ARRÊT DE LA COUR (première chambre)
13 juillet 1995 *

Dans l'affaire C-391/93,

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

Umberto Perrotta

et

Allgemeine Ortskrankenkasse München,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 25, paragraphes 1 et 4, et 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (première chambre),

composée de MM. P. Jann, président de chambre, D. A. O. Edward (rapporteur) et L. Sevón, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la partie requérante au principal, par M[e] J. Stahlberg, avocat à Munich,

— pour le gouvernement allemand, par M. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. D. Gouloussis, conseiller juridique, et H. Kreppel, fonctionnaire national détaché auprès du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la partie requérante au principal, représentée par M^e J. Stahlberg, et de la Commission, représentée par MM. D. Gouloussis et J. Sack, conseiller juridique, à l'audience du 30 mars 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mai 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 15 juillet 1993, parvenue à la Cour le 23 août suivant, le Bundessozialgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 25, paragraphes 1 et 4, et 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le « règlement n° 1408/71 »).

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant M. Perrotta à l'Allgemeine Ortskrankenkasse (caisse générale de maladie) München à propos d'une demande d'octroi de prestations de maladie en espèces.

3 Aux termes de l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, « Le travailleur salarié ou non salarié 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 suivantes: d'une part, le travailleur doit s'inscrire comme demandeur d'emploi et se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent pendant, en principe, quatre semaines au moins après le début du chômage [sous a]; d'autre part, il doit s'inscrire auprès des services de l'emploi de chacun des États membres où il se rend et se soumettre au contrôle qui y est organisé [sous b]. Une fois ces conditions remplies, il conserve le droit aux prestations pendant une période de trois mois au maximum à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'État qu'il a quitté, sans que la durée totale de l'octroi des prestations puisse excéder celle des prestations auxquelles il a droit en vertu de la loi dudit État [sous c].

4 Selon le paragraphe 2 de l'article 69, si le travailleur retourne dans l'État compétent avant l'expiration de la période visée ci-dessus, il continue à avoir droit aux prestations conformément à la loi de cet État; il perd tout droit s'il n'y retourne pas avant l'expiration de cette période, sauf dans des cas exceptionnels où ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents.

5 Par ailleurs, en ce qui concerne l'octroi des prestations de maladie, l'article 25, paragraphe 1, du même règlement dispose ce qui suit:

« Un travailleur salarié ou non salarié en chômage auquel s'appliquent les dispositions de l'article 69 paragraphe 1 ... et qui satisfait aux conditions requises par la législation de l'État compétent pour avoir droit aux prestations en nature et en espèces ... bénéficie, pendant la durée prévue à l'article 69 paragraphe 1 sous c):

a) des prestations en nature servies, pour le compte de l'institution compétente, par l'institution de l'État membre dans lequel il cherche un emploi, selon les

dispositions de la législation que cette dernière institution applique, comme s'il y était affilié;

b) des prestations en espèces servies par l'institution compétente selon les dispositions de la législation qu'elle applique... »

6 Au paragraphe 4 du même article, il est précisé:

« Sans préjudice des dispositions de la législation d'un État membre permettant l'octroi des prestations de maladie pendant une durée supérieure, la durée prévue au paragraphe 1 peut, dans des cas de force majeure, être prolongée par l'institution compétente dans la limite fixée par la législation que cette institution applique. »

7 Enfin, l'article 26 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, dans sa version modifiée et mise à jour résultant du règlement n° 2001/83, précité, précise à cet égard, à son paragraphe 6, que

« Dans les cas définis à l'article 25 paragraphe 4 du règlement, l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu informe l'institution compétente d'assurance maladie et l'institution compétente d'assurance chômage qu'elle estime que les conditions justifiant la prolongation du service des prestations en espèces et en nature sont réunies, motive son avis et joint à la communication adressée à l'institution compétente d'assurance maladie un rapport circonstancié du médecin

contrôleur sur l'état du malade, indiquant la durée probable pendant laquelle les conditions requises pour l'application de l'article 25 paragraphe 4 du règlement seront remplies. L'institution compétente d'assurance maladie statue sur la prolongation du service des prestations au chômeur malade. »

8 Après avoir travaillé en Allemagne en qualité de manœuvre du bâtiment, M. Perrotta, ressortissant italien, s'est inscrit comme demandeur d'emploi le 8 janvier 1985 auprès de l'Arbeitsamt (office du travail) München et a bénéficié des prestations de chômage au titre de la législation allemande.

