

ARRÊT DE LA COUR

3 juillet 1986 *

Dans l'affaire 66/85,

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

Deborah Lawrie-Blum, demeurant à Freiburg im Breisgau,

et

Land Baden-Württemberg,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE et l'article 1^{er} du règlement n° 1612/68,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, U. Everling et K. Bahlmann, présidents de chambre, G. Bosco, O. Due et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz

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

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Deborah Lawrie-Blum, partie requérante au principal, par M^e Hans-Peter Schmidt, avocat à Fribourg, dans la procédure écrite, et par M^e Siegfried de Witt, avocat à Fribourg, à la procédure orale,
- pour le Land Baden-Württemberg, partie défenderesse au principal, par M^e J. Boulanger, avocat à Mannheim,

* Langue de procédure: l'allemand.

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par son agent, M. T. J. G. Pratt, représenté par M. David Donaldson, QC of Gray's Inn, à la procédure orale,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Götz zur Hausen et Julian Currall, membres de son service juridique, dans la procédure écrite, et par M. zur Hausen, à la procédure orale,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 29 avril 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

- 1 Par décision du 24 janvier 1985, parvenue à la Cour le 14 mars suivant, le Bundesverwaltungsgericht a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 48 du traité CEE et de l'article 1^{er} 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; rectificatif JO L 295, p. 12).

Sur l'objet du litige

- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un recours intenté contre le Land Baden-Württemberg par M^{me} Deborah Lawrie-Blum, ressortissante britannique, qui, après avoir obtenu à l'université de Fribourg le certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement dans les lycées, s'est vu refuser par l'Oberschulamt de Stuttgart l'accès au stage préparatoire sanctionné par le « zweite Staatsprüfung » (deuxième examen d'État), conférant l'aptitude à la carrière supérieure d'enseignant dans les lycées, motif pris de sa nationalité.

- 3 Il ressort du dossier et des observations présentées devant la Cour qu'en République fédérale d'Allemagne la formation des enseignants relève essentiellement de la compétence des Länder. Cette formation comprend des études universitaires, sanctionnées par un « erste Staatsprüfung » (premier examen d'État) et un stage de formation suivi d'un « zweite Staatsprüfung » (deuxième examen d'État), examen pédagogique d'aptitude à l'enseignement.
- 4 A l'époque des faits, le stage de formation était régi au Land Baden-Württemberg par le *Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien* (règlement relatif au stage préparatoire et au certificat d'aptitude pédagogique à l'enseignement dans les lycées), du 14 juin 1976 (GBl. Baden-Württemberg, p. 504), remplacé entre-temps par le *Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn)* (règlement du ministère de l'Éducation et des sports concernant le stage préparatoire et le deuxième examen d'accès à la carrière d'enseignant du second degré dans les lycées), du 31 août 1984 (GBl. p. 576).
- 5 Le stage de formation qui doit initier le stagiaire à la pédagogie et à l'enseignement comprend deux phases, chacune d'une année, la première comportant une formation à l'institut de formation (Seminar) et à une école, généralement publique, à laquelle le stagiaire a été attaché, la seconde consistant dans une formation ultérieure des capacités et habilités nécessaires à exercer des fonctions pédagogiques et d'enseignement dans l'école; au cours de cette seconde période, le stagiaire peut être appelé à assurer dans différentes classes du lycée, d'abord sous surveillance directe d'un maître de stage, ensuite, pendant les six derniers mois, de manière autonome, jusqu'à 11 heures au total de cours par semaine.
- 6 L'accomplissement du stage et la possession du diplôme du deuxième examen d'État sont indispensables, en droit, en ce qui concerne l'accès à la profession d'enseignant dans les établissements publics, et nécessaires, en fait, pour ce qui est des établissements privés.
- 7 Le candidat admis au stage préparatoire est nommé « Studienreferendar » (stagiaire de l'enseignement) avec le statut d'un fonctionnaire révocable (« Beamter auf Widerruf ») et bénéficie, à ce titre, de tous les avantages inhérents à la qualité de fonctionnaire. L'accès au stage est réservé par les règlements précités de 1976 et 1984 aux personnes remplissant les conditions personnelles nécessaires pour accéder à la fonction publique. Aux termes de l'article 6 de la *Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg* (loi du Land Baden-Württemberg relative à la fonction publique), dans la version du 8 août 1979 (GBl. p. 398), la citoyenneté alle-

mande, au sens de l'article 116 de la loi fondamentale, est requise sauf dérogation expresse du ministre de l'Intérieur accordée en raison d'exigences impératives du service.

