CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 25 octobre 2001 [1]

I — Introduction

1. Dans cette affaire, le Regeringsrätten (la Cour suprême administrative de Suède) a posé deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 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, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1386/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2001 [2].

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire*

2. L'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 dispose que:

«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 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; [...]»

3. Ensuite, il est prévu, à l'article 83, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, tel que modifié en dernier lieu par le règlement n° 1386/2001 [3], que, pour conserver le bénéfice des prestations, le chômeur est tenu de présenter dans le pays où il se rend une attestation (appelée attestation E 303) certifiant qu'il y a droit.

1 — Langue originale: le néerlandais.
2 — JO L 187, p. 1.
3 — Règlement cité à la note 2.

Le chômeur est tenu de demander cette attestation auprès de l'institution compétente de l'État où il est sans travail, et ce avant son départ.

B — *Droit national*

4. En vertu de la lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (la loi de 1997 sur l'assurance chômage, ci-après la «loi sur l'assurance chômage»), une personne sans travail et ayant auparavant travaillé pendant un certain temps bénéficie de prestations de chômage. Ces prestations, destinées à compenser la perte de rémunération, consistent dans le versement d'allocations journalières. Pour avoir droit à ces prestations, le chômeur doit être apte au travail, ne pas être empêché de travailler et être prêt à accepter tout emploi approprié qui lui est proposé.

5. En vertu de la lagen (1962:381) om allmän försäkring (la loi de 1962 sur la sécurité sociale, ci-après la «loi sur la sécurité sociale»), un parent a le droit de bénéficier de prestations parentales temporaires lorsqu'il est contraint de suspendre l'exercice de sa profession par la nécessité, notamment, de soigner un enfant malade. En pratique, la question de savoir si les chômeurs peuvent également bénéficier de prestations parentales temporaires n'est pas clairement résolue. Selon une recommandation du Riksförsäkringsverket (l'administration nationale suédoise de la sécurité sociale), un jour pour lequel un parent peut démontrer une perte de prestations de chômage pour des motifs donnant droit à des prestations parentales temporaires devrait être considéré comme un jour pendant lequel un parent n'a pas pu exercer sa profession.

6. En vertu de l'article 20 de la loi sur l'assurance chômage, aucune allocation journalière ne peut être versée à une personne qui perçoit, pour la période considérée, des prestations parentales.

III — Circonstances de la cause et déroulement de la procédure

7. Dès le 25 septembre 1998, M^me^ Rydergård a été inscrite comme personne au chômage auprès des services de l'emploi et a bénéficié, à partir de cette date, de prestations de chômage en vertu de la loi sur l'assurance chômage. Elle a demandé que lui soit délivrée une attestation E 303 au motif qu'elle avait l'intention de se rendre en France le 27 octobre de la même année pour y chercher un emploi. L'Arbetsmarknadsstyrelsen (la direction nationale du travail de Suède, ci-après l'«administration nationale»), qui délivre ces attestations, a appris qu'elle avait perçu des prestations parentales temporaires en raison du fait qu'elle avait soigné un enfant malade le 28, le 29 et le 30 septembre, ainsi

que le 12 et le 13 octobre, c'est-à-dire pendant, en tout, cinq jours durant la période pendant laquelle elle était inscrite comme chômeuse.

8. L'administration nationale a rejeté la demande de M^me^ Rydergård tendant à obtenir l'attestation E 303 au motif qu'elle n'avait pas eu droit aux prestations de chômage pour toute la période d'au moins quatre semaines précédant immédiatement la date de départ prévue.

9. M^me^ Rydergård a fait appel de cette décision devant le länsrätt (tribunal administratif départemental). Le länsrätt a jugé qu'une personne au chômage qui soigne un enfant malade pendant un certain temps ne cesse pas, pour ce motif, d'être à la disposition des services de l'emploi et qu'il n'y avait aucune raison de refuser à M^me^ Rydergård l'attestation demandée. Le tribunal a donc fait droit à sa demande et a enjoint à l'administration nationale de délivrer l'attestation.

10. L'administration nationale a interjeté appel de ce jugement devant le kammarrätt (cour d'appel administrative). L'appel a été rejeté. L'administration a ensuite fait appel de la décision du kammarrätt devant le Regeringsrätten.

11. La juridiction de renvoi constate dans son ordonnance que le droit aux prestations — ainsi que le droit d'obtenir l'attestation en cause — suppose, en vertu des dispositions de droit communautaire concernées, que la personne au chômage se soit trouvée à la disposition des services de l'emploi pendant au moins quatre semaines. Selon l'administration nationale, cela signifie que la personne au chômage doit avoir eu droit aux prestations de chômage pour les quatre semaines précédant son départ, et ce sans interruption. La juridiction de renvoi fait, cependant, remarquer que d'autres interprétations sont possibles.

12. En conséquence, la juridiction de renvoi a posé à la Cour deux questions préjudicielles.

IV — Questions préjudicielles

13. Dans son ordonnance, rendue le 3 mai 2000 et parvenue au greffe de la Cour le 31 mai 2000, le Regeringsrätten pose, à titre préjudiciel, les questions suivantes:

«1) Une personne se trouvant dans la situation de M^me^ Petra Rydergård peut-elle être considérée comme étant restée à la disposition des services de l'emploi, au sens de l'article 69, paragraphe 1, du règlement (CEE)

n° 1408/71 du Conseil, lorsque, étant en chômage, elle a été empêchée d'exercer une activité lucrative en raison du fait qu'elle soignait un enfant malade? Une telle appréciation doit-elle être faite en fonction des règles du droit national?

2) L'article 69, paragraphe 1, du règlement doit-il être interprété en ce sens qu'un demandeur d'emploi doit être resté à la disposition des services de l'emploi pendant une période ininterrompue de quatre semaines précédant immédiatement son départ vers un autre État membre?»

V — Appréciation en droit

Observations des parties

14. L'administration nationale, le gouvernement autrichien, ainsi que la Commission sont intervenus dans le courant de la procédure.

15. Les observations de l'administration nationale correspondent aux moyens qu'elle a fait valoir en appel dans le cadre de la procédure au fond. Selon l'administration, les conditions posées à l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 doivent être interprétées en ce sens qu'une personne qui désire, en qualité de demandeur d'emploi, bénéficier d'un congé de trois mois afin de chercher un emploi à l'étranger doit être demeurée disponible sur le marché de l'emploi en Suède pendant une période ininterrompue d'au moins quatre semaines précédant immédiatement la date prévue pour son départ. L'intéressé doit donc avoir obtenu de la part de sa caisse d'assurance chômage une décision lui reconnaissant le droit à des prestations de chômage pour les quatre semaines consécutives.

16. L'administration nationale soutient qu'il ne peut pas y avoir eu d'interruption du droit de percevoir les prestations. Selon elle, les conditions prévues par le règlement ont été conçues de manière à permettre aux instances compétentes de vérifier que l'intéressé est effectivement disponible sur le marché du travail et cherche un emploi, ainsi que pour garantir que le bénéfice de l'attestation E 303 ne reviendra qu'aux personnes qui sont en chômage complet, cherchent du travail et ont droit aux prestations. C'est en fonction des critères de la réglementation nationale qu'il convient de déterminer si un demandeur d'emploi désirant bénéficier du régime des «trois mois» est resté à la disposition des services de l'emploi pendant au moins quatre semaines avant la date de départ, et satisfaisait aux conditions requises pour avoir droit aux prestations de chômage pour cette même période. Afin de déterminer si une personne est en chômage complet en Suède, elle doit, outre le fait d'être inscrite auprès des services de l'emploi,

déclarer sur son livret qu'elle a été en chômage complet durant cette période. Le statut d'un chômeur ne peut être défini qu'en vertu de la législation de l'État qui lui accorde des prestations de chômage.

17. L'administration nationale fait ensuite valoir qu'une personne qui bénéficie de prestations parentales temporaires parce qu'elle soigne un enfant malade ne se trouve pas à la disposition des services de l'emploi, au sens de l'article 69, paragraphe 1. Selon l'article 10 du chapitre 4 de la loi sur la sécurité sociale, un parent a droit aux prestations parentales temporaires lorsqu'il soigne un enfant malade et dans la mesure où la maladie de l'enfant ou le risque de contagion, notamment, le contraint à suspendre l'exercice d'une activité lucrative. Pendant la période pour laquelle elle a perçu des prestations parentales, M^me^ Rydergård n'était, selon l'administration, pas en mesure d'accepter immédiatement un emploi et ne pouvait donc pas être considérée comme s'étant trouvée à la disposition des services de l'emploi. Elle n'a pas davantage pu avoir droit à des prestations de chômage pour cette même période. C'est pourquoi, de l'avis de l'administration, la période visée à l'article 69, paragraphe 1, doit être considérée comme ayant été interrompue. La période d'au moins quatre semaines n'a pu, selon elle, prendre cours qu'à dater du premier jour chômé suivant l'intervalle de temps couvert par les prestations parentales temporaires, c'est-à-dire à partir du 14 octobre 1998 inclus.

