2. Les emplois dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité, exclus du champ d'application des paragraphes 1 à 3 de cet article, correspondent à 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.

Un stage de formation préparatoire à la profession d'enseignant ne relève pas de cette disposition.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 29 avril 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — L'affaire dans laquelle nous prenons position aujourd'hui porte sur la question de savoir si, en Allemagne, un ressortissant d'un autre État membre de la Communauté européenne peut exiger d'être admis au stage d'État de formation à la carrière d'enseignant.

1. La requérante — M^me^ Lawrie-Blum, ressortissante britannique née au Portugal, ayant entre-temps épousé un citoyen allemand — a effectué ses études en Autriche puis en Angleterre où elle a obtenu son diplôme de fin d'études secondaires. Elle a ensuite fait ses études à l'université de Fribourg où elle a réussi, au printemps de 1979, l'examen théorique de professeur de lycée avec pour matières principales le russe et l'anglais. Au mois d'août 1979, elle a demandé à l'Oberschulamt de Stuttgart (Land de Bade-Wurtemberg, partie défenderesse) à être admise à participer au stage de formation à la carrière d'enseignant de lycée. Une fois sa formation terminée, elle avait l'intention d'enseigner dans un lycée privé.

Les autorités de police de la ville de Fribourg n'ont rien trouvé à redire à l'admission de la requérante au stage préparatoire ni à son accès à la fonction publique sous l'angle de la législation applicable aux étrangers; après en avoir été instruite, la requérante avait solennellement déclaré adhérer aux principes de la démocratie libérale au sens de la Grundgesetz (loi fondamentale) et être prête à traduire à tout moment dans ses actes son adhésion à l'ordre juridique libéral et démocratique au sens de la Grundgesetz ainsi qu'à en défendre le maintien. L'Oberschulamt a cependant rejeté sa demande d'admission au

* Traduit de l'allemand.

stage préparatoire: selon lui, aux termes de l'article 2, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement relatif au stage de formation et à l'examen pédagogique pour l'enseignement dans les lycées du 14 juin 1976, seules les personnes remplissant les conditions individuelles d'accès à la fonction publique peuvent être admises au stage préparatoire. D'après l'article 6, paragraphe 1, alinéa 1, de la Landesbeamtengesetz (loi relative à la fonction publique du Land), seuls les ressortissants allemands au sens de l'article 116 de la loi fondamentale peuvent accéder à la fonction publique.

L'Oberschulamt a rejeté la réclamation de la requérante par décision du 4 février 1980.

2. Contre ce refus de l'admettre au stage préparatoire, la requérante a formé un recours devant le Verwaltungsgericht de Fribourg aux fins d'obtenir que celui-ci annule la décision de l'Oberschulamt de Stuttgart et ordonne à la défenderesse de l'autoriser à suivre le stage de formation à l'enseignement dans les lycées. Elle laissait au Land défendeur le soin de décider sous quelle forme juridique elle devait être admise au stage préparatoire; en particulier, elle ne demandait pas à être nommée fonctionnaire.

Le Verwaltungsgericht de Fribourg a rejeté ce recours au motif qu'en principe seuls les Allemands peuvent être admis au stage préparatoire. Selon cette juridiction, cette disposition n'est pas contraire à l'article 48 du traité CEE — qui vise à l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs des États membres — car en vertu de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, les dispositions de cet article ne sont expressément pas applicables aux emplois dans l'administration publique. En République fédérale d'Allemagne, l'enseignement d'État qui s'exerce par principe dans le cadre de la fonction publique en fait partie.

L'appel interjeté par la requérante a été rejeté par le Verwaltungsgerichtshof du Bade-Wurtemberg. Cette juridiction a motivé sa décision comme suit.

Le stage préparatoire à l'enseignement dans les lycées implique — contrairement au stage préparatoire pour les juristes par exemple — un statut de fonctionnaire. En conséquence, le stage préparatoire est réservé aux personnes remplissant les conditions individuelles d'accès à la fonction publique; l'une des conditions de principe en est la nationalité allemande au sens de l'article 116 de la loi fondamentale.

Toujours selon le Verwaltungsgerichtshof, le rejet de la demande de la requérante ne porte pas davantage atteinte à un droit que lui confère le droit communautaire européen. Un emploi de professeur dans l'enseignement public, y compris pendant la période de formation, ne relève pas du principe de la libre circulation énoncé par l'article 48 du traité CEE. C'est ce qui résulte de l'interprétation de ce principe en tant que tel et de l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

Cependant, le seul fait que, en droit national, le recrutement ait lieu dans le cadre de la fonction publique n'a pas pour effet d'écarter le principe de la libre circulation. C'est au contraire la finalité du traité instituant la Communauté économique européenne qui détermine la portée du principe de libre circulation des travailleurs en droit communautaire. Conformément à l'objectif économique décrit à l'article 2 du traité CEE, ce principe ne vise que les activités qui constituent une activité économique au sens de l'article 2 du traité CEE. Or, l'école publique n'est pas concernée car elle échappe à la politique économique et ne fait pas partie de la vie économique, mais elle fait essentiellement l'objet de la politique de l'éducation, ne constitue pas une opération de marché, n'est pas organisée selon les règles du droit économique et ne relève dès lors pas du champ d'application du traité CEE. De même, les écoles privées,

pour autant du moins qu'elles délivrent des titres généralement reconnus, ne poursuivent pas davantage d'objectif économique.

D'après cette juridiction encore, l'emploi d'enseignant dans les écoles publiques est également couvert par la dérogation de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. La mission d'enseignant dans les écoles publiques comporte, dans l'ensemble, un exercice de la puissance publique. Les tâches de puissance publique qui incombent aux enseignants ont incité le législateur allemand, eu égard à l'article 33, paragraphe 4, de la Grundgesetz, à inscrire également le stage de formation dans le cadre d'un rapport de service public et de loyauté. D'après la réglementation en vigueur au Bade-Wurtemberg, le stagiaire y est tenu d'assurer de manière autonome un certain nombre de cours dans l'école où il reçoit sa formation; il peut en outre être chargé de cours supplémentaires. On lui confie par là, dans le cadre de sa formation, une tâche de puissance publique.

La requérante a introduit une demande en « Revision » contre l'arrêt cité du Verwaltungsgerichtshof du Bade-Wurtemberg. L'Oberbundesanwalt est intervenu dans la procédure devant le Bundesverwaltungsgericht. Selon lui, les dispositions de l'article 48 du traité CEE et du règlement n° 1612/68 du Conseil relatives à la libre circulation des travailleurs ne sont pas applicables aux fonctionnaires à titre révocable participant au stage préparatoire, le véritable objectif de l'activité de stagiaire n'étant pas de gagner de l'argent mais de compléter la formation acquise au cours des études universitaires.

