d'emploi, peut, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, b-ii), du règlement n° 1408/71, réclamer le bénéfice des prestations de chômage selon les dispositions de la législation nationale de l'État où il réside et où se trouvent les services de l'emploi à la disposition desquels il se met;

3) Des prestations telles que celles du chapitre III A de la loi néerlandaise sur le chômage ne constituent pas des «prestations de chômage» au sens de l'article 4, paragraphe 1, g), du règlement n° 1408/71.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 15 décembre 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 2 DÉCEMBRE 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel émanant du Centrale Raad van Beroep des Pays-Bas.

La partie appelante dans la procédure devant cette juridiction est la Bestuur der Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid (directoire de l'Association professionnelle de l'industrie métallurgique), dont il est apparu qu'elle est l'institution chargée de l'application de la législation néerlandaise de sécurité sociale sur le chômage, lorsque le chômeur est un travailleur du secteur de la métallurgie.

L'intimé dans ladite procédure est M. L. J. Mouthaan, qui est ressortissant néerlandais, né en 1942 et qui, durant toutes les périodes qui ont ici de l'importance, a résidé aux Pays-Bas. Après avoir travaillé pendant un certain temps, dont nous ne connaissons pas la durée exacte, pour le compte d'une firme belge aux Pays-Bas, il a, d'octobre à décembre 1972, travaillé en république fédérale d'Allemagne pour le compte d'une firme appelée «De

1 — Traduit de l'anglais.

Schakel» qui, d'après les constatations du Centrale Raad van Beroep, avait son siège aux Pays-Bas et était affiliée à l'association de l'appelante. Le Centrale Raad van Beroep a aussi constaté que durant cette dernière période d'emploi, M. Mouthaan a rejoint son domicile aux Pays-Bas trois ou quatre fois par mois. En décembre 1972, De Schakel a connu des difficultés financières et M. Mouthaan, qui s'est trouvé en chômage, s'est fait inscrire comme tel aux Pays-Bas. Le 14 février 1973, De Schakel a été déclarée en faillite.

M. Mouthaan a réclamé de l'appelante 1) des prestations de chômage et 2) le bénéfice des dispositions spéciales du chapitre III A de la Werkloosheidswet (c'est-à-dire de la loi néerlandaise sur le chômage) qui prévoient que l'institution compétente peut devoir payer les dettes dues par un employeur insolvable à son personnel.

L'appelante a effectivement servi des prestations de chômage à M. Mouthaan du 1er janvier 1973 au 26 mars 1973, date à laquelle celui-ci a semble-t-il retrouvé un emploi. Par un avis en date du 30 mai 1973 adressé à M. Mouthaan (annexe I à l'ordonnance de renvoi), l'appelante a toutefois exigé de lui le remboursement des sommes qu'elle lui avait ainsi versées et qui s'élevaient à 2 400 florins.

L'appelante a exigé cette restitution pour les motifs suivants.

L'article 13, paragraphe 1, du règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 «relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté» dispose:

«Le travailleur auquel le présent règlement est applicable n'est soumis qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.» (JO nº L 149 du 5. 7. 1971).

L'article 13, paragraphe 2, dans la mesure où il a de l'importance, déclare:

«Sous réserve des dispositions des articles 14 à 17:

a) le travailleur occupé sur le territoire d'un État membre est soumis à la législation de cet État, même s'il réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;

b) ...» (JO nº L 149 du 5. 7. 1971).

L'appelante a jugé qu'aucune des dispositions des articles 14 à 17 ne s'appliquait au cas de M. Mouthaan — opinion qui a été partagée par le Centrale Raad van Beroep — de sorte que, durant sa période d'emploi par De Schakel, il était soumis à la législation de la république fédérale d'Allemagne. Il est constant qu'en fait, l'intéressé n'était pas assuré dans ce pays. La Commission déclare à ce sujet que cette faute doit être attribuée à De Schakel, du fait que d'après la législation allemande, de même du reste que d'après la législation néerlandaise, c'est à l'employeur qu'il appartient de veiller à ce que son personnel soit dûment affilié à la sécurité sociale. M. Mouthaan a allégué devant le Centrale Raad van Beroep avoir quant à lui supposé qu'il restait assuré aux Pays-Bas.

