

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 8 mars 1989*

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. La présente demande de décision préjudicielle introduite par le conseil d'État néerlandais (Raad van State) vise, en substance, à demander à la Cour de décider si une personne acquiert la qualité de travailleur au sens du droit communautaire du fait qu'elle entreprend d'exercer une forme d'emploi salarié dans le cadre d'un régime organisé au titre de la politique sociale de l'État et visant à former et rétablir l'aptitude au travail de personnes qui, en raison d'un handicap (en général) physique ou mental, ne sont pas capables de rivaliser sur le marché normal de l'emploi.

2. Il ressort de la décision de renvoi et des observations présentées à la Cour que le demandeur au principal, qui est un ressortissant allemand, est entré sur le territoire néerlandais le 15 juillet 1980. En 1981 et en 1982, il a adressé aux autorités néerlandaises des demandes de permis de séjour; sa seconde demande s'appuyait en partie sur le fait qu'il suivait un traitement dans un centre de thérapie pour toxicomanes. En 1982, ses demandes ont été rejetées; le demandeur s'est pourvu contre cette décision, et le juge a sursis à statuer pour lui permettre de continuer le traitement qu'il suivait dans un centre de thérapie pour toxicomanes. En novembre 1982, son recours a été rejeté, mais il est resté aux Pays-Bas.

3. Le 10 février 1983, le demandeur a obtenu du secrétaire d'État néerlandais aux Affaires sociales et à l'Emploi une décision l'assimilant à un ressortissant néerlandais aux fins de la loi qui régit les emplois fournis dans un but d'ordre social (Wet Sociale Werkvoorziening, dénommée ci-après « loi sur l'emploi social »), le régime organisé par cette loi étant normalement réservé aux ressortissants néerlandais. Cette décision était explicitement adoptée sans préjudice des dispositions de la législation relative au séjour et à l'emploi des étrangers. Le 18 avril 1983, le demandeur a commencé à travailler à titre temporaire dans l'entreprise Ergon à Eindhoven, dans le cadre de la loi sur l'emploi social, et cette relation de travail temporaire a tacitement été transformée en contrat de travail à durée indéterminée à partir du 18 juin 1983. Son conseil a indiqué à l'audience que le demandeur travaillait encore dans cette entreprise.

4. Le 4 novembre 1983, le demandeur a présenté une nouvelle demande de permis de séjour, en faisant valoir qu'il exerçait une activité à titre de salarié. Sa demande ayant été rejetée à cette même date, il a introduit une demande de révision auprès du secrétaire d'État, qui, après consultation de la « commission consultative pour les étrangers », l'a rejetée le 14 janvier 1985. Le demandeur s'est alors pourvu, le 5 février 1985, devant le Raad van State, qui a introduit la présente demande de décision préjudicielle le 6 novembre 1987.

* Langue originale: l'anglais.

5. La question déferée à la Cour est la suivante:

« L'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968 — en vertu duquel 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 —, doit-il être interprété en ce sens que le droit susmentionné vaut aussi pour le ressortissant d'un autre État membre, qui exerce une activité sur le territoire néerlandais dans le cadre de la 'Wet Sociale Werkvoorziening':

- a) même si, auparavant, ce ressortissant ne devait pas être considéré comme travailleur au sens de l'article 48, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté économique européenne à un autre titre que dans le cadre d'un tel emploi, et
- b) s'il ne fait pas non plus partie de la catégorie de personnes visées au titre III du règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968? »

6. Il ressort clairement de la décision de renvoi que c'est le droit de séjour qui est en cause en l'espèce. Le problème se pose de la façon suivante. L'article 48 du traité impose d'assurer la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Cette liberté 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; elle comporte, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, le droit de répondre à

des emplois effectivement offerts, de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, de séjourner dans un des États membres, afin d'y exercer un emploi, et d'y demeurer après y avoir occupé un emploi.

7. Conformément à l'article 49 du traité, ces dispositions ont été mises en application par le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, L 257, p. 2) et par la directive 68/360/CEE du Conseil, datant du même jour, 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 1968, L 257, p. 13).