3. Par ordonnance du 24 janvier 1985, le Bundesverwaltungsgericht a sursis à statuer et demandé à la Cour de justice des Communautés européennes de faire la lumière sur la question suivante:

« Les règles du droit communautaire relatives à la liberté de circulation [article 48 du traité CEE, article 1er 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 comporte 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? »

Dans la motivation de sa demande de décision préjudicielle, le Bundesverwaltungsgericht a d'abord souligné qu'en droit allemand la requérante n'a aucun droit à être admise au stage de formation. Ce droit pourrait tout au plus résulter du droit communautaire sans que cela soit pourtant le cas en l'espèce.

Le Bundesverwaltungsgericht met en doute le fait que la notion communautaire de travailleur au sens de l'article 48, paragraphes 1 à 3, du traité CEE et de l'article 1er du règlement n° 1612/68 [1] s'applique également aux activités exercées dans un cadre juridique tel que celui de la fonction publique allemande. Le Bundesverwaltungsgericht admet que la notion en question ne doit pas être définie par référence aux règles de droit des États membres; selon lui cette conception n'interdit cependant pas de tirer de la situation du droit existant dans les États membres lors de la signature du traité CEE des éléments d'interprétation des notions de droit communautaire. En toute

1 — Règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs, JO 1968, L 257, p. 2.

hypothèse, en droit national allemand, on entend par travailleurs les personnes qui ont avec ceux qui les emploient (employeurs) un rapport de droit privé. Les personnes dont le statut juridique par rapport à la personne morale de droit public qui les emploie (l'administration) relève du droit public — en particulier les fonctionnaires, les juges et les soldats — ne sont pas comprises dans cette notion. C'est d'autant plus vrai que l'assimilation de principe des fonctionnaires ainsi qu'éventuellement des juges et des soldats aurait nettement plus ébranlé le système juridique national existant que la réglementation relative à la libre circulation des travailleurs de droit privé. Le contrat de travail de ces derniers a pour principale obligation réciproque l'échange, en termes économiques, d'une prestation de travail et d'une rétribution. Au contraire, le statut de fonctionnaire a une portée qui n'est pas seulement économique, mais qui est surtout d'intérêt national, et qui est notamment caractérisée par une obligation de loyauté fondamentalement plus étendue.

Toujours d'après cette juridiction, il n'est pas nécessaire de se demander si la notion d'« activité salariée » visée à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1612/68 pourrait, prise isolément, indiquer que le Conseil ayant adopté ce règlement est parti du principe d'une libre circulation s'appliquant à toutes les personnes exerçant une activité rémunérée à titre dépendant. En effet, cette disposition implique que les activités relevant du principe de la libre circulation sont délimitées par l'article 48 du traité CEE.

D'après le Bundesverwaltungsgericht, le fait que le stage de formation litigieux ne constitue pas encore une activité professionnelle rémunérée, mais le dernier stade de la formation professionnelle, contribue également à faire douter de l'applicabilité de l'article 48 du traité CEE. Le but de ce stage n'est pas de couvrir les besoins de l'administration en matière d'enseignement mais de former les stagiaires. Ces derniers doivent être familiarisés avec la théorie et la pratique de la pédagogie et de l'enseignement de manière à être capables d'assurer de manière autonome et avec succès des fonctions d'enseignant de lycée. Même les cours qu'ils dispensent, d'abord sous contrôle puis tout seuls, répondent à cet objectif. Au contraire des traitements des fonctionnaires qui correspondent à la rémunération de leur vaste obligation de service, les indemnités payées aux stagiaires servent à assurer la réalisation de l'objectif de formation.

Cette juridiction ajoute que, si le stage de formation litigieux devait néanmoins relever du champ d'application de l'article 48, paragraphes 1 à 3, du traité CEE, l'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE devrait s'appliquer.

D'après la jurisprudence de la Cour de justice européenne, il est nécessaire que « les emplois concernés soient typiques de l'activité spécifique de l'administration publique dans la mesure où cette dernière exerce des prérogatives de puissance publique et garantit les intérêts généraux de l'État ». Le Bundesverwaltungsgericht comprend cette condition en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que chaque emploi concerné satisfasse aux deux critères cités, mais soit lié ou bien à l'exercice de prérogatives de puissance publique, ou bien à la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. En effet, on ne trouve dans les arrêts de la Cour aucun élément plaidant en faveur d'une interprétation selon laquelle pas même tous les emplois liés à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne relèveraient de la dérogation du paragraphe 4. Par conséquent, dans la phrase précitée, la Cour n'a pas rattaché les deux critères aux « emplois concernés », mais les a, au contraire, utilisés pour définir le domaine général des activités spécifiques de l'administration publique.

Cette juridiction souligne également que, en droit national, le statut de fonctionnaire ne peut être conféré que pour l'accomplissement de missions de puissance publique ou de tâches qui, pour des raisons de sécurité de l'État ou de la vie publique, ne peuvent pas être confiées exclusivement à des personnes liées par un contrat de travail de droit privé.

Ces conditions légales ainsi que les droits et obligations particuliers liés au statut de la fonction publique suffisent à faire apparaître les emplois prévus pour être occupés au titre de ce statut comme des emplois typiques des activités spécifiques de l'administration publique dans le sens requis par la Cour de justice européenne.

D'après le Bundesverwaltungsgericht, même indépendamment de la nature du lien d'emploi offert, les activités d'enseignant dans les écoles publiques comportent l'exercice de prérogatives de puissance publique. Pour l'application de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, il convient de déterminer en droit communautaire quelles sont les formes de l'activité de l'État qui doivent être considérées comme représentant l'exercice de prérogatives de puissance publique. Il appartient par contre à l'État membre de décider quelles tâches il accomplit dans le cadre d'une telle forme d'activité, quelles sont celles qu'il gère en dehors de ce cadre ou quelles sont celles qu'il abandonne aux personnes privées.

Le Bundesverwaltungsgericht poursuit en disant que, aux termes du droit national en matière d'éducation, l'État s'adresse en tant que détenteur de la puissance publique à l'élève à travers l'institution publique et les personnes agissant en son nom. C'est ce que montre, entre autres, le fait que les décisions relatives aux mutations, aux réglementations formelles, mais également à une organisation de cours litigieuse, par exemple, sont adoptées sous la forme de l'acte de puissance publique qu'est l'acte administratif; les mesures individuelles, comme l'appréciation du travail des élèves au cours de l'année scolaire, font partie intégrante de ces actes administratifs. Les stagiaires participent également, d'abord sous contrôle puis de manière autonome, à cette activité relevant de l'exercice de la puissance publique qui prépare, entre autres, des actes administratifs de cette nature.

