mesures prévues par une législation nationale en vue de permettre le reclassement social des handicapés, pour autant que ces mesures concernent les travailleurs eux-mêmes;

2) L'article 12 dudit règlement englobe les mesures prévues par une législation nationale permettant aux handicapés de réaliser ou d'améliorer leur aptitude à l'emploi, pour autant que ces mesures concernent les enfants de travailleurs.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Kutscher Ó Dálaigh Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 avril 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 4 AVRIL 1973

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

M. Rocco S., de nationalité italienne, s'est établi en Belgique en 1957 pour y occuper un emploi de travailleur salarié. Il était accompagné de sa famille, et notamment de son fils Michel, né le 1er septembre 1954, qui avait alors 2 ans et 8 mois.

Michel S. est atteint de débilité mentale profonde d'origine, semble-t-il, congénitale. Il a été provisoirement placé dans un établissement spécialisé d'enseignement et de soins, l'Institut médico-pédagogique Saint-Lambert à Bonneville (Belgique).

En mars 1970, son père a présenté pour lui une demande d'enregistrement, c'est-à-dire de prise en charge par le Fonds national de reclassement social des handicapés, institué par la loi belge du 16 avril 1963, en vue de le faire bénéficier de la réadaptation fonctionnelle et, après orientation professionnelle spécialisée, du placement dans un emploi adéquat.

Cette loi a confié au Fonds national, établissement public, la mission d'octroyer aux personnes de nationalité belge, dont les possibilités d'emploi sont réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de leurs capacités physiques ou mentales, divers avantages, en nature ou en argent, en vue de faciliter leur inser-

tion ou leur réadaptation dans la vie professionnelle et sociale.

Un arrêté royal du 29 mai 1968 a étendu le bénéfice de cette loi aux personnes de nationalité étrangère, à la condition, notamment, (article 2, 1) qu'elles « aient établi leur résidence régulière sur le territoire national avant la première constatation médicale de leur invalidité ».

Le Fonds national a rejeté cette demande au motif que l'incapacité mentale de Michel S. avait dû, en raison de sa nature et de son origine congénitale, être constatée avant l'établissement de ce jeune homme en Belgique.

Son père a déféré cette décision à la Commission d'appel créée par l'article 26 de la loi. N'ayant pas obtenu satisfaction, il s'est ensuite pourvu devant le tribunal du travail de Bruxelles, juridiction compétente pour connaître du litige.

M. Rocco S. étant décédé en août 1971, l'instance a été reprise par sa veuve.

Devant le tribunal du travail, la demanderesse au principal a invoqué le bénéfice du règlement n° 1612/68 du Conseil des Communautés européennes relatif à la libre circulation des travailleurs et, particulièrement, des dispositions de l'article 7 de ce texte en vertu desquelles les travailleurs ressortissant d'un État membre des Communautés bénéficient, sur le territoire des autres États membres, des mêmes *avantages sociaux* que les travailleurs nationaux.

Elle a soutenu que, sur la base de ce principe d'assimilation, la nationalité italienne de son fils ne pouvait lui être opposée.

Le tribunal du travail a estimé que la solution du litige impliquait l'interprétation de la disposition communautaire invoquée. Il a donc décidé, par jugement du 10 novembre 1972, de surseoir à statuer jusqu'à ce que vous vous soyez prononcés sur la question préjudicielle suivante :

> « Les avantages prévus par la loi belge du 16 avril 1963 relative au reclassement des handicapés constituent-ils des avantages sociaux au sens de l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil de la Communauté ? »

