ARRÊT DE LA COUR
DU 10 JUILLET 1975 [1]

Gaetano Bonaffini et autres
contre Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)
(demande de décision préjudicielle, formée par le Pretore d'Enna)

Affaire 27-75

Sommaire

Sécurité sociale des travailleurs migrants — Chômage — Prestations en vertu de la législation de l'État compétent — Conservation limitée et conditionnelle — Départ de l'intéressé dans un autre État membre — Prestations en vertu de la législation de cet État — Refus basé sur l'inobservation des conditions prévues par l'article 69 du règlement CEE nº 1408/71 — Inadmissibilité

L'article 69 du règlement CEE nº 1408/71 ne vise qu'à assurer au travailleur migrant la conservation limitée et conditionnelle des prestations de chômage de l'État compétent même s'il se rend dans un autre État membre et dès lors cet autre État membre ne saurait se prévaloir de la seule inobservation des conditions prévues par cet article pour refuser au travailleur le bénéfice des prestations auxquelles il peut prétendre en vertu de la législation nationale de cet État.

Dans l'affaire 27-75

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

GAETANO BONAFFINI ET AUTRES

et

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE (INPS)

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 69 et 71 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 (JO 1971, nº L 149),

1 — Langue de procédure : l'italien.

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, J. Mertens de Wilmars et A. J. Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner (rapporteur), R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen et A. O'Keeffe, juges,

avocat général : M. J. P. Warner
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

L'article 69 du règlement (CEE) n° 1408/71 porte :

« Conditions et limites du maintien du droit aux prestations.

1. Le travailleur en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation d'un État membre pour avoir droit aux prestations et qui se rend dans un ou plusieurs autres États membres pour y chercher un emploi conserve le droit à ces prestations, aux conditions et dans les limites indiquées ci-après :

a) avant son départ, il doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai ;

b) il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de chacun des États membres où il se rend et se soumettre au contrôle qui y est organisé. Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription s'il est procédé à celle-ci dans un délai de 7 jours à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents ;

c) le droit aux prestations est maintenu pendant une période de trois mois au maximum, à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté, sans que la durée totale de l'octroi des prestations puisse excéder la durée des prestations pendant laquelle il a droit en vertu de la législation dudit État. Dans le cas d'un travailleur saisonnier, cette durée est, en outre, limitée

à la période restant à courir jusqu'au terme de la saison pour laquelle il a été engagé.

2. Si l'intéressé retourne dans l'État compétent avant l'expiration de la période pendant laquelle il a droit aux prestations en vertu des dispositions du paragraphe 1, alinéa c), il continue à avoir droit aux prestations conformément à la législation de cet État ; il perd tout droit aux prestations en vertu de la législation de l'État compétent s'il n'y retourne pas avant l'expiration de cette période. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents.

3. Le bénéfice des dispositions du paragraphe 1 ne peut être invoqué qu'une seule fois entre deux périodes d'emploi.

4. Au cas où l'État compétent est la Belgique, le chômeur qui y retourne après l'expiration du délai de trois mois prévu au paragraphe 1, alinéa c), ne recouvre le droit aux prestations de ce pays qu'après y avoir exercé un emploi pendant trois mois au moins. »

L'article 71 du même règlement porte :

« 1. 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 :

a) i) le travailleur frontalier qui est en chômage partiel ou accidentel dans l'entreprise qui l'occupe bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de l'État compétent, comme s'il résidait sur le territoire de cet État ; ces prestations sont servies par l'institution compétente ;

ii) le travailleur frontalier qui est en chômage complet bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside, comme s'il avait été soumis à cette législation au cours de son dernier emploi ; ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ;

b) i) un travailleur autre qu'un travailleur frontalier qui est en chômage partiel, accidentel ou complet et qui demeure à la disposition de son employeur ou des services de l'emploi sur le territoire de l'État compétent bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet État, comme s'il résidait sur son territoire ; ces prestations sont servies par l'institution compétente ;

ii) 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. Toutefois, si ce travailleur a été admis au bénéfice des prestations à charge de l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu, il bénéficie des prestations conformément aux dispositions de l'article 69. Le bénéfice des prestations de la législation de l'État de sa résidence est suspendu pendant la période au cours de laquelle le chômeur peut prétendre, en vertu des dispositions de l'article 69, aux prestations de la législa-

tion à laquelle il a été soumis en dernier lieu.