Enfin, d'après le Bundesverwaltungsgericht, l'activité d'un enseignant des écoles publiques sauvegarde les intérêts généraux de l'État. Le droit national applicable en l'espèce reconnaît à l'éducation une place éminente parmi les missions fondamentales de la puissance publique. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de la loi fondamentale, l'ensemble du système scolaire est placé sous le contrôle de l'État.

4. Dans sa réponse aux questions posées par la Cour, le Land défendeur au principal a exposé qu'au Bade-Wurtemberg l'effectif du personnel enseignant dans les lycées se chiffrait au cours de l'année scolaire 1984-1985 à 18 248 fonctionnaires, 651 enseignants relevant du service public mais non statutaires, 1 269 enseignants en stage ainsi qu'à 1 894 enseignants des écoles privées.

En principe, les écoles publiques ne font appel qu'à des enseignants fonctionnaires, ils ne recourent que dans des cas particuliers à des enseignants n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Sur le plan juridique, l'accomplissement du stage et l'examen pédagogique ne sont pas nécessaires pour être employé comme enseignant dans les écoles privées; eu égard au nombre restreint d'emplois existant actuellement dans l'enseignement public et la pléthore d'enseignants ayant achevé leur formation, l'emploi de candidats titulaires du premier et du deuxième diplômes de formation est également devenu usuel dans les écoles privées.

Le Land défendeur a également fourni des détails sur les conditions d'admission au stage préparatoire et au deuxième examen d'État s'appliquant dans les autres Länder de la République fédérale d'Allemagne aux juristes et aux candidats à un emploi d'enseignant dans les lycées. Il en ressort que, dans certains Länder, des ressortissants d'autres États membres peuvent être admis à accomplir le stage préparatoire et à passer le diplôme d'enseignant.

Les ressortissants des États membres de la Communauté économique européenne autres qu'allemands peuvent être admis au stage de formation juridique dans tous les Länder; ils l'accomplissent avec un statut de droit privé dans certains d'entre eux et de droit public dans certains autres, sans cependant avoir le statut de stagiaire fonctionnaire. Cela résulte, en partie, de dispositions écrites et, en partie, de la pratique dans les différents Länder par rapport à laquelle il faudrait tirer les conséquences des arrêts rendus par la Cour le 21 juin 1974, dans l'affaire 2/74 [2], et le 3 décembre 1974, dans l'affaire 33/74 [3].

5. Les parties au principal, la Commission des Communautés européennes ainsi que — au cours de la procédure orale — le gouvernement du Royaume-Uni ont présenté des observations sur cette demande de décision à titre préjudiciel. La requérante et la Commission sont d'avis qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à la question posée, alors que le Land défendeur soutient le contraire en s'appuyant sur la motivation de la demande en question. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est surtout efforcé de définir une limite entre un pur rapport de formation et un rapport de travail reposant sur un rapport équilibré entre une prestation et une contrepartie.

Nous aborderons le détail des arguments des parties en livrant nos conclusions sur cette affaire.

B — I. Il nous paraît en premier lieu nécessaire de revenir plus en détail sur le stage d'État de préparation à la fonction d'enseignant et de souligner certaines caractéristiques de l'enseignement allemand. A cet égard, il ne s'agit pas d'interpréter le droit national — ce qui au reste ne rentrerait pas dans les pouvoirs dont dispose la Cour dans le cadre d'une procédure à titre préjudiciel —, il s'agit plutôt de présenter un élément de fait, certes abordé dans la question posée, mais qui n'est pas décrit de manière complète.

1. En République fédérale, la formation des enseignants relève essentiellement des Länder. Cette formation comprend des études universitaires sanctionnées par un premier diplôme d'État et un stage de formation suivi par l'examen pédagogique d'aptitude à l'enseignement.

Au Bade-Wurtemberg, à l'époque à laquelle s'est déroulée la procédure au principal, le stage préparatoire a d'abord été régi par le règlement du ministère de l'Instruction publique et des Sports, relatif au stage préparatoire et à l'examen pédagogique pour l'enseignement dans les lycées, du 14 juin 1976; ce règlement a été remplacé par le règlement du même ministère, relatif au stage préparatoire et au deuxième diplôme d'État pour l'enseignement dans le second degré des lycées, du 31 août 1984.

D'après l'article 1er du dernier règlement cité, le stagiaire est initié à la pédagogie et à l'enseignement et est préparé à être capable d'assurer correctement et de manière autonome ses fonctions d'éducation et de formation en qualité de professeur de lycée (article 1er).

Le stage préparatoire de formation est divisé en deux parties d'une durée d'un an chacune. La première partie sert à initier le stagiaire à la pédagogie et à l'enseignement. Il comprend la formation à l'École normale et dans une école (généralement) publique ou, si le ministre compétent donne son autorisation, dans un lycée privé. Pendant cette période, le stagiaire doit recevoir huit à dix heures de cours par semaine et

2 — Arrêt rendu le 21 juin 1974 dans l'affaire 2/74, Jean Reyners/État belge, Rec. 1974, p. 631.

3 — Arrêt rendu le 3 décembre 1974 dans l'affaire 33/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Rec. 1974, p. 1299.

commence progressivement à enseigner sous la direction d'une autre personne (enseignement de formation sous contrôle).

La seconde partie de la formation vise à continuer à développer les capacités et l'aptitude nécessaires à l'exercice d'une fonction pédagogique et d'enseignement dans l'école. Au cours de cette période, le stagiaire doit donner par lui-même huit à neuf heures de cours par semaine dans les matières comprises dans cette formation; il doit, en outre, donner des cours dans différentes classes de différents niveaux sous la surveillance d'une autre personne.

Les cours dispensés de manière autonome et les cours de formation dispensés avec l'assistance d'une autre personne ne doivent pas dépasser onze heures par semaine au total (articles 11 et 13).

Le candidat admis au stage préparatoire est nommé stagiaire avec le statut de fonctionnaire à titre révocable par l'Oberschulamt. Ne sont admis au stage que les personnes qui remplissent les conditions individuelles d'accès à la fonction publique; aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg (loi relative à la fonction publique au Bade-Wurtemberg), l'une de ces conditions est d'avoir la nationalité allemande au sens de l'article 116 de la loi fondamentale; l'article 6, paragraphe 3, autorise le ministre de l'Intérieur à prévoir des exceptions lorsque les nécessités du service le requièrent de manière urgente.

En application de l'article 59 de la Bundesbesoldungsgesetz (loi fédérale sur le traitement des fonctionnaires), le stagiaire perçoit un traitement de stagiaire calculé à partir du traitement qu'il percevrait après la fin de son stage préparatoire dans un emploi de la fonction publique. Pour les stagiaires nommés après le 31 décembre 1983, ce traitement représente environ 39 % du traitement d'un Studienrat (professeur) de la catégorie A 13, échelon 1 [4]. Sur le traitement cité, les stagiaires de l'enseignement sont soumis à l'impôt sur les revenus des professions salariées.

Le stage préparatoire se termine par le deuxième examen d'État dont la réussite ouvre aux stagiaires l'accès à la carrière d'enseignant du second degré dans les lycées (article 25).

A l'expiration de la durée du rapport d'emploi statutaire, les stagiaires qui ne rentrent pas dans la fonction publique sont inscrits à titre complémentaire à la caisse de retraite des travailleurs et employés conformément à l'article 1232 de la Reichsversicherungsordnung et à l'article 9 de l'Angestelltenversicherungsgesetz.

2. A propos du système scolaire en République fédérale d'Allemagne, il convient de renvoyer, en premier lieu, à l'article 7 de la loi fondamentale qui dispose, dans son paragraphe 1, ce qui suit:

« L'enseignement dans son ensemble est sous la tutelle de l'État. »

Le paragraphe 4 contient dans sa première phrase la disposition suivante:

« Le droit de fonder des écoles privées est garanti. Dans la mesure où elles se substituent aux écoles publiques, les écoles privées doivent recevoir l'agrément de l'État et sont soumises aux lois du Land. »

L'État est donc responsable de l'ensemble de l'enseignement *sans qu'il y ait pour autant de monopole d'État dans ce domaine.* Au contraire, la loi fondamentale garantit à tout un chacun le droit fondamental de créer des écoles privées et il existe un droit à en voir

4 — A cet égard, il y a néanmoins lieu de noter que l'échelon étant déterminé conformément à l'article 28 de la Bundesbesoldungsgesetz, un professeur qui vient d'être nommé est, en général, classé à un échelon plus élevé que l'échelon 1. Il en résulte que le pourcentage cité doit encore être réduit.

l'exploitation autorisée dans les conditions de l'article 7, paragraphe 4, de la loi fondamentale [5]. Conformément à cela, l'enseignement au Bade-Wurtemberg est également régi par deux lois différentes: la loi sur l'enseignement au Bade-Wurtemberg dans sa version du 1er août 1983, qui s'applique aux écoles publiques, et la Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft (loi sur l'enseignement privé) dans sa version du 19 juillet 1979.

Enfin, il y a lieu d'observer encore que, en application de l'article 38, paragraphe 1, de la loi sur l'enseignement, les enseignants des écoles *publiques* sont au service du Land. Cette disposition n'établit pas ce que doit être le statut de l'enseignant par rapport au Land; le statut de fonctionnaire n'est en tout état de cause pas prévu de manière obligatoire.

II. Dans les observations qui vont suivre, nous nous pencherons d'abord sur la formulation de la demande de décision préjudicielle, ensuite sur la question de savoir si des personnes se trouvant dans la même situation que les stagiaires allemands de l'enseignement sont à considérer comme des travailleurs au sens de l'article 48 du traité CEE et, dans l'affirmative, si la clause d'exception relative à l'administration publique de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE leur est applicable.

1. De l'avis du gouvernement du *Royaume-Uni*, la question préjudicielle est rédigée en termes trop généraux. La manière dont elle est posée suppose qu'on puisse donner une réponse uniforme pour toutes les personnes faisant des études ou accomplissant un stage pratique en vue de devenir enseignants. Or, une telle réponse uniforme n'est pas possible, l'organisation, le financement, la structure et la durée de la formation pédagogique étant extrêmement différents d'un État à l'autre.

2. Cette opinion nous semble reposer sur une méprise. Il y a lieu de concéder au gouvernement du Royaume-Uni que la formulation de la demande préjudicielle, en particulier dans sa traduction anglaise [6], qui parle de « trainee teachers » (professeurs stagiaires) peut donner l'impression d'être posée en termes beaucoup plus larges qu'elle ne l'est réellement.

Or, si on examine la formulation de la demande préjudicielle dans le cadre du litige au principal, il devient clair que la question ne porte pas sur le statut quel qu'il soit d'un futur professeur pendant sa formation, mais uniquement sur le statut juridique concret d'un stagiaire de l'enseignement en Allemagne, en particulier au Bade-Wurtemberg.

Si, donc, la demande préjudicielle se rapporte au statut juridique d'un stagiaire, tel que nous l'avons précisé plus haut, il n'y a aucune raison de restreindre la portée de la question posée par le Bundesverwaltungsgericht. En revanche, dans la formulation de la réponse, il y aura lieu de tenir compte du fait que dans une procédure de décision à titre préjudiciel la Cour n'a pas à se prononcer sur le cas d'espèce, mais à donner à la juridiction de renvoi des éléments d'interprétation lui permettant de trancher elle-même le litige au principal.

III. Il y a lieu de rechercher d'abord si les stagiaires de l'enseignement rentrent dans le champ d'application de l'article 48 du traité CEE. Cela a été contesté, d'une part, en arguant du fait que les stagiaires de l'enseignement ne sont pas engagés dans un rapport de travail, mais plutôt dans un rapport de formation; d'autre part, il a été affirmé que la notion de travailleur

5 — Voir Bundesverfassungsgericht, arrêt rendu le 14 novembre 1969, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, vol. 27, p. 195, spécialement p. 201.

6 — JO 1985, C 99, p. 7.

contenue dans l'article 48 du traité CEE n'englobe pas la notion de fonctionnaire.

1. a) De l'avis du *Land défendeur*, le stage préparatoire ne constitue pas une activité professionnelle mais le dernier stade de la formation. Les émoluments que touche le stagiaire ne sont pas non plus la rémunération d'une prestation mais servent à garantir sa formation.

D'après la *demanderesse* au principal, le stage de formation à la carrière d'enseignant dans les lycées sert au stagiaire au moins autant à assurer sa subsistance qu'à préparer le deuxième examen d'État. Un candidat à l'enseignement ne reçoit pas simplement une contribution modique destinée à couvrir ses frais mais un traitement de stagiaire fixé par la loi fédérale. Il perçoit, en outre, des allocations exceptionnelles, une allocation vacances et des aides à la constitution du patrimoine. Les stagiaires en cours de formation exercent une activité moyennant une rémunération — élevée — correspondant à la prestation qu'ils fournissent.