Dans le cadre de la procédure préjudicielle, vous ne pouvez certes vous faire juges de l'applicabilité de la loi interne à un cas individuel ; cette question relève de la seule appréciation des juridictions nationales compétentes. A ce sujet, le représentant du Fonds national de reclassement des handicapés vous a dit, à la barre, qu'en l'état de la jurisprudence des cours du travail de Bruxelles et de Liège la preuve que la première constatation médicale de l'incapacité est antérieure à l'arrivée en Belgique de l'intéressé incomberait au Fonds ; que cette preuve étant, en pratique, impossible à apporter, il en résulterait, en l'espèce, que le demandeur devrait être admis au bénéfice de la loi du 16 avril 1963. Mais il s'agit là de considérations étrangères au droit communautaire et que nous ne pouvons retenir. En revanche, il vous appartient de fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui pourront la guider dans l'appréciation des effets de la loi belge du 16 avril 1963 en vous prononçant sur la question de savoir si la notion d'avantages sociaux, au sens du règlement n° 1612/68, recouvre les prestations relatives au reclassement des handicapés prévu par cette loi.

Vous vous êtes, à plusieurs reprises, prononcés dans des conditions analogues en jugeant, notamment, par votre arrêt du 15 juillet 1964 (Van der Veen, Recueil, 1964, p. 1111), que la loi néerlandaise Algemene Weduwen en Wezenwet, relative aux pensions des veuves et orphelins, constitue une « législation » de sécurité sociale au sens du règlement n° 3 du Conseil.

Vous avez, de même, admis que le revenu garanti aux personnes âgées par la loi belge du 1er avril 1969 doit être regardé, en ce qui concerne les travailleurs salariés et assimilés des États membres, titulaires d'un droit à pension en Belgique, comme une prestation de vieillesse au sens du même règlement n° 3 (arrêt du

22 juin 1972, Frilli, Recueil, 1972, p. 457).

Le règlement du Conseil nº 1612/68 fait application des principes posés par l'article 48 du traité de Rome. Il a pour objet d'assurer la réalisation du droit reconnu aux travailleurs des États membres de se déplacer librement à l'intérieur de la Communauté en vue d'exercer, sur le territoire de l'un quelconque de ces États, une activité salariée.

A cette fin, il tend à abolir en leur faveur toute discrimination fondée sur la nationalité et à réaliser l'égalité complète de traitement des travailleurs communautaires et des travailleurs nationaux en ce qui concerne tant l'accès à l'emploi (art. 1) que les conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi en cas de chômage (art. 7, paragraphe 1), ainsi que dans les rapports collectifs du travail : affiliation aux organisations syndicales et exercice des droits syndicaux (art. 8).

Ce principe d'assimilation s'étend au-delà des rapports de travail « stricto sensu » puisqu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 7 le travailleur communautaire « bénéficie *des mêmes avantages sociaux*... que les travailleurs nationaux » et qu'en vertu du paragraphe 3 il bénéficie également, au même titre et dans les mêmes conditions que ceux-ci, de l'enseignement des écoles professionnelles et des centres de réadaptation ou de rééducation.

Ainsi, l'égalité de traitement exigée par l'article 48 du traité constitue-t-elle le fondement même du règlement nº 1612/68. Elle ne trouve de limite que dans la réserve d'ordre public formulée par le traité et dans les dispositions de l'article 8 du règlement, inspirées par la même idée, qui permettent d'exclure les travailleurs communautaires de la participation à la gestion d'organismes et à l'exercice de fonctions de droit public.

L'économie générale du règlement et l'esprit qui l'anime ne peuvent donc que porter à reconnaître à l'expression « avantages sociaux », mentionnée au deuxième paragraphe de l'article 7, la portée la plus large et à admettre qu'elle recouvre notamment les avantages reconnus par la législation d'un État membre à ses nationaux en matière de reclassement des handicapés, dans la mesure où une telle législation a pour principal objectif la réadaptation à l'emploi.

L'analyse de la loi du 16 avril 1963 démontre que le législateur belge a eu en vue essentiellement la réalisation d'un tel but.

Le champ d'application « ratione personae » de ce texte, défini par son article 1, s'étend, sous réserve de la condition de nationalité, à toutes les personnes dont les possibilités d'emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution d'au moins 30 % de leur capacité physique ou d'au moins 20 % de leur capacité mentale.