- 8 S'étant vu refuser l'accès au stage parce qu'elle ne possédait pas la nationalité allemande, M^{me} Lawrie-Blum a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht Freiburg (juridiction administrative) pour voir annuler ce refus comme étant contraire aux règles communautaires interdisant toute discrimination en raison de la nationalité dans l'accès à l'emploi. Le Verwaltungsgericht Freiburg, tout comme le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (juridiction administrative d'appel), saisi en deuxième instance, ont rejeté sa demande au motif que l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE excluait des règles de la libre circulation des travailleurs les emplois dans l'administration publique; la juridiction d'appel a ajouté que l'enseignement public serait exclu du champ d'application du traité en ce qu'il ne constituerait pas une activité économique.
- 9 Saisi d'un pourvoi en révision par M^{me} Deborah Lawrie-Blum, le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée à titre préjudiciel sur la question suivante:

« Les règles du droit communautaire relatives à la liberté de circulation [article 48 du traité CEE, article 1^{er} du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2, rectificatif JO L 295, p. 12, avec modifications ultérieures)] confèrent-elles aux ressortissants d'un État membre le droit de bénéficier dans un autre État membre, dans les mêmes conditions qu'un national de ce dernier, de la formation à la carrière d'enseignant, assurée par l'État, même lorsque, aux termes du droit national, les stages de formation relèvent du statut de la fonction publique (s'agissant en l'espèce d'un statut de fonctionnaire à titre révocable au sens du droit de la fonction publique allemande) et comportent la prestation de cours de manière autonome et que le droit national réserve fondamentalement l'accès au statut de fonctionnaire aux titulaires de la nationalité de l'État? »

- 10 Par sa question, la juridiction nationale tend, en substance, à savoir, d'abord, si un enseignant stagiaire, accomplissant sous le statut de fonctionnaire un stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant, au cours duquel il assure des prestations rémunérées en donnant des cours, doit être considéré comme un travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE, et, ensuite, si un tel stage doit être considéré comme un emploi dans une administration publique au sens du paragraphe 4 de l'article 48, dont l'admission peut être refusée aux ressortissants des autres États membres.

11 Dans sa décision de renvoi soigneusement motivée, le Bundesverwaltungsgericht expose que, à son avis, le stagiaire nommé fonctionnaire à titre révocable ne saurait être considéré comme un travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE et qu'il bénéficierait, de toute façon, de l'exception de l'article 48, paragraphe 4, en ce qu'il exercerait des prérogatives de puissance publique ou participerait à la mission de sauvegarde des intérêts généraux de l'État.

Sur la notion de travailleur au sens de l'article 48, paragraphe 1

12 M^{me} Deborah Lawrie-Blum estime que toute activité salariée doit être considérée comme une activité économique sans que le domaine dans lequel elle est exercée doive nécessairement être de nature économique. Une interprétation restrictive de l'article 48, paragraphe 1, réduirait la libre circulation à un simple instrument de l'intégration économique, irait à l'encontre de son objectif plus vaste de création d'un libre espace de circulation pour les ressortissants communautaires et viderait finalement la réserve du paragraphe 4 de l'article 48 de toute signification propre. La notion de travailleur viserait toute personne accomplissant, au profit et sous la dépendance d'une autre, moyennant rémunération, un travail qu'elle n'a pas déterminé elle-même, quelle que soit la nature juridique de la relation d'emploi.

13 Le Land Baden-Württemberg fait siennes les considérations développées par le Bundesverwaltungsgericht dans sa décision de renvoi, aux termes desquelles l'activité du stagiaire, relevant de la politique de l'éducation, ne serait pas une activité économique au sens de l'article 2 du traité. La notion de travailleur au sens de l'article 48 du traité et du règlement n° 1612/68 ne couvrirait que les personnes liées à l'employeur par un contrat de travail de droit privé et non pas celles engagées sur base d'une relation de droit public. Le stage pédagogique devrait plutôt être considéré comme la dernière partie de la formation professionnelle du futur enseignant.