8. Le règlement (CEE) n° 1612/68 est subdivisé en quatre parties. La première est intitulée « De l'emploi et de la famille des travailleurs », et la deuxième « De la mise en contact et de la compensation des offres et des demandes d'emploi ». Le titre I de la première partie est intitulé « De l'accès à l'emploi » et son article 1^{er} est libellé comme suit:

« 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.

- a) 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. »

9. Comme le stipule son article 1^{er}, la directive 68/360/CEE, qui définit les modalités d'exercice du droit de séjour, vise les ressortissants des États membres auxquels s'applique le règlement (CEE) n° 1612/68. La question déferée à la Cour tend donc à demander si un ressortissant d'un État membre a le droit de séjourner dans un autre État membre du seul fait qu'il y exerce un emploi dans le cadre régime tel que celui prévu par la loi sur l'emploi social. S'il possède effectivement ce droit de séjour, il a droit, dès lors, en application de l'article 4 de la directive, au permis de séjour, dont cet article prévoit qu'il est délivré sur production du document sous le couvert duquel l'intéressé a pénétré sur le territoire et d'une déclaration d'engagement de l'employeur ou d'une attestation de travail.

10. Pour saisir pleinement la portée de la question, il faut examiner de façon quelque peu approfondie le système instauré par la loi sur l'emploi social. Il s'agit d'un programme social destiné à maintenir, rétablir ou développer l'aptitude au travail de personnes aptes à travailler, mais qui, en raison de circonstances qui leur sont propres, sont dans l'incapacité (qui peut n'être que provisoire) de travailler normalement. A l'audience, il est apparu que la portée et l'objet de la loi sur l'emploi social étaient plus étroits que ne le donnaient à penser le jugement de renvoi et les observations écrites présentées à la Cour. En particulier, le régime qu'elle organise est différent des régimes qui permettent à des handicapés d'être employés dans des entreprises commerciales normales. L'agent des Pays-Bas a expliqué, à l'audience, que ce second type de régime existait aux Pays-Bas, mais qu'il faisait l'objet d'une réglementation distincte.

11. La loi sur l'emploi social n'est pas destinée non plus aux travailleurs aptes à exercer une activité qui sont au chômage, que ce soit à court terme ou à long terme. Elle n'est destinée qu'aux personnes souffrant d'une incapacité, physique ou mentale, qui les empêche, au moins provisoirement, de travailler normalement. M. Bettray, qui a suivi un traitement contre la toxicomanie, est peut-être lui-même un très bon exemple de la catégorie de personnes pour lesquelles le régime concerné a été conçu.

12. Ce régime est mis en œuvre aux Pays-Bas par les autorités locales, les communes. Il ressort de l'audience que des groupes de communes ont, dans toutes les régions des Pays-Bas, créé, à cet effet, un total d'environ 108 établissements destinés à fournir des emplois « sociaux » dans le cadre de la loi sur l'emploi social. L'entreprise Ergon d'Eindhoven (créée par la commune d'Eindhoven et des communes voisines), dans laquelle travaille le demandeur, en constitue un exemple. Les entreprises en question sont, semble-t-il, uniquement créées au profit de personnes qui ne sont pas aptes à travailler normalement, même si toutes ces entreprises comportent aussi une équipe administrative composée de personnes qui ne souffrent d'aucun handicap et qui en assurent la gestion.

13. L'entreprise n'a pas pour objet de réaliser des bénéfices, mais de répondre à la nécessité sociale de fournir une activité à des personnes qui, à défaut, ne pourraient pas en exercer. Le régime est financé en très grande partie par le pouvoir central et par les communes. Néanmoins, tout en ne réalisant pas véritablement de bénéfices, il semble que les entreprises créées dans ce cadre aient pour objectif de fournir aux bénéficiaires, dans les limites que leur impose la loi et sur lesquelles nous revien-

drons, des conditions aussi voisines que possible des conditions de travail normales. Cela correspond à la finalité de la loi sur l'emploi social, qui, comme nous l'avons indiqué, vise à permettre à des personnes atteintes de certains handicaps particuliers de s'insérer ou de se réinsérer dans le marché du travail.