Sont donc visés tout d'abord les travailleurs dont la capacité vient à être diminuée par maladie ou par accident, même non professionnels. Certaines des prestations prévues par la loi ont, le cas échéant, le caractère d'une protection supplémentaire par rapport à celles qui leur sont octroyées au titre des régimes de sécurité sociale contre les risques de maladie ou d'accident du travail.

Sont également concernées les personnes qui, à raison de leur insuffisante capacité physique ou mentale, ne peuvent accéder, dans des conditions normales, à un emploi et, particulièrement, les jeunes handicapés.

Dans l'intérêt des uns comme des autres, le Fonds national a, en vertu de l'article 3, pour première mission de veiller à ce que les handicapés « puissent bénéficier du meilleur traitement médical ou chirurgical en vue d'atteindre une récupération fonctionnelle maximum et de réaliser ou d'améliorer ainsi l'aptitude à l'emploi ».

Le Fonds supporte tout ou partie du coût du traitement dans la mesure où cette charge est justifiée, compte tenu d'autres interventions financières résultant de dispositions législatives ou régle-

mentaires, telles que celles de la sécurité sociale ou de l'assistance, et des ressources des handicapés ou de leur famille.

En second lieu, le Fonds intervient dans l'éducation scolaire ou la formation, la réadaptation et la rééducation professionnelles ; il est chargé de conseiller les handicapés ou leur famille et doit veiller à ce que ceux-ci bénéficient éventuellement d'une orientation professionnelle spécialisée.

Il participe financièrement à la création des centres agréés de formation ou de réadaptation en collaboration, le cas échéant, avec l'Office national de l'emploi.

Pendant la durée de la formation professionnelle ou de la réadaptation des handicapés, il accorde à ceux-ci des allocations et des compléments de rémunération destinés à leur assurer une rémunération d'un montant équivalant à celui des indemnités et avantages accordés aux travailleurs qui suivent des cours de formation professionnelle accélérée pour adultes dans les centres créés ou subventionnés par l'Office national de l'emploi.

Cet établissement public organise le placement des handicapés dans des emplois adéquats, soit dans les administrations et entreprises publiques, soit dans le secteur privé, industriel, commercial ou agricole. Le chapitre V de la loi impose en effet aux entreprises privées l'obligation d'assurer l'emploi d'un certain nombre de handicapés, déterminé en fonction de la nature et de l'importance de ces entreprises ainsi que du degré d'incapacité permanente des intéressés.

L'Office national de l'emploi est chargé du placement des handicapés reconnus aptes au travail, sous la surveillance du Fonds national de reclassement.

Enfin, ceux d'entre eux qui, en raison de la nature ou de la gravité de leur déficience, ne peuvent provisoirement ou définitivement exercer une activité professionnelle dans les conditions habituelles de travail peuvent être occupés dans des ateliers protégés, créés ou subventionnés par le Fonds national.

Comme on le voit, que ce soit au niveau du traitement médical ou chirurgical, sur le plan de la formation ou de la réadaptation professionnelle et, en définitive, du placement et de l'emploi, les dispositions de la loi du 16 avril 1963 ont pour objectif final de permettre l'insertion ou la réinsertion dans la vie professionnelle des personnes que leur incapacité prive — ou a privées — de la possibilité d'exercer une activité.

Dans la mesure où les aides et les subsides du Fonds bénéficient aux travailleurs belges, ces avantages sociaux doivent, sur la seule base de l'article 7 du règlement n° 1612/68, être octroyés dans les mêmes conditions aux travailleurs ressortissants des autres États membres, établis en Belgique. Le principe de l'égalité de traitement qui s'impose pour les travailleurs valides ne saurait être écarté pour ceux dont la capacité a été diminuée et pour lesquels une réadaptation fonctionnelle et professionnelle est nécessaire en vue de retrouver un emploi. Aussi bien, si l'on pouvait concevoir quelque doute à cet égard, serait-il dissipé par les termes du paragraphe 3 de l'article 7 qui font expressément application de ce même principe à l'accès aux centres de réadaptation et de rééducation. Enfin, cette solution s'inscrit dans la ligne de votre jurisprudence dans un domaine très voisin. Vous avez jugé, en effet, que l'interdiction de discrimination s'applique à la protection spéciale que, pour des motifs de caractère social, la législation d'un État membre accorderait à des catégories spécifiques de travailleurs (arrêt du 13 décembre 1972, affaire 44-72, Marsman).