14 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que la distinction entre étudiant et travailleur doit être opérée en fonction de critères objectifs et que la notion de travailleur au sens de l'article 48 doit recevoir une définition communautaire. Les critères objectifs de la définition du travailleur consisteraient dans l'obligation, pour une partie, de prester des services, moyennant rémunération, à une autre partie, à l'égard de laquelle elle se trouve dans un rapport de subordination en ce qui concerne les conditions d'exécution du travail. En l'espèce, il faudrait prendre en considération le fait que le stagiaire, du moins à la fin de la période de stage, est appelé à donner des cours et accomplit ainsi une prestation ayant une valeur

économique pour laquelle il touche une rémunération qui est fonction du traitement minimal d'un enseignant régulièrement nommé.

- 15 Selon la Commission, le critère d'application de l'article 48 est l'existence d'une relation d'emploi, quels que soient la nature juridique de cette relation et l'objectif poursuivi. Le fait que le stage constitue une préparation obligatoire à l'exercice d'une profession et qu'il soit organisé dans le cadre d'un service public serait sans pertinence, dès lors que seraient remplis les critères objectifs de la notion de travailleur, à savoir l'existence d'un lien de dépendance à l'égard de l'employeur, abstraction faite de la nature de ce lien, la réalité des prestations fournies et l'existence d'une rémunération.
- 16 La libre circulation des travailleurs constituant l'un des principes fondamentaux de la Communauté, la notion de travailleur au sens de l'article 48 ne saurait recevoir une interprétation variant selon les droits nationaux, mais revêt une portée communautaire. En tant qu'elle définit le champ d'application de cette liberté fondamentale, la notion communautaire de travailleur doit être interprétée de façon extensive (arrêt du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035).
- 17 Cette notion doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et devoirs des personnes concernées. Or, la caractéristique essentielle de la relation de travail est 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.
- 18 En l'espèce, il est établi que l'enseignant stagiaire se trouve placé, pendant toute la durée du stage, sous la direction et la surveillance de l'établissement d'enseignement auquel il est affecté, qui lui impose les prestations à accomplir et les horaires de travail et dont il doit exécuter les instructions et observer la réglementation. Pendant une partie substantielle du stage, il est appelé à donner des cours aux élèves de l'établissement, prestant ainsi au profit de ce dernier des services ayant une valeur économique certaine. Les sommes qu'il touche peuvent être considérées comme une rémunération en contrepartie des services ainsi rendus et des obligations que lui impose l'accomplissement du stage. Il faut, en conséquence, constater que les trois critères requis pour qu'il y ait relation de travail sont, en l'espèce, réunis.

- 19 Le fait que le stage pédagogique peut être considéré, à l'instar des périodes d'apprentissage dans d'autres professions, comme une préparation pratique liée à l'exercice même de la profession ne saurait empêcher l'application de l'article 48, paragraphe 1, s'il est accompli dans les conditions d'une activité salariée.
- 20 On ne saurait pas non plus objecter que les prestations accomplies dans le cadre de l'enseignement ne rentrent pas dans le champ d'application du traité comme n'étant pas de nature économique. Pour l'application de l'article 48, il est, en effet, uniquement requis que l'activité présente le caractère d'une prestation de travail rémunérée, quel que soit, par ailleurs, le domaine dans lequel elle est accomplie (voir arrêt du 12 décembre 1974, Walrave, 36/74, Rec. p. 1405). La nature économique de ces activités ne saurait pas non plus être niée du fait qu'elles sont accomplies sous un statut de droit public, étant donné que, comme la Cour l'a fait remarquer dans son arrêt du 12 février 1974 (Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153), la nature du lien juridique liant le travailleur à l'employeur, statut de droit public ou contrat de droit privé, est sans intérêt pour l'application de l'article 48.
- 21 Le fait que le stagiaire n'accomplit qu'un nombre réduit d'heures de cours par semaine et ne touche qu'une rémunération inférieure au minimum du traitement d'un enseignant titulaire en début de carrière ne saurait s'opposer à sa qualification comme travailleur. En effet, la Cour a reconnu dans son arrêt Levin (précité) que les notions de travailleur et d'activité salariée doivent être entendues de façon à englober les personnes qui, du fait qu'elles n'accomplissent pas une tâche complète, ne touchent qu'une rémunération inférieure à celle prévue pour un emploi à temps complet, pourvu qu'il s'agisse de l'exercice d'activités réelles et effectives. Cette dernière condition n'est pas mise en doute en l'espèce.
- 22 En conséquence, il y a lieu de répondre à la première partie de la question qu'un enseignant stagiaire, accomplissant, sous la direction et la surveillance des autorités scolaires publiques, un stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant pendant lequel il assure des prestations en donnant des cours et reçoit une rémunération, doit être considéré comme un travailleur au sens de l'article 48, paragraphe 1, du traité CEE, quelle que soit la nature juridique de la relation d'emploi.