9 Par la suite, il a, conformément à l'article 69 du règlement n° 1408/71, été autorisé par l'office du travail à se rendre en Italie afin d'y chercher un emploi pour une période de trois mois prenant fin le 19 mars 1985. Durant son séjour en Italie, il a continué à percevoir les prestations de chômage à charge du régime d'assurance allemand par l'intermédiaire de l'institution du lieu de séjour.

10 Le 15 mars 1985, M. Perrotta est tombé malade et a été hospitalisé en Italie du 25 avril au 9 mai 1985. Le 19 mars 1985, soit le dernier jour de la période de trois mois pendant laquelle il avait été autorisé à séjourner en Italie, il a présenté, par l'intermédiaire de l'organisme italien d'assurance maladie, une demande de prestations de maladie en espèces, laquelle est parvenue à la caisse de maladie allemande le 28 mars 1985, sur formulaire E 115, accompagné d'un rapport médical. La caisse allemande a octroyé les prestations de maladie pour les cinq jours restants de la période de trois mois, à savoir du 15 mars au 19 mars 1985. Pour le surplus, elle a, par décision du 29 avril 1985, rejeté la demande, au motif que la période visée à l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 avait expiré le 19 mars 1985. Il n'est pas contesté entre les parties que la maladie de M. Perrotta s'est prolongée jusqu'au 19 juin 1985 et que, après cette date, il est retourné en Allemagne.

11 Dans la réclamation qu'il a introduite le 2 août 1985, M. Perrotta a fait valoir qu'il avait été hors d'état de travailler et de voyager à partir du 15 mars 1985 et a demandé à la caisse de maladie de prolonger, pour ce motif, la période de trois mois en application de son pouvoir discrétionnaire, et de lui accorder les prestations de maladie pour toute la durée de son incapacité de travail.

12 Avant de prendre une décision, la caisse de maladie s'est adressée à l'office du travail pour que celui-ci se prononce sur une éventuelle prolongation du délai conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71. L'office du travail s'est cependant refusé à prendre une décision en ce sens en considérant qu'il s'agissait, en l'espèce, d'une demande de prolongation du délai pour le versement des prestations de maladie, fondée sur l'article 25, paragraphe 4, du même règlement et qui relevait de la compétence de la caisse de maladie. Par décision du 29 avril 1986, celle-ci a rejeté la réclamation au motif que le droit au versement des prestations de maladie en espèces prenait fin à l'expiration de la période de séjour autorisé dans un État membre autre que l'État compétent et qu'une prolongation éventuelle du délai ne pouvait se justifier qu'en présence d'un « cas de force majeure » au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, auquel ne pouvait être assimilée la maladie du demandeur.

13 M. Perrotta a introduit un recours devant le Sozialgericht contre la décision de la caisse de maladie. Ce recours ayant échoué, il a interjeté appel auprès du Landessozialgericht qui l'a rejeté au motif qu'une maladie ou une incapacité de travail due à une maladie ne constitue pas, en tant que telle, un cas de force majeure et que la maladie dont souffrait M. Perrotta, à savoir, selon l'expert médical entendu par cette juridiction, une arthrite rhumatoïde des articulations fines de la main accompagnée de déformations dégénérantes de la colonne vertébrale, n'était pas grave au point de l'empêcher de rentrer à Munich en temps utile par les moyens de transport usuels, avant l'expiration du délai de trois mois.

14 M. Perrotta a contesté cette décision devant le Bundessozialgericht qui a posé à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes:

« 1) a) L'institution d'assurance maladie compétente doit-elle traiter une demande de prestations en espèces pour incapacité de travail présentée par un chômeur à l'institution d'assurance maladie du lieu où il s'est rendu et introduite le dernier jour du délai résultant des dispositions combinées de l'article 25, paragraphe 1, et de l'article 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 comme étant simultanément une demande de prolongation du délai en application de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 — introduite en temps utile — même si la prolongation n'est expressément demandée pour la première fois qu'après la décision refusant l'octroi des prestations en espèces demandées?

b) En cas de réponse négative, le délai précité peut-il être prolongé à la suite d'une demande présentée après son expiration?

2) La décision devant être prise par l'institution compétente en vertu de son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 suppose-t-elle qu'un cas de force majeure ait empêché le chômeur de retourner dans l'État compétent pour les prestations de l'assurance maladie dans le délai de trois mois résultant des dispositions combinées de l'article 25, paragraphe 1, et de l'article 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71, ou l'institution compétente doit-elle également se prononcer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, sur l'existence d'un cas de force majeure?

3) Faut-il admettre l'existence d'un cas de force majeure au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 lorsque le chômeur hors d'état

de travailler n'est pas retourné dans l'État compétent dans le délai de trois mois à cause de sa maladie, bien qu'en état de voyager? »

15 A titre liminaire, il y a lieu d'examiner la position défendue par M. Perrotta, selon laquelle l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 exclurait la couverture de l'assurance maladie uniquement lorsque la maladie survient après l'expiration de la période de trois mois visée à l'article 69, paragraphe 1, sous c). Cette couverture subsisterait, en revanche, à charge de l'État compétent, pour les maladies qui se sont déclarées avant l'expiration de cette période, mais qui se prolongent au-delà de celle-ci, nonobstant l'existence, dans la législation applicable, d'une condition de résidence sur le territoire national à laquelle serait subordonné l'octroi des prestations.

16 Dans ces conditions, M. Perrotta estime que, en ce qu'elles présupposent que l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne lui confère pas le droit, en l'espèce, de bénéficier du maintien du versement des prestations après l'expiration de la période de trois mois, les questions posées par la juridiction de renvoi reposent sur une interprétation erronée de cette disposition et ne sont donc pas pertinentes pour le règlement du litige.

17 Cette interprétation de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne peut être retenue. Il suffit, à cet égard, de constater que cette disposition porte sur l'octroi des prestations de maladie au travailleur en chômage ayant été autorisé à se rendre dans un autre État membre pour y chercher un emploi « pendant la durée prévue à l'article 69, paragraphe 1, sous c) ». C'est précisément parce que M. Perrotta a demandé le maintien, au-delà de cette période, du bénéfice des prestations de maladie sur le territoire de l'État où il s'est rendu que l'article 25,

paragraphe 4, sur lequel portent les questions préjudicielles, trouve en l'occurrence à s'appliquer.

Sur la première question

18 Par la première question, la juridiction nationale cherche à savoir, en substance, si l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que l'institution compétente est tenue de statuer sur une demande de prolongation de la durée de prise en charge des prestations de maladie, alors même que cette demande n'a pas été explicitement formulée par le chômeur, mais peut se déduire d'une demande d'octroi de prestations de maladie en espèces, introduite, peu avant l'expiration du délai visé à l'article 25, paragraphe 1, du règlement, auprès de l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu. Dans la négative, la juridiction de renvoi se demande si l'institution compétente peut valablement statuer sur une demande expresse de prolongation présentée après l'expiration du délai.

19 A cet égard, il convient d'observer que ni l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 ni l'article 26, paragraphe 6, du règlement n° 574/72 n'imposent l'introduction d'une demande formelle de la part du chômeur en vue de la prolongation de la durée de prise en charge des prestations de maladie. De surcroît, parmi les cas de maladie susceptibles de justifier la prolongation de la durée, certains peuvent être d'une nature telle qu'ils empêchent l'introduction d'une demande formelle.

20 Dans une hypothèse telle que celle de l'espèce, l'institution compétente peut raisonnablement supposer qu'un chômeur, qui a introduit juste avant l'expiration du délai de trois mois pour lequel il a été autorisé à se rendre dans un autre État

membre, par l'intermédiaire de la caisse de maladie de cet État, une demande en vue de bénéficier de prestations de maladie en espèces, souhaite pouvoir continuer à percevoir lesdites prestations pendant toute la durée de sa maladie et, en conséquence, bénéficier d'une prolongation de la durée de prise en charge, visée à l'article 25, paragraphe 1, du règlement.

21 Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la première question que l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que l'institution compétente est tenue de statuer sur une demande de prolongation de la durée de prise en charge des prestations de maladie, alors même que cette demande n'a pas été explicitement formulée par le chômeur, mais peut se déduire d'une demande d'octroi de prestations de maladie en espèces, introduite, peu avant l'expiration du délai visé à l'article 25, paragraphe 1, du même règlement, auprès de l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu.

22 Compte tenu de cette réponse, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième partie de la première question.

Sur les deuxième et troisième questions

23 Par sa deuxième question, la juridiction nationale cherche à savoir si l'institution compétente dispose, au titre de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, d'un pouvoir d'appréciation sur la question de savoir s'il existe un cas de force majeure. Par sa troisième question, elle demande, en substance, s'il est possible d'admettre l'existence d'un cas de force majeure, au sens de la même disposition, lorsque le chômeur, bien que hors d'état de travailler pour cause de maladie, est apte à voyager.

24 Il convient de traiter ces questions de manière conjointe.

25 Selon une jurisprudence constante, la notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit communautaire, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal dans lequel elle est destinée à produire ses effets (voir arrêt du 13 octobre 1993, An Bord Bainne Co-operative Ltd et Compagnie Inter-Agra, C-124/92, Rec. p. I-5061, point 10).

26 En l'occurrence, le recours par l'article 25, paragraphe 4, du règlement à la notion de force majeure a pour finalité de circonscrire les cas dans lesquels le bénéfice des prestations de maladie peut être maintenu, en faveur d'un chômeur qui s'est rendu dans un État membre autre que l'État compétent, après l'expiration du délai visé à l'article 25, paragraphe 1.

27 Le respect dû à l'état de santé du chômeur implique que la notion de force majeure, visée à l'article 25, paragraphe 4, ne soit pas limitée à celle d'impossibilité absolue de retourner dans l'État compétent. Cette notion doit être entendue, plus largement, comme désignant des circonstances étrangères au chômeur, anormales et imprévisibles, dont les conséquences ne pourraient être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées.

28 La vérification de l'existence d'un cas de force majeure, au sens de l'article 25, paragraphe 4, implique donc que l'institution compétente procède à une appréciation des circonstances de l'espèce afin de déterminer notamment si le retour dans

l'État compétent est de nature à provoquer une dégradation de l'état de santé du chômeur, à compromettre ses chances de guérison ou à lui imposer une épreuve qu'il ne devrait raisonnablement pas être appelé à supporter.

29 En conséquence, l'aptitude à voyager comme telle ne saurait a priori exclure le bénéfice de la prolongation au titre de l'article 25, paragraphe 4.

30 Selon M. Perrotta, un travailleur en chômage qui est incapable de travailler pour cause de maladie remplit la condition de la force majeure au sens de l'article 25, paragraphe 4, qu'il soit apte à voyager ou non, pour autant que la survenance ou la durée de la maladie ne découlent pas d'une négligence grossière de sa part.

31 Cette position ne peut être admise. En effet, l'octroi, en vertu de l'article 25, paragraphe 1, de prestations de maladie en espèces au travailleur qui se rend dans un autre État membre pour y chercher un emploi requiert, par définition, une incapacité de travail pour cause de maladie dans le chef du bénéficiaire. Dès lors qu'il permet, dans des cas de force majeure, de déroger à l'obligation de retourner sur le territoire de l'État compétent avant l'expiration du délai visé par cette disposition pour pouvoir continuer à bénéficier, à charge de cet État, des prestations de maladie, le législateur communautaire a nécessairement voulu conférer à la notion de force majeure une acception différente de celle de la simple notion de maladie ou d'incapacité de travail pour cause de maladie. Sinon, cette exigence serait redondante par rapport au risque dont la survenance conditionne l'octroi des prestations de maladie, en nature ou en espèces.

32 Il découle de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que, pour vérifier l'existence d'un cas de force majeure, au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, l'institution compétente doit procéder à une appréciation des circonstances de l'espèce afin de déterminer s'il peut raisonnablement être exigé du chômeur qu'il retourne dans l'État compétent, eu égard non seulement aux risques de dégradation de son état de santé ou de diminution de ses chances de guérison que comporterait le voyage de retour, mais

également à la pénibilité de l'épreuve qu'il serait ainsi contraint d'endurer, étant entendu, d'une part, que la notion de force majeure ne peut être limitée à celle d'impossibilité absolue de retourner dans l'État compétent, et, d'autre part, que l'aptitude physique à voyager ne peut, comme telle, empêcher la constatation de l'existence d'un tel cas de force majeure.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par les gouvernements allemand et italien, ainsi que 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 (première chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Bundessozialgericht, par ordonnance du 15 juillet 1993, dit pour droit:

1) L'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux

travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, doit être interprété en ce sens que l'institution compétente est tenue de statuer sur une demande de prolongation de la durée de prise en charge des prestations de maladie, alors même que cette demande n'a pas été explicitement formulée par le chômeur, mais peut se déduire d'une demande d'octroi de prestations de maladie en espèces, introduite, peu avant l'expiration du délai visé à l'article 25, paragraphe 1, du même règlement, auprès de l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu.

2) Pour vérifier l'existence d'un cas de force majeure, au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, l'institution compétente doit procéder à une appréciation des circonstances de l'espèce afin de déterminer s'il peut raisonnablement être exigé du chômeur qu'il retourne dans l'État compétent, eu égard non seulement aux risques de dégradation de son état de santé ou de diminution de ses chances de guérison que comporterait le voyage de retour, mais également à la pénibilité de l'épreuve qu'il serait ainsi contraint d'endurer, étant entendu, d'une part, que la notion de force majeure ne peut être limitée à celle d'impossibilité absolue de retourner dans l'État compétent, et, d'autre part, que l'aptitude physique à voyager ne peut, comme telle, empêcher la constatation de l'existence d'un tel cas de force majeure.

Jann Edward Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 juillet 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la première chambre

P. Jann