Dans l'affaire 180/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par l'Arbeitsgericht (tribunal du travail) Reutlingen (RFA) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

HANS MOSER, demandeur,

et

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG, défendeur,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due et U. Everling, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Aux termes de la législations en vigueur en République fédérale d'Allemagne,

l'accès à la fonction d'instituteur dans l'enseignement primaire (Grund- und Hauptschulen) est subordonné à la réussite de deux examens d'État. Pour être admis à soutenir le deuxième de ces examens, le candidat doit effectuer un stage préparatoire.

Le Grund- und Hauptschullehrer-Prüfungsordnung II du 26 janvier 1981 (réglementation des examens pour les instituteurs dans l'enseignement primaire) prévoit, en son article 5, que:

«1) Le candidat admis au stage préparatoire est nommé aspirant à la fonction d'instituteur par titularisation comme fonctionnaire stagiaire par le Oberschulamt dans le district duquel se trouve le séminaire auquel il est affecté.

...»

Le 9 septembre 1982, M. Hans Moser, ressortissant allemand, ayant réussi le premier examen d'instituteur, a sollicité, auprès des autorités du Land Baden-Württemberg (ci-après Land), son admission, en tant qu'aspirant à la fonction d'instituteur, au stage préparatoire sous le statut de fonctionnaire stagiaire ou, subsidiairement, à titre d'employé privé.

Le Land a refusé l'admission de M. Moser au stage préparatoire, motif pris du fait qu'une vérification effectuée en application de la «décision du gouvernement du Land Baden-Württemberg, du 2 octobre 1983, relative aux obligations de fidélité à la constitution dans la fonction publique (Bekanntmachung des Kultusministeriums du 2. 11. 1983, Amtsblatt p. 1674) avait révélé que M. Moser était membre du parti communiste allemand (DKP). Par contre, le Land ne contestait guère les capacités professionnelles et pédagogiques de M. Moser.

Par mémoire du 7 février 1983, M. Moser a introduit devant l'Arbeitsgericht de Reutlingen un recours contre le refus opposé par le Land quant à son admission au stage préparatoire.

L'Arbeitsgericht a considéré que le refus du Land d'admettre M. Moser au stage préparatoire risquerait de priver celui-ci de la possibilité de poser sa candidature à un poste d'instituteur, par exemple, auprès d'une école privée dans un autre État membre, au cas où l'attribution d'un tel poste serait subordonnée à la condition de la réussite du deuxième examen d'État. La juridiction nationale s'est, par conséquent, posé la question de savoir si la législation allemande est compatible avec l'article 48 du traité CEE. Dans ces circonstances, elle a décidé, par ordonnance du 18 août 1983, de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes:

«a) Le terme 'travailleurs' au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE, vise-t-il également les personnes qui, après avoir passé le premier examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur des Grund- et Hauptschulen (enseignement primaire), demandent à être admises au stage préparatoire au deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire en dehors d'un statut de fonctionnaire et qui sont déjà affectés à un séminaire de formation pratique à l'enseignement?

b) En cas de réponse affirmative à la question sous a):
Le refus du Land défendeur d'employer sur la base d'un rapport contractuel se situant en dehors de l'administration publique, un candidat à la fonction d'instituteur qui demande à être admis au stage préparatoire au deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire, constitue-t-il une discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne les autres conditions de travail au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE?

c) En cas de réponse négative à la question sous b):
Le refus du Land défendeur d'employer un candidat à la fonction

d'instituteur, en raison de son appartenance au parti communiste allemand (DKP), dans un rapport contractuel se situant en dehors de l'administration publique, en vue de l'obtention du deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire, constitue-t-il une violation de l'article 48, paragraphe 3, lettres a) et b) du traité CEE?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 22 août 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par M. Hans Moser, représenté par M^es^ Gutmann et Wohlfarth, du for de Stuttgart, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par MM. Martin Seidel et Ernst Röder, en qualité d'agents, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

II — Observations écrites des parties

A — Quant à la recevabilité de la demande de décision à titre préjudiciel

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* doute de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle, car la réponse aux questions posées par le juge de renvoi n'est pas nécessaire pour rendre un jugement dans la présente affaire. Il rappelle, à cet égard, la jurisprudence de la Cour d'après laquelle, s'il appartient au seul juge national d'apprécier la nécessité d'une décision préjudicielle aux fins du jugement qu'il doit rendre, la Cour n'est pas toutefois liée par cette appréciation, lorsqu'elle est saisie de manière manifestement erronée.

D'après le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, dans la présente affaire, la Cour se trouve bien en présence d'un des cas exceptionnels mentionnés par sa jurisprudence (voir arrêt du 16. 12. 1981, Foglia, 244/80, Recueil p. 3045). En effet, le demandeur au principal est de nationalité allemande, a vécu et fait ses études en République fédérale d'Allemagne et n'a jamais transféré son domicile en dehors du territoire de la République fédérale d'Allemagne. Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ne voit donc aucun lien entre les questions posées par le juge de renvoi dans le cadre de la procédure au principal et les dispositions du traité CEE en général ainsi que celles de l'article 48 en particulier. Selon ledit gouvernement, l'ordonnance de renvoi repose sur une erreur manifeste quant à l'objet et à la portée des dispositions de droit communautaire qui y sont visées.

La *Commission,* tout en admettant qu'aucun élément du litige au principal n'entre dans la sphère d'application de droit communautaire, estime toutefois qu'il serait manifestement contraire à la nature et à la fonction de la procédure préjudicielle que la Cour s'abstienne de signaler au juge national certains aspects manifestement importants quant au champ d'application du droit communautaire, même si aucune question explicite n'a été posée à leur égard. Partant, la Commission suggère à la Cour d'attirer l'attention du juge national sur les limites de la portée du principe de la libre circulation des personnes.

B — Quant aux questions posées par le juge national

M. *Moser* estime qu'il est bien un travailleur au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité, car l'article 48 s'applique aussi

aux conditions de formation pour l'accès à un emploi. L'existence d'une relation d'emploi doit en tout cas être admise, selon M. Moser, lorsque le pays où l'activité s'effectue qualifie une relation déterminée de relation d'emploi.

En outre, de l'avis de M. Moser, le cas des référendaires ou stagiaires dans l'administration publique allemande n'est pas couvert, en l'absence de tout lien direct avec les intérêts de l'État, par l'exception de l'article 48, paragraphe 4.

La liberté de circulation serait, dans son cas, restreinte par la pratique du Land, puisque, en lui refusant l'accès à une formation et au diplôme correspondant, il ne lui est pas permis d'exercer dans les autres États membres la profession pour laquelle il a étudié et obtenu son diplôme.

Selon le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne*, un candidat au stage préparatoire au deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur dans l'enseignement primaire ne relève pas du champ d'application de l'article 48. Il fait valoir à cet égard que cet article n'a pas pour objectif d'avantager les ressortissants d'un État membre par rapport à la législation de ce même État.

La jurisprudence a en effet affirmé que

«les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs ne sauraient ... être appliquées à des situations purement internes à un État membre, c'est-à-dire en l'absence de tout facteur de rattachement à une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire» (arrêt du 28. 3. 1979, Saunders, 175/78, Recueil p. 1129),

et que

«tel est certainement le cas des travailleurs n'ayant jamais exercé le droit de la libre circulation à l'intérieur de la Communauté» (arrêt du 27. 10. 1982, Morson, 35 et 36/82, Recueil p. 3723).

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne rappelle que, en l'espèce, M. Moser n'a jamais fait usage de sa liberté de circulation au titre de l'article 48.

Quant aux difficultés pratiques de trouver un emploi dans un autre État membre, sans avoir obtenu le diplôme de formation professionnelle prévu par la législation d'un État membre, elles ne constituent pas une discrimination envers les étrangers interdits par l'article 48.

La *Commission* également considère que, en l'espèce, on ne peut déceler la moindre apparence de discrimination fondée sur la nationalité, puisque la nationalité de M. Moser ne joue manifestement aucun rôle dans la décision du Land attaquée.

La Commission précise que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 48 du traité CEE ne fixe aucune limite à la compétence qu'ont les États membres pour arrêter, sur la base de lois générales, et non de lois établissant des distinctions fondées sur la nationalité, des réglementations visant toutes les personnes relevant de leur juridiction.