Sur la notion d'emploi dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4

- 23 M^{me} Deborah Lawrie-Blum fait observer que, selon la jurisprudence, un emploi ne relève de la réserve de l'article 48, paragraphe 4, que s'il implique l'exercice d'activités de la puissance publique et contribue à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. Or, les activités de l'enseignant et, a fortiori, celles du stagiaire ne comporteraient pas un exercice de la puissance publique.
- 24 D'après le Land Baden-Württemberg, se ralliant aux considérations du Bundesverwaltungsgericht, l'enseignant stagiaire ferait, dans l'exercice de ses activités, en fait, usage de prérogatives de puissance publique en organisant les cours, en notant les élèves et en participant à la décision sur leur passage à la classe supérieure. En tout état de cause, ses activités participeraient de la mission de sauvegarde des intérêts généraux de l'État dont relèverait l'enseignement, fait qui, à lui seul, devrait suffire pour justifier l'application de l'article 48, paragraphe 4.
- 25 Selon la Commission, la réserve de l'article 48, paragraphe 4, serait soumise à la condition formelle que l'emploi comporte l'exercice de fonctions relevant du droit public et à la condition de fond qu'il implique l'exercice de la puissance publique et participe à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État, ces deux critères étant compris cumulativement. Or, l'activité normale de l'enseignant dans les écoles publiques et, a fortiori, dans les écoles privées ne relèverait pas de cette définition.
- 26 Pour trancher cette question, il y a lieu de rappeler qu'en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre circulation et de la non-discrimination des travailleurs communautaires, l'article 48, paragraphe 4, doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts que cette disposition permet aux États membres de protéger. Ainsi que la Cour l'a rappelé dans son arrêt du 3 juin 1986 (Commission/France, 307/84, Rec. p. 1725), l'accès à certains emplois ne saurait être limité du fait que dans un État membre donné les personnes appelées à accepter ces emplois sont placées sous le statut de fonctionnaire. Faire dépendre l'application de l'article 48, paragraphe 4, de la nature juridique du lien qui unit le travailleur à l'administration donnerait, en effet, aux États membres la possibilité de déterminer, à leur gré, les emplois couverts par cette disposition d'exception.

27 Comme la Cour l'a déjà précisé dans ses arrêts du 17 décembre 1980 (Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 3881) et du 26 mai 1982 (Commission/Belgique, 149/79, Rec. p. 1845), il faut entendre par emplois dans l'administration publique, au sens du paragraphe 4 de l'article 48, exclus du champ d'application des paragraphes 1 à 3 de cet article, un ensemble d'emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques et qui supposent, de ce fait, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État, ainsi que la réciprocité des droits et des devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. Les emplois exclus sont uniquement ceux qui, compte tenu des tâches et des responsabilités qui leur sont inhérentes, sont susceptibles de revêtir les caractéristiques des activités spécifiques de l'administration dans les domaines prédécrits.

28 Ces conditions très strictes ne sont pas remplies dans le cas de l'enseignant stagiaire, même s'il prend effectivement les décisions indiquées par le Land Baden-Württemberg.

29 En conséquence, il y a lieu de répondre à la seconde partie de la question que le stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant ne peut pas être considéré comme un emploi dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, dont l'admission peut être refusée aux ressortissants des autres États membres.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission, 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 Bundesverwaltungsgericht, par décision du 24 janvier 1985, dit pour droit:

- 1) **Un enseignant stagiaire, accomplissant, sous la direction et la surveillance des autorités scolaires publiques, un stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant pendant lequel il assure des prestations en donnant des cours et reçoit une rémunération, doit être considéré comme un travailleur au sens de l'article 48, paragraphe 1, du traité CEE, quelle que soit la nature juridique de la relation d'emploi.**
- 2) **Le stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant ne peut pas être considéré comme un emploi dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, dont l'admission peut être refusée aux ressortissants des autres États membres.**

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

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

Le greffier

Le président

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart