

ARRÊT DE LA COUR

31 mai 1989 \*

Dans l'affaire 344/87,

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

**I. Bettray**

et

**Staatssecretaris van Justitie,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE et de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, (JO L 257, p. 2),

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, T. Koopmans, R. Joliet, et F. Grévisse, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Diez de Velasco, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs

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

considérant les observations présentées:

— pour la partie requérante au principal M. Ingo Bettray, par M<sup>e</sup> L. F. Portier, avocat,

\* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour le gouvernement néerlandais, par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, M. E. F. Jacobs,

— pour la Commission des Communautés européennes par M. Pieter Jan Kuyper, membre de son service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 18 janvier 1989,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 8 mars 1989,

rend le présent

### Arrêt

- 1 Par ordonnance du 20 octobre 1987, parvenue à la Cour le 6 novembre suivant, le Raad van State des Pays-Bas a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 48 du traité CEE et de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, 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).
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Bettray à l'État néerlandais, au sujet du refus des autorités néerlandaises d'accorder à M. Bettray un permis de séjour.
- 3 M. Bettray, ressortissant allemand, est entré sur le territoire néerlandais le 15 juillet 1980. Il a demandé à deux reprises un permis de séjour aux Pays-Bas, en indiquant comme but de son séjour « séjour chez sa fiancée et ultérieurement mariage », et en ajoutant la deuxième fois « séjour dans un centre thérapeutique pour toxicomanes ». Ces demandes ont été rejetées par les autorités néerlandaises.

- 4 En raison de sa toxicomanie, M. Bettray a été engagé, à partir du 18 avril 1983 pour une durée indéterminée, par l'entreprise Ergon Eindhoven sous le régime mis en place par la « Wet Sociale Werkvoorziening » (loi néerlandaise sur l'emploi social, ci-après « WSW »).
- 5 Il résulte de l'ordonnance de renvoi que la WSW constitue une réglementation destinée à fournir du travail, dans le but de maintenir, de rétablir ou de promouvoir l'aptitude au travail de personnes qui, pour une durée indéterminée, ne sont pas en mesure, en raison de circonstances qui tiennent à leur état (ten gevolge van bij hen gelegen factoren), de travailler dans des conditions normales. A cet effet, des communes néerlandaises créent, avec un soutien financier de l'État, des entreprises ou associations de travail dont le seul but est de donner aux personnes en cause la possibilité d'exercer des activités rémunérées dans des conditions qui tiennent compte, dans toute la mesure du possible, des règles et usages légalement applicables à l'exercice d'une activité salariée dans des conditions normales, pour autant que l'aptitude physique et mentale des travailleurs ne justifie pas une dérogation à cet égard.
- 6 Le 4 novembre 1983, M. Bettray a introduit une nouvelle demande de permis de séjour, en indiquant comme but du séjour « exercice d'une activité salariée ». Ce permis lui a été refusé par décision du chef de la police locale. L'intéressé a ensuite formé une demande en révision de cette décision, auprès du secrétaire d'État à la Justice, qui a également été rejetée. Il s'est alors pourvu devant le Raad van State, en faisant valoir sa condition de travailleur au sens du traité CEE.
- 7 Le Raad van State a considéré que, pour rendre son jugement, il était nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 1<sup>er</sup>, 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 CEE 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 des personnes visées au titre III du règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968. »
- 8 Pour un plus ample exposé des faits, du déroulement de la procédure et des observations écrites présentées devant 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.
- 9 La question posée par la juridiction nationale vise en substance à savoir si l'article 48, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre employé dans un autre État membre sous un régime tel que celui de la WSW peut se voir reconnaître, à ce seul titre, la qualité de travailleur au sens du droit communautaire.
- 10 Alors que la Commission et le requérant au principal estiment qu'une réponse affirmative à cette question s'impose, compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur la notion de travailleur, le gouvernement néerlandais soutient que, étant donné les particularités du régime de la WSW, les personnes qui travaillent sous ce régime ne sont pas à considérer comme des travailleurs au sens du droit communautaire. A cet égard, il relève, notamment, la nature juridique « sui generis » de la relation d'emploi dans le cadre de la WSW, la productivité très faible des personnes employées, dont la rémunération est financée en grande partie grâce à des subventions des pouvoirs publics, enfin le caractère éminemment social et non économique du régime en cause.
- 11 Il convient de relever à titre liminaire que, selon une jurisprudence désormais établie, la notion de travailleur au sens de l'article 48 du traité revêt une portée communautaire et que, en tant qu'elle définit le champ d'application d'une des libertés fondamentales de la Communauté, cette notion doit être interprétée de façon large (voir, notamment, l'arrêt du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Rec. p. 2121).