2. Aussi longtemps qu'un chômeur a droit à des prestations en vertu des dispositions du paragraphe a, alinéa a) i) ou b) i), il ne peut prétendre aux prestations en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside. »

MM. Bonaffini Gaetano et autres, ressortissants italiens, ayant exercé une activité salariée sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne et ayant ensuite perdu leur emploi, avaient à leur retour en Italie demandé à l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) le paiement de l'indemnité de chômage prévue à l'article 19 du décret-loi royal n° 636 du 14 avril 1939.

L'INPS avait rejeté la demande, motif pris de ce que les travailleurs en cause n'étaient pas restés à la disposition des services de l'emploi de la République fédérale pendant une période minimale de quatre semaines à compter du début de la période de chômage et n'avaient pas été autorisés à rentrer en Italie avant l'expiration de ce délai.

MM. Bonaffini et autres ont alors formé un recours devant le Pretore d'Enna en vue d'obtenir le paiement de l'indemnité de chômage. Ils faisaient valoir que la condition de l'article 69 ne serait posée que pour donner aux services de l'emploi de l'État compétent la possibilité de trouver un emploi au travailleur en chômage avant de faire supporter à cet État le paiement de l'indemnité correspondant à la période entière des prestations ; l'inobservation de cette condition n'aurait pas pour effet de priver le travailleur du droit à être indemnisé par l'organisme de prévoyance du lieu de résidence après son retour dans son pays d'origine, lorsqu'il y a conservé sa résidence pendant le temps de son activité à l'étranger.

A l'encontre de cette thèse, l'INPS alléguait qu'en vertu de l'article 69 du règlement n° 1408/71 le travailleur devrait être inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent au moins quatre semaines après le début du chômage pour conserver son droit au paiement de l'indemnité dans un autre État membre de la Communauté où il se rend ensuite pour y chercher un emploi. Le départ avant l'expiration de ce délai devrait être autorisé par les services compétents. En l'espèce, ni l'une ni l'autre des conditions n'auraient été remplies.

L'INPS ajoute que les requérants ne pourraient pas bénéficier des dispositions de l'article 71 du règlement n° 1408/71, car ils n'avaient pas conservé leur résidence en Italie, pendant la période de travail à l'étranger. Il concluait dès lors au rejet des demandes.

Le Pretore d'Enna, estimant nécessaire de résoudre au préalable des questions de droit communautaire, a décidé par ordonnance du 17 décembre 1974, de surseoir à statuer sur le fond et de demander à la Cour de justice en application de l'article 177 du traité CEE de « préciser le sens du terme « travailleur journalier » visé à l'article 71 du règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 [et d'indiquer] si l'article 69, qui prescrit une période d'attente de quatre semaines, exclut pour le travailleur, en cas d'inobservation, le droit d'obtenir l'indemnité de chômage de l'État membre auquel il appartient. »

L'ordonnance du Pretore d'Enna a été enregistrée au greffe de la Cour le 11 mars 1975.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par l'INPS, représenté par Me Arturo Pittoni et Me Giovan Battista Rossi Doria, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Gianluigi Campogrande, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

L'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) estime que les questions posées par le Pretore d'Enna n'auraient pas le caractère préjudiciel requis pour justifier l'application de l'article 177 du traité CEE.