Selon la *Commission* également, le stagiaire en formation a la qualité de travailleur même si l'objectif principal de la période préparatoire est la formation et non la fourniture de prestations. L'accès à la profession est toujours lié à une période d'apprentissage. Étant donné les liens étroits qui existent entre la formation professionnelle et l'activité professionnelle, le droit communautaire a intégré la formation professionnelle dans le domaine protégé par les règles de la libre circulation.

b) Comme nous l'avons exposé au début de notre prise de position (sous B, paragraphe I, point 1), le stage préparatoire à l'enseignement s'inscrit dans le cadre d'une relation d'emploi. Le stagiaire doit donner un certain nombre d'heures de cours, il perçoit un traitement et est, de surcroît, également soumis aux dispositions du droit du travail ou du droit de la fonction publique, du droit fiscal et du droit social.

S'il est vrai qu'au début du stage il y a probablement déséquilibre entre la prestation et le traitement, il y a néanmoins lieu de partir de l'idée que le rapport entre la prestation fournie et la contrepartie s'équilibre progressivement au cours de la période de formation. En effet, si le stagiaire doit être initié à la pédagogie et à l'enseignement et préparé à être capable d'assurer de manière responsable et positive sa mission pédagogique en qualité de professeur de lycée, il y a lieu d'admettre que le stage s'étant déroulé avec succès, le stagiaire doit, au moins à la fin de celui-ci, fournir une prestation d'enseignement certes limitée en nombre d'heures mais de qualité irréprochable.

Si l'on tient, par ailleurs, compte du fait que, au cours de la seconde phase de formation, le stagiaire doit dispenser un nombre d'heures de cours assez considérable de manière autonome, alors que son traitement ne représente que 39 % de celui d'un professeur, on peut en tout état de cause parfaitement parler d'un équilibre entre la prestation et la contrepartie au cours de cette période.

L'opinion qui consiste à considérer le stagiaire comme un travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE n'est pas davantage contraire à l'objectif du stage de formation, qui est de faire acquérir par la pratique au stagiaire le savoir et l'expérience nécessaires au plein exercice futur d'une activité professionnelle. La Commission a souligné à juste titre que l'accès à une profession est toujours lié à une phase d'apprentissage au cours de laquelle la valeur pratique de la prestation fournie ne correspond généralement pas à toutes les

exigences professionnelles requises. Dès le début du stage préparatoire, le candidat enseignant cesse d'être étudiant; son stage de formation apparaît comme la première phase de l'entrée dans la vie professionnelle et économique.

Ainsi, nous pouvons retenir les éléments suivants: en droit national allemand, l'enseignant stagiaire est considéré comme un travailleur; le lien juridique qui existe entre lui et son employeur présente certaines caractéristiques typiques d'un lien d'emploi; si le stagiaire n'est pas embauché comme professeur dans l'enseignement public, il est en droit social considéré comme un travailleur.

On soulignera encore en passant que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 9 octobre 1984 dans l'affaire 188/83 [7], la Cour a, contrairement à l'opinion de l'avocat général [8], qui était d'avis que la personne accomplissant un stage de formation juridique n'exerce pas encore une profession, qualifié l'activité d'un stagiaire dans le domaine juridique — activité qui est, à plusieurs égards, comparable à celle d'un stagiaire dans l'enseignement — d'« activité professionnelle ».

Nous ne discernons donc aucune raison de ne pas considérer une personne dans cette situation comme un travailleur au sens de l'article 48 du traité CEE. En tout état de cause, le fait que ce « travailleur » acquiert, tout en étant engagé dans un rapport d'emploi, les connaissances et l'expérience nécessaires au bon exercice ultérieur d'une activité, certes, plus ample ne suffit pas à lui retirer la qualité de travailleur.

2. a) Le *Land défendeur* s'est rallié à l'opinion de la juridiction de renvoi selon laquelle la notion communautaire de travailleur n'englobe pas la notion de fonctionnaire, lequel est soumis à une certaine loyauté vis-à-vis de son employeur.

D'après la *demanderesse* au principal, la notion communautaire du travailleur n'exclut pas a priori les personnes travaillant dans la fonction publique. Même l'emploi occupé à titre onéreux auprès de personnes morales de droit public rentre en principe dans la notion d'activité salariée au sens de l'article 1er du règlement n° 1612/68. Vouloir exclure par principe les fonctionnaires du domaine d'application de l'article 48 du traité CEE rendrait sans objet la clause d'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

La *Commission* fait, elle aussi, remarquer que l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE serait surperflu si l'article 48 n'était applicable qu'aux activités économiques, c'est-à-dire supposant l'existence d'un rapport d'emploi avec une entité économique. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le caractère du lien juridique entre le travailleur et l'administration est indifférent.

Selon la Commission encore, tout argument fondé sur la distinction que le droit national établit entre les rapports d'emploi selon qu'ils relèvent du droit public ou du droit privé est indéfendable. Cela limiterait la portée d'une notion fondamentale du droit communautaire en recourant à des notions utilisées par la législation nationale.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* partage aussi l'opinion selon laquelle lorsque l'existence d'un rapport d'emploi est constatée, il est sans importance qu'en droit national ce rapport relève du droit civil, du droit du travail, du droit de la fonction publique ou de tout autre domaine juridique.

7 — Arrêt rendu le 9 octobre 1984 dans l'affaire 188/83, Hermann Witte/Parlement européen, Rec. 1984, p. 3465.

8 — Loc. cit., p. 3481.

b) Il ressort de la jurisprudence actuelle de la Cour que la qualification juridique du lien unissant le travailleur et l'employeur est indifférente pour l'application de l'article 48 du traité CEE. Déjà dans l'arrêt qu'elle a rendu le 12 février 1974, dans l'affaire 152/73 [9], la Cour a rejeté le recours au critère de la distinction entre rapport d'emploi de droit public et rapport de droit privé et exposé qu'il est sans intérêt de savoir si un travailleur se trouve engagé en qualité d'ouvrier, d'employé ou de fonctionnaire, ou encore si son rapport d'emploi relève du droit public ou du droit privé.

Cette considération de la Cour doit être considérée comme l'un des passages essentiels de l'arrêt précité parce que la juridiction de renvoi — le Bundesarbeitsgericht — avait exposé qu'à son avis l'emploi dans l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE ne comprend que l'activité des fonctionnaires et non celle d'ouvriers et d'employés.

La Cour a précisé sa position dans l'arrêt qu'elle a rendu le 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79 [10]. Dans cet arrêt, la Cour est allée expressément à l'encontre de l'avis exprimé par les gouvernements belge et français selon lequel la disposition d'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE doit en tout état de cause s'appliquer lorsque le recrutement des agents concernés est effectué sur la base d'un régime statutaire.

S'il est vrai que ces deux arrêts sont intervenus dans le cadre des problèmes posés par l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, leurs principes sont néanmoins transposables de manière générale à l'applicabilité de l'article 48 considéré dans son ensemble. Ils reposent en effet sur l'idée que l'article 48 du traité CEE est applicable à tous les travailleurs, c'est-à-dire à toutes les personnes qui exercent une activité dans un lien de dépendance en tant qu'elles sont tenues de se conformer aux instructions d'une autre personne. Si l'ensemble des fonctionnaires tenus à une loyauté particulière envers leur employeur devaient par principe être exclus de l'application de l'article 48 du traité CEE, il aurait été superflu d'examiner seulement la question de la relation d'emploi à caractère statutaire dans le cadre de la disposition d'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

D'autres bonnes raisons plaident également en faveur de l'opinion de la Cour. En effet, si on pouvait déjà tirer de la qualification purement formelle du rapport d'emploi des conclusions quant à l'applicabilité de l'interdiction de discrimination de l'article 48 du traité CEE, la détermination du domaine d'application de l'article 48 serait largement laissée à la discrétion des autorités nationales qui peuvent décider des conditions de travail et de service de leur personnel. Il en résulterait entre autres qu'un nombre considérable d'emplois seraient soustraits à l'application des principes du traité et que des inégalités seraient créées entre les États membres selon les différences existant dans l'organisation de l'État et certains domaines de la vie économique. A une époque de chômage important, les États membres pourraient précisément être tentés de prendre des mesures réservant une partie importante des emplois disponibles à leurs propres ressortissants. Il est évident qu'un

9 — Arrêt rendu le 12 février 1974 dans l'affaire 152/73, Giovanni Maria Sotgiu/Deutsche Bundespost, Rec. 1974, p. 153.

10 — Arrêt rendu le 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79, Commission/Royaume de Belgique, Rec. 1980, p. 3881.

tel résultat est contraire à l'objectif du droit communautaire qui est d'établir un marché commun (article 2), dont fait également partie la libre circulation des travailleurs [article 3, sous c)], laquelle serait ou, en tout état de cause, pourrait être limitée par une telle interprétation.

Cela n'est pas davantage démenti par l'argument que tire la juridiction de renvoi de la situation juridique qui est supposée avoir existé dans les États membres lors de la conclusion du traité CEE. Si cette situation juridique peut constituer un indice pour l'interprétation des notions de droit communautaire, elle ne peut en tout état de cause pas en être le seul élément. Il y a lieu de tenir en outre compte de l'évolution du droit communautaire dans l'intervalle, telle qu'elle résulte de l'activité normative des institutions ainsi que de la jurisprudence de la Cour [11].

En conclusion, nous sommes donc d'avis que la notion de travailleur comprend toute personne exerçant une activité salariée. Cette notion s'oppose simplement à celle des personnes exerçant une activité non salariée, dont les activités sont régies dans les chapitres du traité CEE consacrés au droit d'établissement et aux services.

Dans la mesure où il est nécessaire de prendre des dispositions particulières pour l'administration publique, et en particulier pour les fonctionnaires, celles-ci doivent être examinées à la lumière de la disposition d'exception de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

Enfin, il nous paraît encore utile d'ajouter un mot sur ce qu'il y a lieu d'entendre par participation à la vie économique, puisque l'une des juridictions ayant statué au principal a défendu la thèse selon laquelle l'enseignement public fait partie de la politique de formation et non de la vie économique. Cela est certes exact dans la mesure où la politique de formation n'est pas une opération de marché; cependant, il convient de distinguer par rapport à cela l'activité du travailleur qui fournit des services en contrepartie d'une rémunération. Indépendamment du point de savoir si l'État ou l'employeur participe à la vie économique, pour le travailleur l'exploitation de sa capacité de travail fait assurément partie de la vie économique et c'est en définitive la seule chose qui importe en l'espèce. En conclusion, on retiendra donc que les fonctionnaires eux aussi relèvent du champ d'application de l'article 48 du traité CEE.

3. Il convient à présent, dans une nouvelle section, d'examiner si l'activité d'un enseignant stagiaire relève du régime dérogatoire visé à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, qui prévoit que la libre circulation des travailleurs n'est pas applicable aux emplois dans l'administration publique.

a) Le *Land de Bade-Wurttemberg*, partie défenderesse, expose qu'à supposer même que le stage pédagogique relève des dispositions de l'article 48, paragraphes 1 à 3, du traité CEE, la réserve résultant de l'article 48, paragraphe 4, devrait néanmoins s'appliquer. Selon la jurisprudence de la Cour, la réserve instituée à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE s'applique à des emplois liés à l'exercice de la puissance publique et à la responsabilité des intérêts généraux de l'État. Selon le Land de Bade-Wurttemberg, la Cour n'a pas exigé à cet égard que chaque emploi concerné réponde en même temps aux deux critères cités, ceux-ci étant utilisés pour définir le domaine global des activités spécifiques de l'administration publique. La réserve couvre tous les emplois liés à l'exercice de la puissance publique. Toujours selon le Land, toute une série de mesures concernant la vie scolaire de tous les jours, telles que les mutations, réglementations formelles, organisation des cours, mais aussi des mesures individuelles prises à l'égard de l'élève, constituent des actes

11 — Dans la jurisprudence allemande, cela a, à tout le moins, été reconnu par le Bundesverfassungsgericht, voir arrêt rendu le 23 juin 1981, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, vol. 58, p. 1 et 36, et arrêt rendu le 18 décembre 1984, Entscheidungen, vol. 68, p. 1, 98 et suiv.

administratifs, et les enseignants stagiaires participent à l'exercice de cette forme de puissance publique. Dans le même temps, l'activité de l'enseignant consisterait à préserver dans le cadre de l'école publique les intérêts généraux de l'État.

La *requérante* au principal fait également fond sur la jurisprudence de la Cour, mais soutient, à l'opposé, l'idée que les établissements d'enseignement général ne relèvent pas de la réserve de l'administration publique. Relèverait de cette réserve la force militaire de l'armée ou la capacité d'intervention de la police, mais non l'enseignement général dans les établissements publics, cet enseignement n'étant pas marqué du sceau de la puissance publique. Par ailleurs, les activités, compétences et responsabilités des stagiaires ne sauraient être assimilées globalement à celles des enseignants définitivement fonctionnarisés.

