CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 10 NOVEMBRE 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire a été portée devant la Cour par une demande de décision à titre préjudiciel qui émane du tribunal du travail de Hasselt, en Belgique. La demanderesse dans la procédure devant cette juridiction est Mme Elisabeth (née Beerens) et la défenderesse est l'Office national belge de l'emploi (en néerlandais, Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening). Une caractéristique de l'affaire est que ni la demanderesse ni la défenderesse n'ont présenté de quelconques observations devant cette Cour. En revanche, nous avons été bien assistés par de très utiles observations de la Commission et du gouvernement néerlandais.

La question qui fait l'objet du litige devant le tribunal du travail est celle de savoir si la demanderesse a droit à des allocations de chômage en Belgique. L'ordonnance de renvoi n'indique pas les faits de l'affaire, mais la Commission y a remédié en les exposant, dans la mesure où elle a pu les élucider, dans ses observations écrites. Il apparaît que la demanderesse est née en 1956 et qu'elle avait par naissance la nationalité néerlandaise. Elle a travaillé aux Pays-Bas durant une très courte période en 1975: du 1er au 9 juin. Elle est alors tombée malade et son employeur l'a licenciée à partir du 1er août 1975. Du 1er octobre 1975 au 14 juillet 1976, elle a bénéficié de prestations de chômage néerlandaises. A cette dernière date, comme elle avait épousé un ressortissant belge, elle a transféré sa résidence en Belgique. Elle s'est immédiatement inscrite au chômage en Belgique et elle a sollicité de la défenderesse des prestations de chômage, que celle-ci lui a toutefois refusées. La demanderesse a alors formé un recours devant le tribunal du travail en faisant valoir qu'elle avait droit à des prestations de chômage en Belgique en vertu du règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil (JO nº L 149 du 5. 7. 1971). Il est constant qu'elle n'a pas droit à de pareilles prestations en vertu de la seule législation belge.

Les dispositions du règlement nº 1408/71 qui ont de l'importance sont les suivantes:

Article 1, lettre j):

«Aux fins de l'application du présent règlement:
(...)
le terme «législation» désigne, pour chaque État membre, les lois, les règlements, les dispositions statutaires et toutes autres mesures d'application, existants ou futurs, qui concernent les branches et régimes de sécurité sociale visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2.»

(Nous avons commenté les imperfections de la version anglaise de cette disposition dans l'affaire 109-76, Blottner/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, non encore publiée, mais elles ne doivent pas retenir notre attention ici.)

Article 4, paragraphe 1:

«Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:
(...)
g) les prestations de chômage;
(...)»

Article 4, paragraphe 2:

«Le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs (...)»

1 — Traduit de l'anglais.

Article 4, paragraphe 4:

«Le présent règlement ne s'applique ni à l'assistance sociale médicale, ni (...)»

Article 5:

«Les États membres mentionnent les législations et régimes visés à l'article 4 paragraphes 1 et 2 (...) dans des déclarations notifiées et publiées conformément aux dispositions de l'article 96.»

Article 69, paragraphe 1:

«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 (...);

b) il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de chacun des États membres où il se rend (...);

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 (...)»

Article 70, paragraphe 1:

«Dans les cas visés à l'article 69, paragraphe 1, les prestations sont servies par l'institution de chacun des États où le chômeur va chercher un emploi.

L'institution compétente de l'État membre à la législation duquel le travailleur à été soumis lors de son dernier emploi est tenu de rembourser le montant de ces prestations.»

Ainsi donc, ce qui est ici en cause ce sont les prestations de chômage durant la période de trois mois à compter de la date à laquelle la demanderesse a quitté les Pays-Bas. On pourrait d'abord penser que l'interessée n'avait pas droit à de pareilles prestations pour le simple motif que la raison pour laquelle elle s'est rendue en Belgique n'était pas tant la recherche d'un emploi dans ce pays, mais plutôt son mariage. Le point litigieux qui est à l'origine des questions que le tribunal du travail a déférées à cette Cour est toutefois très différent. Il s'agit du problème de savoir si la législation néerlandaise au titre de laquelle la demanderesse a bénéficié de prestations de chômage aux Pays-Bas était une législation d'un type entrant dans le champ d'application du règlement nº 1408/71, et en particulier de son article 69, c'est-à-dire si cette législation doit être classée comme législation de sécurité sociale ou comme législation d'assistance sociale.

Il apparaît qu'il existe aux Pays-Bas trois lois au titre ou en vertu desquelles des prestations de chômage peuvent devenir exigibles, offrant ainsi véritablement trois filets de sécurité successifs à ceux qui sont privés d'emploi.

La première est la Werkloosheidswet du 9 septembre 1969 (telle qu'elle a été modifiée), qui établit un régime d'assurance chômage contributif pour travailleurs. Personne ne doute qu'il s'agit là d'une législation de sécurité sociale. Le tribunal du travail, la Commission et le gouvernement néerlandais déclarent tous qu'il en est bien ainsi.