- 12 Il résulte du même arrêt que cette notion doit être définie selon des critères objectifs, qui caractérisent la relation de travail, en considération des droits et devoirs des personnes concernées, et que 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.
- 13 Il convient de rappeler encore qu'il ressort tant de l'énoncé du principe de la libre circulation des travailleurs que de la place qu'occupent les règles y relatives dans l'ensemble du système du traité que ces règles ne garantissent que la libre circulation des personnes exerçant ou souhaitant exercer une activité économique et que, par conséquent, elles ne couvrent que l'exercice d'activités réelles et effectives (voir l'arrêt du 23 mars 1982, Levin, 53/81, Rec. p. 1035).
- 14 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que les personnes employées sous le régime de la WSW fournissent, dans le cadre d'un rapport de subordination, des prestations en contrepartie desquelles elles touchent une rémunération. La caractéristique essentielle de la relation de travail est donc présente.
- 15 Cette constatation ne saurait être infirmée par la circonstance que la productivité des personnes employées sous ce régime est faible et que, par conséquent, leur rémunération est en grande partie assurée au moyen de subventions publiques. En effet, ni la productivité plus ou moins élevée, ni l'origine des ressources pour la rémunération ne peuvent avoir de conséquences quelconques quant à la reconnaissance ou non d'une personne comme travailleur.
- 16 La reconnaissance de la qualité de travailleur ne saurait davantage être exclue du fait que la relation d'emploi établie dans le cadre de la WSW a une nature juridique « sui generis » au regard du droit national. En effet, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour (voir, en premier lieu, l'arrêt du 12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153), la nature du lien juridique qui lie le travailleur à l'employeur n'est pas déterminante pour l'application de l'article 48 du traité.

- 17 Il convient de constater, en revanche, que les activités exercées dans le cadre de la WSW ne peuvent pas être considérées comme des activités économiques réelles et effectives, dès lors qu'elles ne constituent qu'un moyen de rééducation ou de réinsertion des personnes qui les exercent et que le travail rémunéré, conçu selon les possibilités physiques et mentales de chacun, a pour fin de permettre aux intéressés de retrouver, dans un délai plus ou moins long, la capacité d'occuper un emploi ordinaire ou de leur donner accès à un mode de vie qui soit le plus proche possible de la normale.
- 18 En effet, il résulte de l'ordonnance de renvoi que les emplois en question sont réservés à des personnes qui, en raison de circonstances qui tiennent à leur état, ne sont pas en mesure d'occuper un emploi dans des conditions normales, et que l'emploi social prend fin, dès lors que la commune est avertie, par le bureau d'emploi, de ce que la personne en cause peut retrouver à court terme un emploi dans des conditions normales.
- 19 Il résulte également de l'ordonnance de renvoi que les personnes employées dans le cadre de la WSW ne sont pas sélectionnées en fonction de leur capacité à exercer une certaine activité, mais que, au contraire, ce sont les activités à réaliser qui sont conçues en fonction des capacités des personnes appelées à les exercer, et ce dans le but de maintenir, rétablir ou promouvoir leur aptitude au travail. Enfin, les activités en cause sont réalisées dans le cadre d'entreprises ou associations de travail créées à ce seul effet par les communes.
- 20 Il convient donc de répondre à la question posée par la juridiction nationale que l'article 48, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre employé dans un autre État membre sous un régime tel que celui de la WSW, dans lequel les activités exercées ne constituent qu'un moyen de rééducation ou de réinsertion, ne peut se voir reconnaître, à ce seul titre, la qualité de travailleur au sens du droit communautaire.

### **Sur les dépens**

- 21 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais et 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, par ordonnance du 20 octobre 1987, dit pour droit:

**L'article 48, paragraphe 1, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'un ressortissant d'un État membre employé dans un autre État membre sous un régime tel que celui de la WSW, dans lequel les activités exercées ne constituent qu'un moyen de rééducation ou de réinsertion, ne peut se voir reconnaître, à ce seul titre, la qualité de travailleur au sens du droit communautaire.**

Due

Koopmans

Joliet

Grévisse

Slynn Kakouris Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 31 mai 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due