Selon la *Commission*, il y a lieu d'interpréter strictement l'exception visée à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. Il y aurait lieu, aux fins de l'application de ce régime d'exception, de démontrer non seulement que l'emploi concerné implique l'exercice de fonctions régies par le droit public, mais qu'il implique, en outre, (nécessairement) l'exercice de la puissance publique. Les critères énoncés dans la jurisprudence de la Cour — exercice de la puissance publique et sauvegarde des intérêts généraux de l'État — s'appliqueraient cumulativement. Le régime d'exception ne concernerait que des emplois supérieurs dans l'enseignement, comportant le pouvoir de décider du passage de l'élève dans la classe supérieure ou de lui infliger des sanctions disciplinaires. La notation des élèves, l'établissement des programmes ou le maintien de la discipline journalière, qu'on retrouve d'ailleurs également dans les écoles privées, n'impliqueraient pas l'exercice de la puissance publique. Or, si tel est le cas pour l'exercice de la profession d'enseignant en général, il serait difficile d'imaginer, selon la Commission, que des enseignants stagiaires puissent à un moment quelconque se retrouver dans une situation impliquant nécessairement pour eux l'exercice de la puissance publique.

Il serait enfin contraire au principe de proportionnalité de réserver l'intégralité du secteur de l'enseignement d'État aux ressortissants nationaux au seul motif que quelques emplois de haut niveau impliquent l'exercice de la puissance publique.

b) Dans l'arrêt — déjà plusieurs fois mentionné — qu'elle a rendu le 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79, la Cour a, relativement à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE, exposé entre autres ce qui suit:

« Cette disposition place en dehors du champ d'application des trois premiers paragraphes de ce même 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. De tels emplois supposent en effet, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité.

...

S'il est vrai que cette disposition tient compte de l'intérêt légitime qu'ont les États membres de réserver à leurs propres ressortissants un ensemble d'emplois ayant un rapport avec l'exercice de la puissance publique et la sauvegarde des intérêts généraux, il convient d'éviter en même temps que l'effet utile et la portée des dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs et à l'égalité de traitement des

ressortissants de tous les États membres soient limités par des interprétations de la notion d'administration publique tirées du seul droit national et qui feraient échec à l'application des règles communautaires » [12].

Il résulte de ces considérations que la Cour a effectivement réduit dans une large mesure la portée de la disposition dérogatoire de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. L'exception ne vaut en effet pas pour l'ensemble du secteur de l'administration publique, mais simplement pour certains emplois plus précisément délimités procédant de l'exercice de la puissance publique et impliquant *dans le même temps* des missions de sauvegarde des intérêts généraux de l'État. Ces emplois se caractérisent par l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État.

C'est à cette position de principe que la Cour avait abouti dans le cadre d'une procédure en manquement dirigée contre un État membre, soutenue en l'occurrence par trois autres États membres (la République fédérale d'Allemagne, la République française et le Royaume-Uni). Les États membres parties à la procédure avaient à cette occasion développé de façon circonstanciée les arguments qui selon eux militaient en faveur d'une interprétation large de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. Toutefois, la Cour n'a pas suivi ces arguments et a, en pleine connaissance de cause, statué dans un sens contraire auxdits arguments, de sorte qu'elle s'est prononcée en faveur d'une interprétation étroite du régime dérogatoire visé à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE.

Aucun argument nouveau n'a été soulevé en l'espèce, qui n'ait pas déjà été évoqué lors de la procédure dans l'affaire 149/79. Nous ne voyons dès lors aucune raison de nous écarter de cette jurisprudence et nous suggérons à la Cour — à l'instar de l'avocat général M. Mancini, dans ses conclusions du 15 avril 1986, dans l'affaire 307/84 [13] — de confirmer cette jurisprudence.

Il serait tout au plus indiqué de concrétiser, aux fins de la présente demande de décision à titre préjudiciel, l'exposé thématique auquel la Cour s'était livrée dans son arrêt du 17 décembre 1980.

Dans ce contexte, force est tout d'abord de constater qu'on ne saurait inclure dans le champ d'application de la restriction visée à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE n'importe quelle activité liée, d'une manière ou d'une autre, à l'exercice de compétences ressortissant à la puissance publique. Il doit s'agir au contraire de l'exercice de la puissance publique, destiné à sauvegarder les intérêts généraux de l'État. Transposé dans le domaine de l'école, cela signifie que sont susceptibles de rentrer dans cette catégorie les activités ayant, par exemple, trait aux orientations pédagogiques fondamentales de l'enseignement ou à ses structures générales. On pourrait également envisager à cet égard l'élaboration des principes de notation et la délivrance des diplômes.

On ne saurait toutefois selon nous restrictivement interpréter l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE en ce qui concerne les mesures individuelles prises par un enseignant dans le cadre quotidien de l'école, même si ces mesures doivent être considérées, en droit national, comme participant de la puissance publique (ayant éventuellement le caractère d'un acte administratif). Nous pensons à cet égard particulièrement à l'accomplissement du programme scolaire en général, au maintien de la discipline, à l'attribution des notes ou au fait d'infliger certaines sanctions disciplinaires.

12 — Ibidem, points 10 et 19 des motifs.

13 — Conclusions de l'avocat général M. Mancini du 15 avril 1986 dans l'affaire 307/84, Commission/République française, Rec. 1986, p. 1726.

Ces mesures peuvent parfaitement être considérées, en droit national, comme procédant de l'exercice de la puissance publique. Elles n'en constituent pas pour autant des activités susceptibles de relever du régime d'exception visé à l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. Il y a lieu de relever au reste que ces activités, loin de constituer *l'essence* même de l'activité d'enseignement, représentent tout au plus des mesures d'accompagnement dudit enseignement, auxquelles on ne saurait attribuer qu'une importance secondaire par rapport à l'activité pédagogique proprement dite de l'enseignant titulaire ou stagiaire. Or, exclure pour des ressortissants d'autres États membres l'accès au stage uniquement pour des raisons tirées de ces activités épisodiques ne pourrait déjà plus se concilier avec le principe de proportionnalité.

Nous ne voulons pas approfondir ici la liste des exemples, étant donné qu'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre d'une procédure à titre préjudiciel, de rendre une décision envisageant toutes les modalités concrètes, mais de fournir au tribunal de renvoi des indications en ce qui concerne l'interprétation du droit communautaire. L'application concrète du droit communautaire ressortit en effet uniquement à la compétence de la juridiction nationale.

IV. Pour finir, il nous faut encore examiner certains points de vue soutenus par les participants à la procédure, mais n'appelant pas de prise de position définitive de notre part.