14. Les activités que peut exercer chacune des entreprises en question sont bien délimitées par la loi sur l'emploi social (et ses textes d'application). En particulier, lesdites activités ne doivent pas affecter indûment la situation de l'emploi, ni la situation du marché des produits concernés, et les conditions de distribution des marchandises produites ne doivent pas être de nature à nuire au renom de « l'emploi social ».

15. Lorsqu'une personne souhaite bénéficier du régime, elle s'adresse à l'autorité locale, qui examine si cette personne répond aux conditions. Si elle est acceptée, elle subit une période probatoire de deux mois, après laquelle son poste est confirmé, si elle a accompli ses tâches de manière satisfaisante. C'est avec la commune que s'établit la relation d'emploi (article 19), et la commune peut aussi y mettre fin (article 28). La commune verse son salaire à l'intéressé, et c'est à la commune que celui-ci s'adresse en cas de litige relatif à son placement dans le cadre du régime ou au travail qu'il accomplit. Toutefois, cette relation contractuelle est spécifiquement régie par la loi sur l'emploi social elle-même; il en résulte que le bénéficiaire du régime de l'emploi social est exclu du statut de fonctionnaire ou de salarié « ordinaire » (article 19). Les obligations du bénéficiaire comportent l'obligation d'accomplir au mieux l'activité dont il est chargé et en respectant les instructions qui lui sont données, d'essayer d'améliorer ses aptitudes, de collaborer avec les autorités

pour l'obtention d'un travail normal, le cas échéant (article 21). Les rémunérations, les heures de travail et les mesures disciplinaires sont définies par les règlements d'application (article 30).

16. Avec cette réserve que le bénéficiaire reçoit un certain revenu minimal lui permettant de subvenir à ses propres besoins et à ceux des personnes à sa charge, les critères qui déterminent le niveau de la rémunération sont fonction du niveau du travail accompli et tendent, dans la mesure du possible, à assurer une rémunération qui correspond au niveau des salaires versés pour un travail similaire par les entreprises exerçant sur le marché normal; toutefois, la rémunération ne reflète pas la quantité de travail accompli. La loi prévoit deux catégories de bénéficiaires: « A » et « B ». La plupart sont classés dans la catégorie « A », et le rendement attendu dans cette catégorie correspond approximativement au tiers du rendement d'un travailleur normal. De la part des autres, le petit nombre de ceux qui relèvent de la catégorie « B », rien de tel n'est attendu; il leur est simplement demandé d'accomplir une quantité de travail qui soit compatible avec leur bien-être.

17. En bref, la loi sur l'emploi social fournit un cadre pour le recyclage de personnes dont les difficultés personnelles les empêchent de rechercher un emploi normal, avec l'objectif de leur insertion ou de leur réinsertion dans le marché normal du travail. Pour celles de ces personnes — habituellement classées dans la catégorie « B » — dont il est peu probable qu'elles puissent jamais entrer sur le marché normal du travail, elle assure une fonction thérapeutique utile.

18. La question porte donc sur le point de savoir si une personne acquiert la qualité de travailleur aux fins du droit communautaire du fait qu'elle exerce un emploi dans le cadre d'un tel régime. La Cour a déjà été saisie, en de nombreuses occasions, de la question de la définition du terme « travailleur »; il faut donc se référer à la jurisprudence sur ce point, même si, pour des raisons que nous exposerons ultérieurement, nous ne pensons pas que cette jurisprudence puisse être directement transposée aux circonstances inhabituelles de la présente affaire. La Cour a souligné que ce terme définissait le champ d'application d'une des libertés fondamentales garanties par le traité et qu'à ce titre il ne pouvait pas être interprété de façon restrictive: affaire 53/81, Levin/Staatssecretaris van Justitie (Rec. 1982, p. 1035). Dans l'arrêt Levin, la Cour a dit pour droit que même une personne n'exerçant qu'une activité salariée à temps partiel doit être considérée comme un travailleur aux fins du droit communautaire, et ce même si elle n'atteint, de ce fait, qu'une rémunération inférieure au revenu minimal d'existence, pourvu que cette personne exerce une activité salariée réelle et effective.

19. Les critères définis dans l'arrêt Levin ont été précisés et développés par une série de décisions ultérieures. On se souvient que, dans l'affaire 139/85, Kempf/Staatssecretaris van Justitie (Rec. 1986, p. 1741), qui concernait elle aussi une demande de décision préjudicielle du conseil d'État néerlandais, il s'agissait d'une personne, M. Kempf, qui exerçait une activité de professeur de musique à temps partiel donnant douze leçons par semaine et que le gouvernement des Pays-Bas avait exprimé des doutes quant à la possibilité de considérer pareil travail comme constituant en lui-même une activité réelle et effective au sens de l'arrêt Levin. Or, la Cour a estimé qu'il n'était pas néces-

saire d'examiner cette question, puisque le conseil d'État néerlandais avait lui-même constaté que les activités de M. Kempf n'étaient pas réduites au point de ne présenter qu'un caractère marginal et accessoire. Compte tenu de cette constatation, la Cour a estimé qu'une personne exerçant une activité à temps partiel effective et réelle ne perdait pas la qualité de travailleur au sens du droit communautaire, du seul fait que la rémunération tirée de cette activité était inférieure au minimum de moyens d'existence, ni même en raison du fait qu'elle réclamait une aide financière prélevée sur les fonds publics pour compléter la rémunération tirée de ladite activité.

20. A l'occasion de l'affaire 66/85, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg (Rec. 1986, p. 2121, 2144, attendu 17) la Cour a déclaré: « 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 ».

21. Dans son arrêt du 21 juin 1988 rendu dans l'affaire 197/86, Brown/Secretary of State for Scotland, la Cour a dit pour droit que (attendu 23):

« ... un ressortissant d'un autre État membre, qui s'engage dans une relation d'emploi dans l'État d'accueil pour une période de huit mois en vue d'y entreprendre par la suite des études universitaires, dans le même domaine professionnel, et qui n'aurait pas été engagé par l'employeur s'il n'avait pas déjà été admis à l'université, est à considérer comme travailleur au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 ».

Néanmoins, elle a ensuite ajouté (attendu 27) que la qualité de travailleur ne conférerait pas, dans pareilles circonstances, le droit à une bourse d'études au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68, dans la mesure où la relation de travail était alors un élément simplement accessoire par rapport aux études universitaires.

22. Le gouvernement des Pays-Bas soutient que le travail accompli dans le cadre de la loi sur l'emploi social ne saurait être considéré comme une activité effective et réelle de la même nature que l'activité envisagée dans l'arrêt Levin. Il s'en rapporte aux objectifs et aux caractéristiques spécifiques de cette loi et se fonde, en particulier, sur les caractéristiques suivantes.

23. En premier lieu, l'activité visée est destinée à maintenir, rétablir ou développer l'aptitude au travail de personnes qui ne peuvent pas travailler dans des conditions normales. Il nous semble cependant qu'un travailleur handicapé (par exemple), qui, en raison de son handicap, ne peut pas travailler dans des conditions normales, mais qui exerce néanmoins, sous la forme d'un emploi salarié, une activité effective et réelle, doit être considéré comme un travailleur au sens du droit communautaire; cette première caractéristique n'exclut donc pas le bénéficiaire du régime de l'emploi social du champ des dispositions du droit communautaire relatives aux travailleurs. Selon nous, ces dispositions peuvent parfaitement s'appliquer, même si l'intéressé souffre d'un handicap permanent et qu'il est donc improbable qu'il puisse recommencer à travailler dans des conditions normales, même avec une réadaptation et une thérapie.

24. Le gouvernement des Pays-Bas fait ensuite valoir que la productivité des bénéficiaires du régime de l'emploi social est trop faible pour leur permettre d'exercer un emploi de façon normale, que leur salaire ne dépend pas de leur productivité et qu'une très forte proportion des frais du système est prise en charge par les pouvoirs publics. Selon nous, ces éléments n'influent pas non plus sur la question, puisqu'il est fréquent de voir des formules d'emploi de toutes sortes subventionnées par des fonds publics — et même des fonds communautaires — pour tout un éventail d'objectifs sociaux et économiques.

25. En troisième lieu, tout en admettant (à juste titre, compte tenu de l'arrêt Lawrie-Blum déjà cité) que le régime en question comporte certains éléments d'une relation d'emploi normale, à savoir l'exécution d'un travail en contrepartie d'une rémunération sous la direction d'une autre personne, le gouvernement des Pays-Bas considère ces éléments comme de simples moyens d'atteindre les objectifs sociaux de ce régime. Les mesures dont il s'agit sont des mesures à caractère social, financées en grande partie par les pouvoirs publics dans ce but.

26. Cette considération, qui a été soulignée par l'agent du gouvernement néerlandais à l'audience, soulève, selon nous, la question qui est au centre de la présente affaire. S'il est exact que les éléments d'une relation d'emploi normale sont en effet simplement incidents par rapport à la finalité sociale du régime, l'activité en question pourrait être considérée comme purement « accessoire », pour reprendre les termes de l'arrêt Levin, par rapport auxdits objectifs. Il est vrai qu'il demeurerait impossible de prétendre que les « activités en question soient tellement réduites qu'elles se présentent comme pure-

ment marginales et accessoires ». L'activité en cause en l'espèce est d'une certaine importance. Toutefois, l'affaire Levin portait sur une relation de travail normale, alors que, dans le cas d'espèce, il est possible de soutenir que l'activité en question est, en un certain sens, « accessoire » dans son entier. En outre, si, dans l'arrêt Brown, la Cour a estimé que M. Brown était un travailleur, bien que son emploi fût simplement accessoire à ses études universitaires, cette décision s'inscrivait néanmoins elle aussi dans le contexte d'une relation d'emploi normale.

27. A cet égard, il est utile de rappeler le but dans lequel est assuré la libre circulation des travailleurs. Comme l'a déclaré la Cour dans l'arrêt Levin, ce but est: « entre autres (de promouvoir) un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et un relèvement du niveau de vie » (attendu 15).

28. Il est exact que la libre circulation des travailleurs tend à des objectifs plus larges, que reflète en particulier le préambule de règlement (CEE) n° 1612/68, dont le troisième considérant est libellé comme suit:

« Considérant que la libre circulation constitue pour les travailleurs et leur famille un droit fondamental; que la mobilité de la main-d'œuvre dans la Communauté doit être pour le travailleur un des moyens qui lui garantissent la possibilité d'améliorer ses conditions de vie et de travail et de faciliter sa promotion sociale, tout en contribuant à la satisfaction des besoins de l'économie des États membres; qu'il convient d'affirmer le droit de tous les travailleurs des États membres d'exercer l'activité de leur choix à l'intérieur de la Communauté ».

29. Ce considérant montre qu'en droit communautaire, le travail n'est pas à considérer comme une marchandise et il fait spécialement prévaloir les droits fondamentaux des travailleurs sur la satisfaction des besoins des économies des États membres.

30. Toutefois, il en ressort aussi que les dispositions du traité et de la législation relatives à la libre circulation des travailleurs ont pour objet d'assurer l'égalité d'accès à l'emploi de tous les citoyens de la Communauté, quelle que soit leur nationalité. Ceux qui ne sont pas en mesure d'accéder aux offres d'emploi n'entrent pas dans le champ de ces dispositions.

31. On peut trouver des éléments qui étayent ce point de vue dans le texte du traité lui-même, dont l'article 48, paragraphe 3, sous a), b) et c), mentionne le droit « de répondre à des emplois effectivement offerts », « de se déplacer, à cet effet, librement sur le territoire des États membres », et « 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 ». C'est aussi la conclusion qui découle de la structure et du détail des dispositions du règlement (CEE) n° 1612/68, notamment des termes de son article 1^{er}, déjà cité; nous rappelons que la directive 68/360/CEE s'applique explicitement aux ressortissants des États membres auxquels ledit règlement (CEE) n° 1612/68 est applicable.

32. Les personnes qui ne sont pas en mesure de répondre à des emplois offerts sur le marché du travail n'entrent donc pas, selon nous, dans le champ des dispositions du traité relatives aux travailleurs, ni dans le

domaine d'application de la réglementation qui les vise. M. Bettray, qui a suivi un traitement contre la toxicomanie, était dans l'incapacité de travailler normalement. Il a été admis au régime prévu par la loi sur l'emploi social, et cette circonstance prouve qu'il était empêché de travailler normalement. Il n'était pas en concurrence avec d'autres travailleurs pour l'accès à un emploi sur le marché normal du travail. Lorsque son recyclage sera terminé, il quittera le régime en question, comme le prévoit la loi sur l'emploi social, et sera alors dans la situation d'un citoyen ordinaire des Communautés européennes, ayant le droit d'entrer sur le territoire de tout État membre pour y rechercher un emploi (affaire 316/85, Centre public d'aide sociale de Courcelles/Lebon, arrêt du 18 juin 1987) et d'y séjourner, s'il trouve un emploi effectif et réel.

33. Ce qui est important en l'espèce, c'est le caractère essentiellement social du régime instauré par la loi sur l'emploi social. Les conditions de travail dans les entreprises concernées sont aussi proches que possible de celles des entreprises du marché normal, mais cette similitude répond à un but de recyclage; les marchandises produites et le travail accompli sont soigneusement délimités, de façon à éviter toute concurrence indue avec les productions et activités du marché normal. Le régime de l'emploi social est comparable aux formules, souvent gérées par des organisations charitables, dans le cadre desquelles des handicapés fabriquent ou emballent des petits produits d'usage courant. Ces produits peuvent ensuite éventuellement être vendus; toutefois, la personne qui les achète n'en a généralement pas particulièrement besoin, mais les achète pour contribuer à la charité. De cette façon, la charité peut assurer une double fonction. Elle permet de réunir des fonds et aussi de procurer une activité aux bénéficiaires — et

elle permet également de leur offrir la possibilité d'avoir le sentiment de contribuer à leur propre entretien. Néanmoins, le travail accompli par ces derniers n'a pas pour objectif de contribuer aux activités économiques de la Communauté, ni de relever le niveau de vie; il revêt un caractère purement social et est délibérément tenu à l'écart du marché normal. Même si le régime de la loi sur l'emploi social est géré par l'État, et non par des organisations charitables, il n'en demeure pas moins qu'il répond à un objectif essentiellement social par rapport auquel l'accomplissement d'un certain travail et l'apport de certaines marchandises sont purement accessoires. Bien qu'il soit éventuellement possible, dans le cadre d'un régime de ce type, de produire et de vendre des marchandises et d'exécuter le travail dans des conditions destinées à correspondre à des conditions de travail normales, l'activité concernée n'est pas, selon nous, de nature à constituer une activité effective et réelle, telle que celles envisagées dans l'arrêt Levin et à l'article 48 du traité.

34. Dans un cas tel que celui de l'espèce, la relation entre l'individu et le travail est l'inverse de celle qui existe dans une situation de travail normale. Dans une situation d'emploi normale, l'objectif est la production de certaines marchandises ou la prestation de certains services, le travail constituant le moyen d'atteindre cet objectif. Au surplus, la personne du travailleur n'importe généralement pas. Au contraire, dans le cas de régimes tels que ceux en question, c'est la personne qui est au centre des préoccupations, et le travail est créé et adapté en fonction de ses besoins. En lui-même, le travail ne revêt aucune importance économique; il est, au contraire, créé pour atteindre les objectifs du régime. La situation pourrait assurément être différente, si les personnes bénéficiant de tels régimes étaient placées dans des entreprises commerciales normales.

Néanmoins, en l'espèce, c'est l'entreprise qui est elle-même créée, afin de fournir des conditions d'emploi simulées, dans l'intérêt des bénéficiaires du régime.

35. Avant de conclure, il y a lieu de mentionner le moyen invoqué à titre subsidiaire par le demandeur, à savoir que, à défaut d'être considéré comme un travailleur, il doit être considéré comme bénéficiaire d'un statut privilégié à titre de bénéficiaire de prestations de services. Quoique la juridiction nationale n'ait déféré aucune question à cet égard, il convient peut-être de signaler que l'affaire pourrait éventuellement soulever le point de savoir si le demandeur relève du chapitre du traité concernant les services (articles 59 à 66) en sa qualité de bénéficiaire de prestations de services et si, à défaut d'un droit de séjour en qualité de travailleur, il possède au moins les droits prévus par l'article 4, paragraphe 2, de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO 1973, L 162, p. 14) qui dispose:

« Pour les prestataires et les destinataires de services, le droit de séjour correspond à la durée de la prestation. »

Toutefois, les dispositions du traité relatives aux services sont limitées, par les termes de l'article 60, aux services normalement fournis contre rémunération, de sorte qu'elles ne paraissent pas applicables en l'espèce. Au surplus, ces dispositions ne visent pas les séjours de très longue durée ou de durée indéterminée. Dans son arrêt

du 5 octobre 1988, dans l'affaire 196/87, U. Steymann/Staatssecretaris van Justitie, la Cour a estimé qu'une activité exercée de façon permanente ou sans limite de durée prévisible ne pouvait pas être régie par les dispositions du droit communautaire relatives aux prestations de services et a dit pour droit que les articles 59 et 60 du traité ne s'appliquaient pas à la situation d'un ressortissant d'un État membre qui se rendait sur le territoire d'un autre État membre et y établissait sa résidence principale, en vue d'y fournir ou d'y recevoir des prestations de services pendant une durée indéterminée. Il en résulte que le moyen subsidiaire du demandeur doit, selon nous, être rejeté.

36. Revenant à la question centrale, nous voudrions souligner que les faits de la cause sont inhabituels et que la conclusion que nous sommes amené à formuler est donc d'une portée limitée. Selon nous, le fait qu'une personne soit inapte, à cause d'un quelconque handicap, à travailler dans un cadre de travail normal est une circonstance qui n'est pas déterminante, puisque cette personne pourrait continuer d'être considérée comme un travailleur, si on lui donnait la possibilité de travailler dans un cadre normal en y assurant les moyens nécessaires. Ne constitue pas non plus un élément déterminant le fait que le régime concerné soit fondé sur le bénévolat ou essentiellement financé par les pouvoirs publics. Il n'est pas déterminant que le bénéficiaire dudit régime soit salarié par l'entreprise elle-même ou que sa relation d'emploi soit établie avec les pouvoirs publics; en effet, c'est la teneur des arrangements qui importe, et non pas leur forme juridique. Selon nous, le seul élément déterminant est la circonstance que l'entreprise existe uniquement et spécifiquement pour fournir à des personnes qui ne sont pas capables d'exercer un emploi dans des conditions

normales une activité semblable à celle que ces personnes pourraient exercer si elles en étaient capables. En pareille situation, l'activité est créée pour la personne, et il ne s'agit nullement d'une question d'accès à l'emploi.

37. Nous pensons donc qu'il y a lieu de répondre à la question déferée par le Raad van State comme suit:

« Les dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à des ressortissants d'un État membre inaptes à travailler dans des conditions d'emploi normales, qui exercent une activité professionnelle dans un autre État membre, dans une entreprise qui est uniquement et spécifiquement établie en vue de créer l'occasion de pareille activité. »