18. Le gouvernement autrichien se range à l'avis de l'administration nationale suédoise.

19. En revanche, la Commission estime que les conditions prévues à l'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement concerné doivent recevoir une interprétation uniforme et non dépendre du contenu du droit national. La Commission considère que le fait pour une personne au chômage de soigner, pendant trois, puis deux jours, un enfant malade n'affecte pas sa disponibilité sur le marché de l'emploi.

Première question préjudicielle

20. Par sa première question, le juge de renvoi cherche à savoir si M^me^ Rydergård est restée à la disposition des services de l'emploi durant la période chômée précédant la date prévue pour son départ et pendant laquelle elle a soigné un enfant malade durant, en tout, cinq jours.

21. Selon une jurisprudence constante de la Cour, une disposition de droit communautaire doit être interprétée en tenant compte non seulement de ses termes, mais encore de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie.

22. Partant, il est utile, avant de répondre à cette question, de rappeler les objectifs du règlement n° 1408/71 et, en particulier, de son article 69.

23. Le règlement n° 1408/71 vise à mettre en œuvre l'article 51 du traité CE (devenu, après modification, article 42 CE) et à faciliter la libre circulation des travailleurs. La possibilité pour les chômeurs de chercher un emploi ailleurs dans la Communauté participe du même objectif. Cette possibilité est prévue par l'article 69 du règlement. D'une part, cette disposition règle le droit au maintien des prestations et, d'autre part, elle libère, pendant une certaine période, le demandeur d'emploi de son obligation de se tenir à la disposition des services de l'emploi de son pays. Ce faisant, la disposition lui permet effectivement de trouver plus facilement du travail ailleurs dans la Communauté. Cette possibilité de chercher un emploi dans un autre État membre est, cependant, soumise à deux conditions. Ainsi le législateur communautaire a-t-il exigé que, préalablement à son départ, le chômeur 1) ait été inscrit en tant que demandeur d'emploi et 2) soit demeuré à la disposition des services de l'emploi compétents, et ce au moins quatre semaines après le début du chômage.

24. La juridiction de renvoi désire savoir si ces conditions doivent être interprétées à la lumière de la réglementation nationale applicable au travailleur concerné ou si elles doivent, en tant qu'elles font partie d'une disposition de droit communautaire, recevoir une interprétation et une application uniformes, et indépendantes de la réglementation nationale.

25. L'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose que le chômeur en question doit satisfaire «aux conditions requises par la législation d'un État membre pour avoir droit aux prestations». Ensuite le législateur communautaire subordonne aux deux conditions mentionnées au point 23 la possibilité de transférer le droit aux prestations.

26. Il ressort du libellé de l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 que la question de l'existence du droit aux prestations est du ressort du droit national. C'est donc au législateur national qu'il revient de déterminer sous quelles conditions une personne peut bénéficier de prestations de chômage ou autres sur son territoire.

27. En revanche, les conditions qui doivent être remplies afin de pouvoir faire usage du droit visé à l'article 69, paragraphe 1, relèvent de la compétence du législateur communautaire. En effet, cette disposition a pour but d'ouvrir à un travailleur devenu chômeur la possibilité de chercher du travail dans un autre État membre. La réalisation de cet objectif ne peut pas être entravée par le droit national.

Les droits que les demandeurs d'emploi peuvent tirer de l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne peuvent pas varier selon les États membres dans lesquels ils deviennent chômeurs.

28. À ce propos, rappelons que, ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Testa e.a. [4], l'article 69 ne constitue pas seulement une mesure de coordination des législations nationales, mais cette disposition institue également, en faveur des travailleurs qui en réclament le bénéfice, un régime autonome, dérogatoire aux règles du droit interne, qui doit être interprété de façon uniforme dans tous les États membres.