Selon la Commission, la circonstance, que le candidat, auquel l'admission au stage préparatoire a été refusée, serait empêché d'exercer dans un autre État membre la profession qu'il souhaite exercer, n'est pas de nature à créer l'indispensable lien avec les dispositions du traité CEE relatives à la libre circulation des travailleurs et les textes arrêtés pour leur mise en œuvre.

III — Procédure orale

M. Moser, représenté par Me Hans-Dieter Wohlfarth, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par son agent, M. Martin Seidel, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 10 avril 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à la même audience.

En droit

1 Par ordonnance du 18 août 1983, parvenue à la Cour le 22 août 1983, l'Arbeitsgericht Reutlingen a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 48 du traité CEE.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Hans Moser, ressortissant allemand, aux autorités du Land Baden-Württemberg (ci-après le Land), à propos du refus d'admettre M. Moser au stage préparatoire nécessaire pour accéder, après réussite au deuxième examen d'État, à la fonction d'instituteur dans l'enseignement primaire.

3 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le refus des autorités du Land était motivé par le fait que M. Moser n'offrait pas, contrairement à ce qui est exigé par la législation du Land en matière d'accès aux emplois dans la fonction publique, les garanties suffisantes quant à sa fidélité à la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, du fait de son appartenance au parti communiste allemand.

4 La question ayant été portée devant l'Arbeitsgericht Reutlingen, celui-ci a considéré que le refus opposé par le Land pourrait priver M. Moser de la possibilité de poser sa candidature à un poste d'instituteur auprès des écoles situées dans les États membres autres que la République fédérale d'Allemagne. Selon la juridiction nationale, l'attribution d'un tel poste pourrait être exclue pour des personnes qui, comme M. Moser, n'ont pas pu effectuer le stage préparatoire. L'Arbeitsgericht s'est dès lors demandé si la législation du Land était compatible avec le principe de la libre circulation des travailleurs visé par l'article 48 du traité. Dans ces conditions, il a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes:

«a) Le terme 'travailleurs' au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE, vise-t-il également les personnes qui, après avoir passé le premier examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur des Grund- et Hauptschulen (enseignement primaire), demandent à être admises au stage préparatoire au deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire en dehors d'un statut de fonctionnaire et qui sont déjà affectés à un séminaire de formation pratique à l'enseignement?

b) En cas de réponse affirmative à la question sous a):

Le refus du Land défendeur d'employer sur la base d'un rapport contractuel se situant en dehors de l'administration publique, un candidat à la fonction d'instituteur qui demande à être admis au stage préparatoire au deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire, constitue-t-il une discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne les autres conditions de travail au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE?

c) En cas de réponse négative à la question sous b):

Le refus du Land défendeur d'employer un candidat à la fonction d'instituteur, en raison de son appartenance au parti communiste allemand (DKP), dans un rapport contractuel se situant en dehors de l'administration publique, en vue de l'obtention du deuxième examen d'État donnant accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement primaire, constitue-t-il une violation de l'article 48, paragraphe 3, lettres a) et b) du traité CEE?»

5 Dans les observations qu'il a soumises à la Cour, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne émet des doutes quant à la compétence de la Cour pour statuer sur la demande de la juridiction nationale, la réponse aux questions posées n'étant pas, à son avis, nécessaire pour la solution du litige.

6 Comme la Cour l'a affirmé par une jurisprudence constante, notamment dans l'arrêt du 14 février 1980 (ONPTS/Damiani, 53/79, Recueil p. 273), dans le cadre de la répartition des fonctions juridictionnelles entre les juridictions nationales et la Cour opérée par l'article 177 du traité, il incombe au juge national, qui est seul à avoir une connaissance directe des faits de l'affaire ainsi que des arguments avancés par les parties et qui devra assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, en pleine connaissance de cause, la pertinence des questions de droit soulevées par le litige dont il se trouve saisi et la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement.

7 Le gouvernement allemand rappelle cependant que, dans l'arrêt du 16 décembre 1981 (Foglia/Novello, 244/80, Recueil p. 3045), la Cour a déclaré qu'elle ne se considère pas compétente pour répondre à des questions d'interprétation posées par une juridiction nationale dans le cadre de constructions procédurales arrangées par les parties en vue d'amener la Cour à prendre position sur certains problèmes de droit communautaire qui ne répondent pas à un besoin objectif inhérent à la solution d'un contentieux.