La question préalable en ce qui concerne l'indemnité de chômage aurait été celle de savoir si les prestations peuvent ou non être octroyées aux termes de la législation nationale. Dans le seul cas où une réponse affirmative serait donnée, la condition restrictive édictée par l'article 69 du règlement nº 1408/71, dont l'application est contestée, en l'espèce, pourrait être applicable. Ce serait dans l'hypothèse d'une réponse négative que l'examen de l'applicabilité de l'article 71 dudit règlement pourrait revêtir de l'importance.

Quant à la signification du terme « travailleur frontalier » (le terme « travailleur journalier » étant dû, de toute évidence, à une erreur matérielle du Pretore d'Enna), l'INPS est d'avis que la définition donnée à l'article 1, lettre b, du règlement en cause serait suffisamment claire et qu'elle aurait été de toute façon bien interprétée par la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants dans sa décision nº 94 du 24 janvier 1974.

En outre, la situation des travailleurs migrants, originaires de la région sicilienne et travaillant en république fédérale d'Allemagne ne saurait pas constituer une situation juridique de « travailleurs frontaliers ».

Compte tenu des longues périodes de travail accomplies par les requérants en république fédérale d'Allemagne, on ne pourrait pas non plus appliquer l'article 71, paragraphe 1, lettre b, II, du règlement en question, visant les « travailleurs autres que les travailleurs frontaliers ». Sur ce point, il faudrait se tenir au principe de la décision nº 94 de la Commission administrative précitée, selon lequel « il y a lieu de présumer qu'un travailleur qui occupe un emploi suffisamment stable dans un État, réside également dans cet État ».

Dans sa deuxième question, le juge au principal entendrait, évidemment, par appartenance à un État membre le statut de ressortissant, statut qui, aux termes des principes généraux communautaires, ne jouerait aucun rôle pour les ressortissants des États membres lors de l'application de la législation communautaire. L'article 69 du règlement nº 1408/71 ne régirait pas *l'attribution du droit* aux prestations sociales, mais plutôt la *conservation de ce droit* malgré la recherche d'un autre emploi entreprise par le travailleur dans différents États membres.

Par conséquent, cette disposition ne pourrait pas avoir d'incidence sur l'attribution de la prestation sociale par un État membre différent de celui dans lequel le travailleur a en dernier lieu été employé.

Il semblerait que, dans la mesure où les règlements communautaires réalisent une coordination des lois nationales, le règlement relatif à la sécurité sociale aurait pour but de faire bénéficier le travailleur migrant d'une situation meilleure que celle qui résulterait pour lui de l'application exclusive du droit interne (arrêt du 5 juillet 1967, dans l'affaire 1-67 Ciechelski, Recueil XIII, p. 236).

Toutefois, cela ne saurait signifier que la réglementation nationale qui ouvre un droit indépendant à la prestation, ne doit pas être mise en œuvre lorsque la norme communautaire ne peut pas être appliquée. Ce principe découlerait de la jurisprudence de la Cour en la matière (arrêt du 5 juillet 1967 dans l'affaire 2-67, De Moor, Recueil XIII, p. 256, arrêt du 30 novembre 1967 dans l'affaire 22-67 Goffart, Recueil XIII, p. 414) et serait, par ailleurs, confirmé par les considérants du règlement nº 1408/71.

L'INPS en déduit que les questions du juge au principal

a) doivent être déclarées irrecevables ;

b) même si, à titre subsidiaire, l'interprétation des normes litigieuses est sus-

ceptible de confirmer le principe selon lequel la norme communautaire ne doit pas faire obstacle à l'application de la loi nationale lorsque le travailleur migrant, déchu des avantages qu'il pouvait obtenir dans l'État membre à la législation duquel il a en dernier lieu été assujetti, dispose cependant, aux termes de la loi nationale, du droit de bénéficier de la prestation sociale.