1. a) La requérante au principal et la Commission ont, plus particulièrement, mis l'accent sur le fait que, à la différence du statut juridique applicable en République fédérale d'Allemagne aux enseignants stagiaires, les ressortissants des autres États membres de la Communauté européenne ont accès au stage de préparation aux professions juridiques. Étant donné que les juristes stagiaires sont à tout le moins autant investis de l'exercice de la puissance publique, il serait contraire au principe général d'égalité d'exiger des enseignants stagiaires qu'ils possèdent la nationalité allemande en tant que condition préalable à leur admission au stage de formation.

b) Ces développements auront certainement leur importance devant les juridictions nationales, lorsque ces dernières examineront le droit de la requérante au principal d'accéder au stage pédagogique préparatoire, d'une part, sous l'angle du principe général d'égalité dans l'ordre juridique national et, d'autre part, lors de l'examen de l'exception prévue en droit communautaire en ce qui concerne l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE. La juridiction nationale pourra à cet égard s'appuyer sur les réglementations adoptées par les législateurs et les gouvernements des Länder pour examiner dans un premier stade, en fonction de la conception du droit prévalant au niveau national, s'il y a des objections à ce que des ressortissants d'autres États membres se voient investis de prérogatives de puissance publique. Ce n'est qu'ensuite que la juridiction nationale pourra examiner s'il n'y a pas lieu, en vertu du droit communautaire, d'admettre plus largement la catégorie de personnes en cause au stage pédagogique préparatoire à la profession d'enseignant.

Toutefois, la comparaison avec le régime applicable au stage de préparation aux professions juridiques s'arrête là. En effet, envisagée du point de vue du droit communautaire, l'admission audit stage préparatoire aux professions juridiques se pose dans un contexte juridique différent.

Ainsi qu'il résulte d'une lettre du ministère fédéral de la Justice du 20 août 1975, produite par le Land défendeur, des règles en rapport avec ce problème ont été introduites en droit allemand pour conférer une efficacité dans l'ordre juridique interne de l'État aux arrêts des 21 juin 1974 et 3 décembre 1974, respectivement rendus dans les affaires 2 et 33/74.

Étant donné que selon l'article 4 de la Bundesrechtsanwaltsordnung (loi fédérale applicable aux avocats) le diplôme d'aptitude à l'exercice de la fonction de juge constitue en vertu de l'article de la Richtergesetz (loi sur les juges) allemande une condition préalable à l'admission à la profession d'avocat, il est nécessaire que les ressortissants d'autres États membres puissent avoir la possibilité, dans les mêmes conditions que les ressortissants allemands, d'obtenir ce diplôme d'aptitude ou cette admission. Cela présupposait forcément l'admission au stage de préparation aux professions juridiques, étant donné que l'habilitation à exercer la fonction de juge (abstraction faite, pour l'instant, du système de formation juridique à un seul degré) ne peut être obtenue par d'autres moyens. Toutefois, l'obtention du diplôme d'aptitude à la fonction de juge est une condition *sine qua non* de l'exercice de la profession libérale d'avocat, que ce soit dans le cadre de la liberté d'établissement ou dans le cadre de la libre prestation des services.

Il en va autrement du deuxième examen d'État pour enseignants stagiaires. Lorsqu'il a passé cet examen, l'enseignant stagiaire acquiert vocation au professorat du second degré des lycées. Le succès à l'examen est uniquement une condition préalable de l'engagement en qualité de Studienassessor (professeur stagiaire) et, plus tard, éventuellement en qualité de Studienrat (professeur de lycée) dans l'enseignement d'État. Le succès à cet examen n'est pas obligatoire aux fins de l'admission en qualité d'enseignant de l'enseignement privé, pas plus qu'il ne l'est pour commencer une activité d'enseignant à titre privé ou pour fonder une école privée.

D'un point de vue juridique, le certificat d'aptitude à la carrière d'enseignant du second degré des lycées ne constitue donc pas une condition *sine qua non* pour que des ressortissants d'autres États membres puissent bénéficier de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services qui leur est reconnue en droit communautaire.

Enfin, la question de savoir si la libre circulation des travailleurs s'étend à l'exercice de l'activité générale d'enseignant dans l'enseignement public des États membres ne fait pas l'objet de la présente affaire.

2. Il n'y a pas lieu non plus d'envisager en l'espèce — ni de trancher — la question de savoir si la formation des enseignants dans le cadre d'un stage de formation pédagogique constitue une formation professionnelle au sens du traité CEE [14]. Dans l'affaire qui nous intéresse présentement, une telle décision n'est pas nécessaire, compte tenu des éléments de réponse suffisants qui se dégagent des motifs que nous venons d'exposer.

Au surplus, le Bundesverwaltungsgericht n'a pas posé de question aussi vaste et le caractère pertinent d'une telle question n'apparaît pas directement de la formulation de la demande de décision à titre préjudiciel.

De tous les États membres, seul le Royaume-Uni a fait état d'un éventuel lien de connexité avec le problème de la formation professionnelle, tout en soulignant néanmoins la nécessité qu'il y avait, selon lui, de distinguer entre rapport d'emploi et formation.

Si la demande de décision à titre préjudiciel avait sans nul doute possible fait ressortir les problèmes gravitant autour du point de savoir si un stage pratique préparatoire à une profession académique, envisagé comme le prolongement d'une formation scientifique, doit être considéré comme une formation professionnelle au sens du traité CEE, il n'est pas exclu que d'autres États membres auraient également présenté des observations sur cette question. Eu égard aux répercussions considérables et en partie imprévisibles qu'une déclaration de la Cour serait susceptible d'entraîner sur la question de la formation professionnelle, envisagée dans ce contexte, nous ne tenons pas pour indiqué, eu égard notamment au droit reconnu également aux États membres, à l'article 20 du statut de la Cour, de participer à une procédure, d'aborder cette problématique dans le cadre de la présente demande de décision à titre préjudiciel.

14 — Voir les arrêts de la Cour du 13 juillet 1983 dans l'affaire 152/82, Sandro Forcheri et autres/État belge et autres, Rec. 1983, p. 2323, et du 13 février 1985 dans l'affaire 293/83, Gravier/Ville de Liège, Rec. 1985, p.593.

C — Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question posée à titre préjudiciel par le Bundesverwaltungsgericht, comme suit:

« L'article 48 du traité CEE doit être interprété en ce sens que relève des dispositions dudit article également un engagement dont la finalité n'est pas uniquement l'échange d'une prestation de travail et d'une contrepartie consistant en une rémunération, cet engagement revêtant néanmoins la forme d'un rapport d'emploi et comportant, à tout le moins à certains égards, des éléments types caractéristiques d'un rapport d'emploi.

La forme juridique nationale afférente à ce rapport d'emploi est indifférente au regard du droit communautaire. Est notamment indifférente la question de savoir s'il s'agit d'un rapport statutaire.

Le régime dérogatoire applicable à l'administration publique au sens de l'article 48, paragraphe 4, du traité CEE n'excepte du champ d'application des paragraphes 1 à 3 de l'article 48 que les emplois comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et l'attribution de responsabilités pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'État. »