8 Dans la présente affaire, toutefois, aucun élément n'est apparu permettant de conclure qu'il s'agit d'un des cas exceptionnels visés par la jurisprudence évoquée ci-dessus.

9 Le gouvernement allemand fait également valoir que l'ordonnance de renvoi repose sur une erreur manifeste quant à l'objet et à la portée des dispositions de droit communautaires qui y sont visées. Il souligne, à cet effet, que M. Moser est ressortissant allemand et qu'il n'a jamais travaillé ou résidé dans un État membre autre que la République fédérale d'Allemagne. Sa situation serait, par conséquent, tout à fait étrangère aux dispositions de l'article 48 du traité, dont on demande l'interprétation.

10 Il convient, cependant, de constater que les circonstances invoquées par le gouvernement allemand relèvent du fond des questions posées par la juridiction nationale. Par conséquent, si elles peuvent entrer en considération pour répondre à ces questions, elles sont sans pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier la compétence de la Cour pour statuer sur la demande préjudicielle.

11 Les objections soulevées par le gouvernement allemand quant à la compétence de la Cour ne peuvent donc être retenues.

12 Par les trois questions posées à la Cour, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si l'article 48 du traité couvre le cas d'une personne se trouvant dans la situation de M. Moser et, plus spécialement, si cette personne peut se prévaloir de l'article 48 pour s'opposer à l'application à son égard d'une législation, telle celle en vigueur au Land, en vertu de laquelle l'accès à la formation professionnelle nécessaire pour devenir instituteur dans l'enseignement primaire est refusé aux personnes ne donnant pas des garanties suffisantes de fidélité à la Loi fondamentale.

13 La réponse à ces questions dépend, en premier lieu, de la détermination du champ d'application de l'article 48 du traité.

14 Il convient, à cet égard, de rappeler que, comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt du 28 mars 1979 (Saunders, 175/76, Recueil p. 1128), cette disposition vise, en application du principe général énoncé à l'article 7, à éliminer dans la législation des États membres les dispositions qui, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, imposent au travailleur ressortissant d'un autre État membre un traitement plus rigoureux ou le placent dans une situation de droit ou de fait désavantageuse par rapport à la situation faite, dans les mêmes circonstances, à un national.

15 Il s'ensuit que les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs, et particulièrement l'article 48, ne peuvent être appliquées à des situations purement internes à un État membre, c'est-à-dire en l'absence de tout élément de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire.

16 Dans le cas visé par la juridiction nationale, il s'agit, comme le gouvernement allemand l'a souligné à juste titre, d'un ressortissant allemand, ayant toujours vécu et résidé en République fédérale d'Allemagne, qui s'oppose au refus des autorités allemandes de l'admettre, sur la base de la législation de ce même État, à une formation professionnelle déterminée.

17 Pour établir l'existence d'un lien avec les dispositions communautaires, M. Moser a fait valoir, dans les observations soumises à la Cour, que l'application à son égard de la législation allemande en cause, en le mettant dans l'impossibilité de compléter sa formation en tant qu'instituteur, a pour résultat de l'empêcher de poser sa candidature pour des postes d'instituteur dans les écoles situées dans les autres États membres.

18 Cet argument ne saurait être retenu. En effet, une perspective professionnelle purement hypothétique dans un autre État membre ne constitue pas un lien suffisant avec le droit communautaire pour justifier l'application de l'article 48 du traité.

19 Il s'ensuit que la situation d'une personne telle que celle visée par la juridiction nationale ne présente aucun lien avec les dispositions de droit communautaire en matière de libre circulation des travailleurs.

20 Il convient, dès lors, de répondre aux questions posées par la juridiction en ce sens que l'article 48 du traité CEE ne s'applique pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un ressortissant d'un État membre qui n'a jamais résidé ou travaillé dans un autre État membre, et qu'un tel ressortissant ne peut pas invoquer ledit article 48 pour s'opposer à l'application, à son égard, de la législation de son propre pays.

Sur les dépens

21 Les frais exposés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne 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 les questions à elle soumises par l'Arbeitsgericht Reutlingen, par ordonnance du 18 août 1983, dit pour droit:

L'article 48 du traité CEE ne s'applique pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un ressortissant d'un État membre qui n'a jamais résidé ou travaillé dans un autre État membre. Un