29. Nous sommes donc d'avis que la question de savoir si M^me^ Rydergård satisfait aux conditions prévues à l'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 doit être résolue indépendamment de la réglementation suédoise. Une autre interprétation détournerait la disposition de son objectif, dans la mesure où elle ferait dépendre la possibilité de chercher un emploi ailleurs dans la Communauté de règles législatives nationales qui peuvent varier considérablement quant à leur contenu et à leur champ d'application.

30. Il est constant que M^me^ Rydergård était en chômage complet et réunissait les conditions pour bénéficier de prestations de chômage. La nature et l'importance des prestations sont, en vertu de l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, entièrement régies par les règles de droit national applicables. Ainsi que la Commission l'a fait remarquer à juste titre, la nature de la prestation que l'on perçoit en qualité de chômeur n'a aucune influence sur la question de savoir s'il est satisfait aux deux conditions qui permettent de chercher un emploi dans un autre État membre.

31. Il est également certain que M^me^ Rydergård a été inscrite en tant que demandeur d'emploi et est restée à la disposition des services de l'emploi pendant au moins quatre semaines. On ne peut pas tirer argument du fait qu'elle a soigné son enfant malade pendant cinq jours durant cette période et qu'elle n'a donc, en vertu du droit suédois, bénéficié que de prestations parentales temporaires au lieu de prestations de chômage, pour conclure qu'elle ne s'est pas tenue à la disposition des services de l'emploi. Une interprétation différente aurait comme conséquence que des chômeurs cherchant activement du travail, mais que des circonstances familiales ou personnelles empêchent en fait, pendant une courte période, de travailler, ne pourraient pas faire usage des droits qui leur sont reconnus à l'article 69, paragraphe 1, du règlement. Une telle conséquence est, selon nous, incompatible avec la portée de cette disposition.

Deuxième question préjudicielle

32. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la condition d'être resté à la disposition des services de l'emploi doit avoir été remplie de façon ininterrompue pendant une période de quatre semaines précédant immédiatement le départ.

4 — Arrêt du 19 juin 1980 (41/79, 121/79 et 796/79, Rec. p. 1979).

33. Il ressort d'ores et déjà de la réponse à la première question que les droits conférés aux demandeurs d'emploi par l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne peuvent en aucun cas être limités par l'interprétation qu'en donnent, en fonction du droit national, les instances nationales compétentes.

34. Aux termes de l'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71, le chômeur inscrit comme demandeur d'emploi doit être resté à la disposition des services de l'emploi pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Il ne ressort pas du libellé de l'article qu'il doive s'agir d'une période ininterrompue de quatre semaines précédant immédiatement le départ. Dès lors, comme l'a également fait observer la Commission, un législateur ou une administration nationale ne peut pas décider que le délai de quatre semaines visé à l'article 69, paragraphe 1, sous a), serait interrompu par le fait qu'une personne inscrite comme demandeur d'emploi doit s'occuper de son enfant malade pendant un court laps de temps et se trouve, de ce fait, empêchée de travailler. Dans la mesure où une telle interruption aurait pour effet d'allonger la période de quatre semaines imposée comme condition par le législateur communautaire, les droits conférés aux demandeurs d'emploi par l'article 69, paragraphe 1, du règlement se trouveraient limités. À ce propos, nous remarquons de surcroît que la période de quatre semaines prévue par le législateur communautaire, et qui garantit au justiciable la sécurité juridique, pourrait se trouver sérieusement minée si l'on y tolérait l'application de restrictions découlant du droit interne. L'homogénéité du droit et la sécurité juridique voulues par le législateur communautaire s'en trouveraient affectées.

VI — Conclusions

35. Compte tenu de ce qui précède, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Regeringsrätten:

«1) L'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 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, doit, en tant que disposition de droit communautaire susceptible de conférer des droits aux demandeurs d'emploi, être interprété et appliqué de manière uniforme, et indépendamment de la réglementation nationale applicable aux intéressés. Il ressort des termes et de la portée de l'article 69, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 qu'un demandeur d'emploi doit être considéré comme étant resté à la disposition des services de l'emploi lorsqu'il a été empêché de travailler par la nécessité de soigner un enfant malade pendant un laps de temps limité durant la période de quatre semaines à partir du début du chômage.

2) Ladite disposition doit ainsi être interprétée en ce sens que la période d'au moins quatre semaines qui y est visée n'est pas interrompue par le fait que le demandeur d'emploi n'ait pas, en fait, été à même de travailler pendant un court intervalle durant lequel il a dû prendre soin d'un enfant malade.»