Nous n'avons donc aucune hésitation à vous proposer de répondre à la question posée que les droits ouverts par une législation nationale, tendant à assurer la réadaptation et la rééducation professionnelles des *travailleurs handicapés* ainsi qu'à leur procurer un emploi conforme à leurs possibilités, doivent, en vertu de l'article 7 du règlement n° 1612/68, bénéficier aux *travailleurs communautaires* dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux.

Mais, il est constant que le litige porté devant le juge belge concerne la situation non d'un travailleur migrant, mais de son fils mineur. Sans empiéter sur le terrain de l'applicabilité de la loi du 16 avril 1963 à Michel S., vous ne pouvez faire abstraction de ce fait.

La question se pose, dès lors, de savoir si les dispositions de l'article 7, applicables aux travailleurs eux-mêmes, établissent également une règle d'égalité de traitement en faveur de leurs enfants.

C'est ce que semble penser le juge belge lorsqu'il affirme « qu'il n'est pas contesté que le règlement n° 1612/68 s'applique non seulement aux travailleurs des États membres de la Communauté, mais aussi à leur famille ».

Des motifs de la décision de renvoi, il ressort que le tribunal du travail considère qu'une réponse affirmative à la question qu'il a posée sur la base de l'article 7 suffirait pour reconnaître à Michel S. droit au bénéfice de la législation nationale relative au reclassement des handicapés en sa qualité de fils de travailleur migrant.

Cette déduction est, à notre avis, inexacte.

Le seul intitulé du titre II du règlement n° 1612/68 — « De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement » — inclinerait déjà à penser que les avantages sociaux mentionnés à l'article 7, qui figure sous ce titre, doivent être attachés à l'exercice d'une activité salariée sur le territoire d'un des États membres, sont liés à la condition même de travailleur migrant et doivent donc être réservés aux personnes ayant — ou ayant eu — cette qualité.

Notre opinion se trouve renforcée par le fait que le règlement distingue, d'une part, les droits et avantages reconnus au travailleur lui-même (art. 7 à 9) et, d'autre part, ceux dont jouissent les membres de sa famille.

Ce sont, en effet, les articles 10 à 12 du texte qui traitent de la situation de la famille du travailleur. Par un rectificatif publié au Journal officiel des Communautés le 7 décembre 1968, a été inséré, avant l'article 10, un titre III explicitement intitulé « De la famille des travailleurs ».

L'exposé des motifs du règlement précise, en son cinquième considérant, que « le droit de libre circulation des travailleurs exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soient éliminés les obstacles à la mobilité des travailleurs, notamment en ce qui concerne leur droit de se faire rejoindre par leur famille, et que soient assurées les conditions d'intégration de ces familles dans le milieu du pays d'accueil ».

A ces fins, l'article 10, paragraphe 1, ouvre au conjoint et aux descendants de moins de 21 ans ou à charge du travailleur ainsi qu'à ses ascendants ou à ceux de son conjoint qui sont à sa charge le droit de s'installer sur le territoire de l'État membre où le travailleur exerce son activité. Le paragraphe 3 du même article tend à éliminer toute discrimination entre travailleurs migrants et nationaux en ce qui concerne le droit au logement familial.

L'article 11 garantit au conjoint du travailleur et à ses enfants mineurs ou à charge le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de l'État d'accueil.

Enfin, l'article 12 dispose que ces enfants sont admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État s'ils résident sur son territoire.

C'est sur ces dernières dispositions, spécifiquement applicables aux enfants des travailleurs communautaires, qu'il convient, à notre avis, de fonder l'interprétation qu'attend de la Cour le juge belge. L'étroite connexité qui existe entre les dispositions conférant des droits aux travailleurs eux-mêmes et celles qui concernent les droits des membres de leur famille doit vous permettre, pensons-nous, de redresser la question posée en fonction des données de fait qui ressortent du dossier transmis par le juge national en vue de fournir à ce juge les

éléments utiles à la solution du litige dont il est saisi.