La *Commission* propose de formuler comme suit les questions à résoudre :

1. Que faut-il entendre par « État membre sur le territoire duquel réside le travailleur » aux fins de l'application de l'article 71 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971?
2. Que faut-il entendre par « travailleur frontalier » aux fins de l'application de l'article 71 du règlement n° 1408/71 ?
3. L'article 69 du règlement n° 1408/71 exclut-il pour le travailleur en chômage, qui n'a pas sauvegardé son droit à l'indemnité auprès de l'État compétent, le droit d'obtenir le paiement de l'indemnité de chômage par l'organisme de prévoyance d'un autre État membre en vertu de dispositions en vigueur dans ce dernier État qui lui seraient applicables en l'absence de la réglementation communautaire ?

Sur la première question.

D'après l'article 1, h, du règlement n° 1408/71 il faudrait entendre par la notion de « résidence » le « séjour habituel » du travailleur. Il resterait à établir la signification du terme « séjour habituel » dans le contexte du règlement considéré.

Selon l'arrêt de la Cour du 12 juillet 1973 dans l'affaire 13-73, Hakenberg, (Recueil 1973, p. 935) concernant une situation relevant du règlement (CEE) n° 3/58, il faut entendre par résidence du travailleur le lieu où celui-ci « a établi le centre permanent de ses intérêts et où il retourne dans l'intervalle de ses tournées ». Il faudrait toutefois remarquer que cette solution a été retenue pour le cas d'un représentant de commerce exerçant son activité dans deux États membres différents et se déplaçant continuellement d'un endroit à l'autre.

D'après cet arrêt deux solutions paraîtraient possibles : D'abord, on pourrait conclure que la détermination du « séjour habituel » est un problème de fait, qu'il faut résoudre cas par cas, sur la base de critères d'interprétation dont le juge du fond devra tenir compte dans son examen.

On pourrait également admettre que le critère, établi par la Cour dans ce cas particulier ne constituerait qu'un critère subsidiaire, auquel il est possible de recourir lorsque d'autres éléments, y compris le type d'activité exercée, ne permettent pas de retenir un pays déterminé comme séjour habituel.

Suivant les conclusions de l'avocat général dans l'affaire précitée (Recueil 1973, p. 952) la Commission estime que les principaux éléments de fait pour déterminer le séjour habituel, devraient être recherchés non seulement dans la durée du séjour même, mais aussi dans une certaine stabilité et continuité, ainsi que dans le caractère intentionnel du séjour. Ces éléments devraient être appréciés chaque fois « afin de déterminer le caractère habituel du lien avec le territoire, en tenant compte également du genre d'activité déployée par l'intéressé » (conclusions précitées).

Sur la deuxième question.

Compte tenu de la définition du terme « travailleur frontalier » donnée par le règlement n° 1408/71, et des caractéristiques de l'espèce, les observations particulières sur ce point deviendraient superflues.

Sur la troisième question.

L'article 51 du traité CEE, base juridique du règlement n° 1408/71, viserait à accorder au travailleur migrant les avantages prévus par les règlements communautaires sans réduire pour autant les droits qui lui auraient été accordés si la

réglementation communautaire n'avait pas été appliquée.

Ce principe, confirmé à plusieurs reprises par la Cour de justice dans sa jurisprudence concernant le règlement n° 3/58, resterait valable pour l'interprétation du règlement n° 1408/71 remplaçant le précédent sans en modifier l'esprit ni les lignes directrices.

Se référant à l'arrêt du 28 mai 1974 dans l'affaire 191-73, Niemann (Recueil 1974, p. 571), la Commission estime que l'inobservation éventuelle des conditions énoncées à l'article 69 du règlement n° 1408/71 ferait perdre au travailleur le droit aux prestations qui lui reviendraient en vertu de ce règlement, mais ne porterait pas atteinte aux droits éventuels qui lui auraient été accordés de façon autonome par la législation nationale d'un État membre. En conséquence, si les travailleurs en cause ont droit au paiement de l'indemnité de chômage, en vertu de la seule loi italienne concernée, ce droit ne serait pas préjugé par le fait que, n'ayant pas respecté les conditions imposées par l'article 69 du règlement n° 1408/71, ils sont perdu leur droit aux prestations dues en vertu du règlement communautaire par l'organisme de prévoyance de la république fédérale d'Allemagne.

III — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Gianluigi Campogrande, en qualité d'agent a été entendue en ses observations orales à l'audience du 25 juin 1975.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 9 juillet 1975.

En droit

1 Attendu que par ordonnance du 17 décembre 1974, parvenue au greffe le 11 mars 1975, le Pretore d'Enna a, en vertu de l'article 177 du traité CEE, saisi la Cour de justice de questions relatives à l'interprétation des articles 69 et 71 du règlement CEE 1408/71 (JO n° L 149) ;

2 attendu que les questions concernent des travailleurs de nationalité italienne qui, après avoir travaillé sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne et y avoir été privés d'emploi, sont rentrés en Italie et, demeurés sans travail, ont demandé l'indemnité de chômage conformément à la législation italienne en vigueur ;

3 que leur demande ayant été rejetée motif pris de ce qu'ils ne se seraient pas conformés aux dispositions de l'article 69 du règlement 1408/71 notamment en rentrant en Italie avant l'échéance du délai de quatre semaines ainsi prévu, la question s'est posée de savoir si une telle inobservation est de nature à les priver de l'application de la législation italienne ;

4 que si tel était le cas, il est demandé si les dispositions de l'article 71 du règlement 1408/71 ne régissent pas la situation des travailleurs en cause ;

5 attendu que l'article 69 du règlement 1408/71 vise le cas d'un travailleur migrant en chômage qui, recevant les prestations de chômage dans l'État compétent, se rend dans un ou plusieurs autres États membres pour y chercher un emploi ;

6 que cette disposition tend à assurer à ce travailleur la conservation du droit aux prestations de l'État compétent aux conditions et dans les limites indiquées par cet article ;

7 qu'il s'ensuit que la disposition n'affecte pas les droits auxquels le travailleur en cause peut éventuellement prétendre de façon directe en vertu de la législation de l'État membre dans lequel il s'est rendu ;

8 que s'il n'est pas exclu que, dans l'administration des prestations auxquelles le travailleur aurait droit en vertu de leur législation, les autorités de cet État membre tiennent compte du fait que celui-ci bénéficie encore, en vertu de l'article 69, de prestations de chômage de l'État compétent, ces autorités ne sauraient cependant opposer au travailleur la circonstance qu'il a perdu le bénéfice de l'article 69 par l'inobservation des conditions qu'il précise et pour cette raison lui refuser l'application régulière et normale de leur législation nationale ;

9 attendu qu'il y a donc lieu de répondre que l'article 69 ne vise qu'à assurer au travailleur migrant la conservation limitée et conditionnelle des prestations de chômage de l'État compétent même s'il se rend dans un autre État membre et que dès lors cet autre État membre ne saurait se prévaloir de la seule inobservation des conditions prévues par cet article pour refuser au travailleur le bénéfice des prestations auxquelles il peut prétendre en vertu de la législation nationale de cet État ;

10 attendu qu'il ressort tant du texte de l'ordonnance de renvoi que du dossier de l'affaire que la réponse à donner à la question relative à l'article 69, rend sans objet celle relative à l'article 71 du règlement 1408/71 ;

Quant aux dépens

11 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

12 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Pretore d'Enna, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Pretore d'Enna, par ordonnance du 17 décembre 1974, dit pour droit :

L'article 69 du règlement (CEE) 1408/71 ne vise qu'à assurer au travailleur migrant la conservation limitée et conditionnelle des prestations de chômage de l'État compétent même s'il se rend dans un autre État membre et dès lors cet autre État membre ne saurait se prévaloir de la seule inobservation des conditions prévues par cet article pour refuser au travailleur le bénéfice des prestations auxquelles il peut prétendre en vertu de la législation nationale de cet État.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 juillet 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt