation plus défavorable que s'il l'avait accompli dans son État membre d'origine puisqu'il aurait en pareil cas bénéficié d'une prise en charge de ses frais de déplacement.
- 29 Ainsi, une telle réglementation crée un obstacle financier qui peut dissuader des stagiaires en droit, notamment ceux dont les ressources financières sont limitées, d'accéder à un poste de stage dans un autre État membre, indépendamment du point de savoir si la décision d'effectuer un tel stage s'inspire généralement, comme le relève le Land Nordrhein-Westfalen, de motifs propres à la spécialisation du stagiaire ou de motifs personnels, tels que l'intention d'acquérir une expérience dans une autre culture juridique.
- 30 En conséquence, une mesure telle que celle figurant à l'article 7 de la TEVO est susceptible d'entraver la libre circulation des travailleurs, ce qui est, en principe, interdit par l'article 48 du traité.
- 31 La juridiction de renvoi demande toutefois si une telle entrave peut être justifiée par des considérations budgétaires.

- 32 Selon M. Kranemann, le refus de remboursement des frais de déplacement des seuls stagiaires ayant effectué leur stage à l'étranger ne peut être justifié par des considérations budgétaires s'il s'avère que ces frais ne sont pas nécessairement supérieurs à ceux pouvant être encourus par des stagiaires ayant choisi un lieu de stage en Allemagne. Des considérations budgétaires pourraient tout au plus conduire à un plafonnement du montant remboursable.
- 33 Il convient de relever, à cet égard, qu'une mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs ne peut être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Mais encore faut-il, en pareil cas, que l'application d'une telle mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voir, notamment, arrêt du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32, ainsi que arrêts précités Bosman, point 104, et Köbler, point 77).
- 34 Or, il ressort d'une jurisprudence constante que des motifs de nature purement économique ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général de nature à justifier une restriction à une liberté fondamentale garantie par le traité (arrêts du 26 avril 1988, Bond van Adverteerders e.a., 352/85, Rec. p. 2085, point 34; du 25 juillet 1991, Collectieve Antennevoorziening Gouda, C-288/89, Rec. p. I-4007, point 11; du 5 juin 1997, SETTG, C-398/95, Rec. p. I-3091, point 23; du 6 juin 2000, Verkooijen, C-35/98, Rec. p. I-4071, point 48, et du 16 janvier 2003, Commission/Italie, C-388/01, Rec. p. I-721, point 22).
- 35 En tout état de cause, ainsi que l'ont relevé M. Kranemann et la Commission des Communautés européennes, il n'est pas exclu que, dans certains cas, les frais liés à un trajet effectué à l'intérieur du territoire allemand puissent être plus onéreux que ceux liés à un trajet effectué pour se rendre dans un autre État membre.

36 Il y a donc lieu de répondre à la question préjudicielle que l'article 48 du traité s'oppose à une mesure nationale qui, s'agissant d'une personne ayant effectué, dans le cadre d'un stage préparatoire, une activité salariée réelle et effective dans un autre État membre que son État membre d'origine, n'octroie le droit au remboursement de ses frais de déplacement qu'à concurrence du montant afférent à la partie du trajet effectuée sur le territoire national, tout en prévoyant que, si une telle activité avait été effectuée sur le territoire national, l'ensemble des frais de déplacement aurait été remboursé.

Sur les dépens

37 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

L'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE) s'oppose à une mesure nationale qui, s'agissant d'une personne ayant effectué, dans le cadre d'un stage préparatoire, une activité salariée réelle et effective dans un autre État membre que son État membre d'origine, n'octroie le droit au remboursement de ses frais de déplacement qu'à concurrence du montant afférent à la partie du trajet effectuée sur le territoire national, tout en prévoyant que, si une telle activité avait été effectuée sur le territoire national, l'ensemble des frais de déplacement aurait été remboursé.

Signatures.