Mais, objecte le représentant du Fonds, l'article 12 du règlement ne vise que l'enseignement général, l'apprentissage et la formation professionnelle. Il ne mentionne ni la réadaptation ni la rééducation professionnelles.

Cette disparité de rédaction n'est nullement déterminante à nos yeux. Elle s'explique par le fait que réadaptation et rééducation concernent, dans l'article 7, des personnes qui, ayant exercé une activité professionnelle alors qu'elles jouissaient de leur intégrité physique et mentale, ont vu leurs possibilités d'emploi réduites par suite d'une diminution de leur capacité. Il s'agit alors soit de les aider à recouvrer leur pleine capacité, soit de les mettre en mesure de trouver un emploi compatible avec une incapacité permanente partielle.

Dans le cas des enfants qui n'ont pas encore commencé à travailler et qui n'ont pas encore occupé d'emploi, le problème se pose en des termes différents.

En vue de donner un contenu réel au droit que leur reconnaît l'article 11 d'accéder à toute activité salariée sur le territoire de l'État où ils résident, il était nécessaire de leur garantir l'accès à l'enseignement général, à l'apprentissage et à la formation professionnelle dans les mêmes conditions que les enfants des ressortissants de cet État, c'est-à-dire de leur permettre de se préparer à occuper un emploi à égalité de chances avec les nationaux.

L'application de ce principe ne soulève pas, en droit, de difficulté lorsqu'il s'agit d'enfants dotés de leur pleine capacité physique et mentale. Est-ce à dire que, pour ceux qui, lésés dans leur intégrité, n'auraient que des possibilités d'emploi limitées, la règle de l'égalité de traitement ne s'imposerait plus?

Une telle interprétation serait, aux dires de la Commission et du gouvernement italien, contraire tant à l'esprit du législateur communautaire qu'aux finalités du règlement nº 1612/68. Nous partageons pleinement cette opinion.

Dans la mesure où la législation de l'État d'accueil organise, pour ses propres ressortissants, une formation et une orientation professionnelles *spécialisées* dans le but de permettre aux jeunes handicapés de s'adapter à une activité professionnelle compatible avec leurs déficiences, les enfants des travailleurs communautaires ne peuvent être traités différemment. Ils doivent bénéficier, sans discrimination de nationalité, des mêmes avantages. La formation professionnelle à laquelle ils ont le droit d'être admis ne peut être entendue restrictivement. Cette expression recouvre également les modes de formation particulièrement adaptés à la situation de ceux dont les facultés physiques ou mentales sont diminuées. Il n'est pas sans intérêt de noter que cette acception large de la formation professionnelle a été retenue dans la Charte sociale européenne, signée le 18 octobre 1961, par la Belgique notamment, et entrée en vigueur le 26 février 1965.

D'après l'article 10 de cette convention élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la formation professionnelle, les Parties Contractantes s'engagent :

... à assurer ou à favoriser, en tant que de besoin, la formation technique et professionnelle de toutes les personnes, y *compris celles qui sont handicapées* ».

L'article 9 de la Charte est rédigé dans des termes comparables en ce qui concerne l'exercice du droit à l'orientation professionnelle.

Enfin, en vertu de l'article 15 de ce texte, les États signataires s'engagent à prendre des mesures appropriées, d'une part, pour mettre à la disposition des personnes physiquement ou mentalement diminuées les moyens particuliers de formation professionnelle, y compris, s'il y a lieu, les institutions spécialisées de caractère public ou privé ; d'autre part, à assurer leur placement au moyen de services spécialiés ; enfin, à leur offrir des possibilités d'emploi protégé et à encourager les employeurs à embaucher les personnes physiquement diminuées.