Le différend ne se limitait toutefois pas à cela, car parmi les dispositions du chapitre 6 du titre III du règlement nº 1408/71, qui traite du chômage, figure un article 71, paragraphe 1, alinéa b—ii), qui déclare:

«Le chômeur qui, au cours de son dernier emploi, résidait sur le territoire d'un État membre autre que l'État compétent bénéficie des prestations selon les dispositions suivantes:

(...)

un travailleur autre qu'un travailleur frontalier, qui est en chômage complet et qui se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside ou qui retourne sur ce territoire, bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de

cet État, comme s'il y avait exercé son dernier emploi; ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.» (JO n° L 149 du 5. 7. 1971).

Cette règle est cependant assortie d'une réserve aux termes de laquelle le droit du travailleur en question au bénéfice de prestations dans son pays de résidence est suspendu tant qu'il peut prétendre à des prestations en vertu de la législation à laquelle il a été soumis en dernier lieu.

Rien n'indique que M. Mouthaan avait droit à des prestations au titre de la législation allemande, de sorte que l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii), semble avoir parfaitement concordé avec son cas et lui avoir ouvert un droit à des prestations au titre de la législation néerlandaise. Il apparaît qu'à un moment donné, d'aucuns se sont demandé si M. Mouthaan ne devait pas être considéré comme ayant été un «travailleur frontalier». Qu'il ait eu cette qualité ou non, cela n'a guère d'importance, car dans l'affirmative, le résultat eût été le même en vertu de l'article 71, paragraphe 1, alinéa a-ii), dont les termes correspondent, abstraction faite de la réserve sus-mentionnée, à ceux de l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii). Le Centrale Raad van Beroep a toutefois déclaré explicitement que l'intéressé n'était pas un travailleur frontalier (parce qu'il ne rejoignait pas son domicile au moins une fois par semaine) et aucune question n'a été posée à ce sujet à cette Cour.

L'appelante a estimé, et elle a soutenu cette opinion tout au long de l'affaire, que l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii), n'aurait pu s'appliquer dans le cas de M. Mouthaan que si celui-ci avait effectivement été assuré en Allemagne, le but de cette disposition étant non pas de créer un droit à prestation, mais de permettre de fonder sur un droit dûment acquis dans un pays une demande dans un autre. C'est ainsi que s'explique la décision de l'appelante exigeant de M. Mouthaan le remboursement des prestations qu'elle lui avait servies.

M. Mouthaan a attaqué cette décision avec succès devant le Raad van Beroep d'Arnhem. Cette juridiction a déclaré (voir annexe 2 à l'ordonnance de renvoi) que l'intéressé avait droit à des prestations de chômage néerlandaises en vertu de la législation de ce pays, indépendamment du droit communautaire, à la condition qu'il ait satisfait aux conditions prescrites par la législation néerlandaise. En outre elle a estimé que rien dans le règlement n° 1408/71 ne le privait de ce droit. Le Raad van Beroep a par conséquent annulé la décision de l'appelante et il lui a renvoyé l'affaire pour qu'elle examine si M. Mouthaan satisfaisait aux conditions prescrites par la législation néerlandaise.

C'est de cette décision du Raad van Beroep que l'appelante a maintenant interjeté appel devant le Centrale Raad van Beroep, en faisant valoir comme moyens d'appel, en bref 1) que M. Mouthaan ne pouvait tirer aucun droit direct de la législation néerlandaise, du fait que celle-ci était supplantée par l'article 13 du règlement n° 1408/71, lequel le soumettait à la législation allemande, 2) qu'il ne pouvait tirer aucun droit de l'article 71 du règlement n° 1408/71, du fait qu'il n'avait pas été assuré en Allemagne, et 3) que les prestations prévues au chapitre III A de la Werkloosheidswet tombaient en tout cas en dehors du champ d'application du règlement n° 1408/71, du fait qu'elles étaient attribuables non pas en cas de chômage mais en cas d'insolvabilité de l'employeur (voir annexe 3 à l'ordonnance de renvoi).

Une question qui vient automatiquement à l'esprit est évidemment celle de savoir si, compte tenu de la longue série de décisions rendues par cette Cour, dont les plus récentes sont ses arrêts dans les affaires 24-75, Petroni/ONPTS, Recueil 1975, p. 1149, et CPEP/Massonet, Recueil 1975, p. 1473, une quelconque disposition du règlement n° 1408/71 pourrait priver M. Mouthaan de droits

que lui confère la législation néerlandaise. Cette question, Messieurs, ne figure toutefois pas parmi celles que le Centrale Raad van Beroep a adressées à la Cour. De plus, elle n'aura aucune importance pratique si vous partagez notre point de vue sur la réponse à donner aux questions qui vous sont effectivement posées.

En ce qui concerne ces dernières, deux observations préliminaires s'imposent selon nous.

La première est qu'elles sont formulées de manière telle qu'elles invitent la Cour à statuer sur l'application du droit communautaire aux faits de l'espèce. Une pareille application appartient toutefois au Centrale Raad van Beroep lui-même. Au titre de l'article 177 du traité, la Cour de justice ne peut que statuer sur l'interprétation du droit communautaire dans l'abstrait.

En deuxième lieu, il nous semble que les questions que le Centrale Raad van Beroep pose à la Cour sont au nombre de trois, et de trois seulement: la première concerne l'interprétation de la définition du terme «travailleur» figurant à l'article 1, lettre a), du règlement nº 1408/71; la deuxième a trait à l'interprétation de l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii), et la troisième demande si des prestations du genre de celles que confère le chapitre III A de la Werkloosheidswet constituent des «prestations de chômage» au sens du règlement. La Commission a encore déduit de l'ordonnance de renvoi des questions portant sur l'interprétation d'autres dispositions du règlement, en particulier sur l'interprétation des articles 13 et 14. Il est parfaitement exact que l'ordonnance de renvoi déclare ces dispositions importantes pour la décision à rendre dans cette affaire, mais de la manière dont nous l'avons comprise, le Centrale Raad van Beroep a déjà décidé comment elles doivent en l'espèce être appliquées et il ne pose à cette Cour aucune question à ce sujet.

Examinons dès lors la première de ces questions qui demande pratiquement si une personne, qui n'est pas en fait assurée au titre de la législation de l'État membre où, d'après le règlement, elle devrait être assurée, doit néanmoins être considérée comme un «travailleur» au sens de la définition de l'article 1, lettre a).

Nous nous abstiendrons, Messieurs, de lire l'article 1, lettre a). Cette disposition est assez longue et elle vous est familière, puisque vous avez dû l'examiner récemment dans l'affaire Brack/Insurance Officer (non encore publiée). Qu'il nous suffise de dire que dans chacun des trois alinéas de l'article 1, lettre a), le terme «travailleur» est, aux fins de l'application du règlement, défini comme visant une personne qui est assurée à titre obligatoire ou volontaire contre certaines éventualités couvertes par certains types de régimes de sécurité sociale. A première vue, cela pourrait signifier qu'une personne qui n'est pas assurée tombe en dehors du champ d'application du règlement.

L'appelante et la Commission s'accordent toutefois pour rejeter cette idée. M. Mouthaan n'a malheureusement pas déposé d'observations, ni écrites ni orales. Nous nous demandons, et ce n'est pas la première fois, si le deuxième paragraphe de l'article 104 du règlement de procédure de la Cour ne devrait pas recevoir une plus grande publicité.

Quoi qu'il en soit, l'appelante et la Commission doivent à notre avis avoir raison sur ce point. Ainsi que l'appelante l'a observé, le titre II du règlement (article 13 et suivants) contient les dispositions qui déterminent la législation au titre de laquelle «un travailleur auquel le présent règlement est applicable» doit être assuré. Les auteurs du règlement ne peuvent donc pas avoir envisagé qu'un «travailleur» doit d'abord être assuré pour que le règlement puisse ensuite s'appliquer dans son cas. Il en découle que l'article 1, lettre a), doit couvrir tout qui, en vertu du règlement lui-même, devrait être assuré au titre d'un régime du genre décrit dans

cette disposition. Le véritable but de l'article 1, lettre a), n'est pas, selon nous, de définir le terme «travailleur» par référence au fait de son assurance, mais de définir, par référence au mode approprié de leur assurance, les travailleurs auxquels le règlement s'applique, en particulier en excluant d'une manière générale les travailleurs indépendants.

Nous estimons par conséquent que la première question que le Centrale Raad van Beroep a posée à la Cour devrait recevoir une réponse affirmative.

La deuxième question est celle de savoir si un travailleur, qui n'était pas en fait assuré dans l'État membre où il était employé, peut néanmoins se prévaloir de l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii).

L'appelante prétend évidemment que cette question appelle une réponse négative. La Commission soutient qu'elle devrait recevoir une réponse affirmative. Selon nous, la réponse à cette question n'est pas aisée. Il y a une certaine logique dans l'opinion soutenue par l'appelante. D'un autre côté, la Commission déclare que ce n'est aucunement par la faute de M. Mouthaan que celui-ci n'était pas assuré en Allemagne et qu'il ne devrait pas en subir de préjudice.

Finalement nous estimons que cette question ne peut être résolue que par référence aux termes mêmes de l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii). Cette disposition ne lie pas formellement le bénéfice de prestations en application de ce texte à la qualité d'assuré dans l'État membre où le travailleur intéressé a exercé son dernier emploi. Elle n'établit pas non plus ce lien licitement. Elle déclare au contraire que «les prestations seront servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge». De plus, l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii), doit être lu dans le contexte du chapitre 6 du titre III du règlement n° 1408/71 dans son ensemble. Ce chapitre comprend l'article 67, qui traite de la totalisation et qui, ce faisant, fait une distinction entre les «périodes d'assurance» et les «périodes d'emploi».

Notre conclusion est que la deuxième question aussi devrait recevoir une réponse affirmative.

La troisième question tend à savoir, ainsi que nous l'avons indiqué, si les prestations du genre de celles que prévoit le chapitre III A de la Werkloosheidswet tombent dans le champ d'application du règlement n° 1408/71. Plus précisément elle demande si de pareilles prestations constituent des «prestations de chômage» au sens de l'article 4, paragraphe 1, g), du règlement. L'article 4, paragraphe 1, ainsi que vous vous en souvenez, Messieurs, énumère certaines «branches de sécurité sociale» et il dispose que le règlement s'applique à toutes les législations qui les concernent. Parmi ces branches, il cite sous g) «les prestations de chômage».

A cet égard aussi l'appelante et la Commission soutiennent le même point de vue. Toutes deux estiment que les prestations en question ne sont pas des «prestations de chômage». Nous partageons cette opinion, car il s'avère que ces prestations ne sont pas seulement prévues en faveur des chômeurs. Elles peuvent être accordées à toute personne dont l'employeur devient insolvable: dans certaines limites, l'institution compétente paye aux membres du personnel d'un employeur insolvable leurs arriérés de salaire. Le risque couvert par le chapitre III A de la Werkloosheidswet n'est donc pas le chômage, mais l'insolvabilité de l'employeur. Il apparaît que le chapitre III A a été ajouté à la Werkloosheidswet par un amendement en 1968, que le caractère illogique de l'introduction de pareilles dispositions dans une loi qui traite du chômage a à l'époque été reconnu par le pouvoir législatif néerlandais, mais qu'elle a néanmoins été opérée pour des raisons pratiques. Dans ces conditions nous estimons, et sur ce point aussi nous partageons le point de vue de la Commission, que le droit de M. Mouthaan (à supposer qu'il ait un pareil droit) au bénéfice de prestations au titre du chapitre III A de la Werkloosheidswet est intégralement régi par le droit néerlandais.

En conclusion, nous donnerions aux questions posées à la Cour par le Centrale Raad van Beroep les réponses suivantes:

1) Une personne qui, d'après les termes du règlement n° 1408/71, devrait être assurée au titre d'un régime de sécurité sociale pour travailleurs salariés, doit être considérée comme un «travailleur» au sens de l'article 1, lettre a), de ce règlement, même si en fait elle n'est pas assurée;

2) Le droit d'un travailleur au bénéfice de prestations au titre de l'article 71, paragraphe 1, alinéa b-ii), du règlement ne dépend pas de la circonstance qu'il a en fait été assuré dans l'État membre où il a exercé son dernier emploi;

et

3) Des prestations ne constituent pas des «prestations de chômage» au sens de l'article 4, paragraphe 1, g), du règlement, à moins qu'elles ne soient servies pour cause de chômage.