Ainsi, d'après les définitions admises par

la Charte sociale européenne, la formation professionnelle doit comporter les mesures spécifiques adaptées aux jeunes handicapés.

A cet égard, comme on l'a vu, le bénéfice de la loi belge du 16 avril 1963 n'est nullement limité aux seuls travailleurs handicapés ; il est également assuré aux travailleurs « potentiels », à ceux qui, en raison de leur jeune âge, n'ont pas encore accédé à une activité professionnelle et dont les possibilités d'emploi sont effectivement réduites par suite de l'insuffisance de leur capacité physique ou mentale.

Le Fonds national de reclassement doit assurer à ces jeunes handicapés le traitement médical ou chirurgical qui devrait leur permettre de réaliser l'aptitude à l'emploi. Il est chargé de veiller à ce qu'ils reçoivent l'éducation scolaire et la formation professionnelle adaptées à leur état, qu'ils bénéficient d'une orientation professionnelle spécialisée et soient, enfin, pourvus d'un emploi adéquat, au besoin dans un atelier protégé.

Ainsi, la mission du Fonds national est-elle, en ce qui les concerne, orientée vers leur insertion dans la vie professionnelle.

Contre la solution que nous proposons, le représentant du Fonds national belge a fait valoir qu'admettre, sur la base du règlement n° 1612/68, les enfants handicapés des travailleurs migrants au bénéfice d'une législation interne d'aide aux diminués physiques ou mentaux serait anticiper sur l'élaboration, actuellement en cours, d'une réglementation communautaire en ce domaine.

Cet argument repose sur une confusion.

S'il est exact que, jusqu'à présent, aucun règlement pris en application du traité de Rome ne concerne spécifiquement et exclusivement la situation des handicapés, la raison en est que l'action de la Communauté à laquelle se réfère le Fonds national se situe sur un autre plan. Elle a pour objectifs la coordination et le rapprochement des législations nationales ainsi que l'amélioration de leur efficacité. Les travaux entrepris sous l'égide de la Commission tendent à promouvoir une « égalité dans le progrès ».

En ce qui concerne la récupération des handicapés, dont le nombre très important est en effet un sujet de préoccupation, cela signifie qu'on s'efforce d'harmoniser les initiatives des États membres et de réaliser une protection plus complète et mieux adaptée.

Le fait qu'une telle action ne soit pas encore parvenue à son terme n'est certes pas une raison suffisante pour dénier aux enfants des travailleurs migrants le droit à l'égalité de traitement que leur garantit le règlement n° 1612/68, dans la mesure où les textes internes déjà en vigueur permettent de leur en assurer effectivement le bénéfice.

Enfin, quant à l'argument selon lequel le Fonds social européen n'aurait jusqu'à présent accordé son concours financier au Fonds national belge de reclassement social des handicapés que pour la réadaptation des travailleurs salariés en chômage, il nous paraît être dépourvu de portée.

En effet, la décison du Conseil des Communautés du 1er février 1971, portant réforme du Fonds social européen, prévoit expressément son intervention non seulement pour l'élimination du chômage et du sous-emploi de longue durée ainsi que pour la formation d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, mais aussi pour les actions tendant à l'insertion ou à la réinsertion dans l'activité économique des handicapés ; elle ne limite nullement cette possibilité d'intervention aux travailleurs ayant perdu leur emploi du fait de la diminution de leurs capacités physiques ou mentales.

Nous concluons en définitive à ce que vous disiez pour droit:

1) qu'en vertu de l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil, les travailleurs ressortissant d'un État membre, dont les possibilités

d'emploi sont réduites par suite de la diminution de leurs capacités physiques ou mentales, doivent bénéficier, sur le territoire d'un autre État membre où ils résident et exercent — ou ont exercé — leur activité professionnelle, des avantages prévus par la législation de cet État, relative au reclassement social des handicapés, dans les mêmes conditions que les nationaux;

2) qu'en vertu de l'article 12 de ce même règlement les enfants mineurs ou à charge de ces travailleurs doivent également bénéficier, dans ce domaine, de l'égalité de traitement avec les nationaux.