La deuxième loi est la Wet Werkloosheidsvoorziening (en abrégé W.W.V.) du 10 décembre 1964 (telle qu'elle a été modifiée). D'après la Commission, c'est au titre de cette loi que la demanderesse a bénéficié de prestations. Le tribunal du travail déclare dans son ordonnance de renvoi qu'il s'agit d'une législation d'assistance sociale, mais le gouvernement néerlandais affirme de manière non équivoque que sur ce point le tribunal du travail s'est trompé, que la W.W.V. est une législation de sécurité sociale.

La troisième loi est l'Algemene Bijstandswet du 13 juin 1963, qui est une loi générale sur l'assistance sociale. En vertu de pouvoirs conférés par cette loi, un règlement qui concerne spécifiquement les chômeurs (à avoir la Rijksgroepsregeling werkloze werknemers, en abrégé R.w.w.) a été arrêté le 2 décembre 1964. Personne ne suggère qu'il s'agit d'une législation autre que d'assistance sociale.

Les déclarations faites par les États membres originaires en application des articles 5 et 96 du règlement n° 1408/71 ont été rassemblées en mars 1973 et publiées au JO n° C 12 du 24 mars 1973, p. 11. D'après la section F point 1 (d), la législation et les régimes néerlandais sur les prestations de chômage visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement sont la Werkloosheidwet et la W.W.V.

Cette Cour a relevé plus d'une fois que, bien que les termes de l'article 4 du règlement suggèrent l'existence d'une nette ligne de séparation entre la législation de sécurité sociale et la législation d'assistance sociale, ces deux concepts en réalité chevauchent: voir affaire 24-74, CRAM de Paris/Biason, Recueil 1974, p. 999 (point 9 des motifs), et affaire 39-74 Costa/Belgique, ibidem p. 1251 (point 6 des motifs). En fait, il apparaît que dans le cas des prestations de chômage, les auteurs du règlement eux-mêmes ont eu conscience de la possibilité d'un pareil chevauchement: c'est ainsi que le préambule du règlement déclare, entre autres, que «dans le souci de permettre la mobilité de la main-d'œuvre dans de meilleures conditions, il est désormais nécessaire d'assurer une coordination plus complète entre les régimes d'assurance et d'assistance chômage de tous les États membres». Les termes de ce considérant sont repris dans le texte des questions que le tribunal du travail a déférées à cette Cour.

Ces questions sont celles-ci:

«A supposer que le règlement (CEE) n° 1408/71 vise à favoriser la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et à permettre, entre autres, la mobilité de la main-d'œuvre dans des conditions favorables par une coordination plus complète en matière d'assurance chômage et d'assistance, peut-il alors être affirmé que les lois néerlandaises d'assistance, qui sont applicables en cas de chômage de travailleurs, donnent lieu à invocation de l'article 69 du règlement précité?

Peut-il plus spécialement être affirmé que du fait que ces lois ne sont pas aux Pays-Bas des lois de sécurité sociale, la demanderesse satisfait aux conditions requises par la législation d'un État membre (Pays-Bas) pour avoir droit à des prestations de chômage au sens du règlement (CEE) n° 1408/71 invoqué, avec toutes les conséquences qui en découlent en ce qui concerne la possibilité d'un transfert des droits de l'intéressée à des prestations de chômage vers un autre État membre (Belgique) où ces prestations relèvent par contre d'un régime de sécurité sociale?» .

Partant de l'idée que la législation néerlandaise en cause doit être classée comme législation d'assistance sociale plutôt que comme législation de sécurité sociale, le tribunal du travail demande donc si cette législation peut néanmoins être considérée comme ouvrant des droits susceptibles d'être transférés en application de l'article 69, paragraphe 1.

Il nous semble que la véritable question est celle de savoir s'il existe en l'espèce des motifs d'aller au-delà de la déclaration que les Pays-Bas ont faite en application de l'article 5 du règlement n° 1408/71.

Compte tenu de ce que la Cour a déclaré dans l'affaire 100-63, Kalsbeek (née van der Veen)/Bestuur der Sociale Verzekeringsbank, Recueil 1964, p. 1105, à la page 1123, et dans l'affaire 24-64, Dingemans/Bestuur, ibidem p. 1259, à la page 1274, il est clair que ces déclarations des États membres ne doivent pas être considérées comme concluantes dans toutes les circonstances. La Com-

mission prétend toutefois qu'une pareille déclaration met au moins hors de doute que la législation citée dans la déclaration entre bien dans le champ d'application du règlement nº 1408/71. Nous en déduisons que de l'avis de la Commission, le seul cas dans lequel une pareille déclaration peut ne pas être concluante est celui où elle omet de mentionner une législation qu'elle aurait dû inclure. C'est indubitablement cette possibilité que la Cour a expressément envisagée dans ses arrêts dans les affaires van der Veen et Dingemans. Pour notre part, nous sommes cependant d'avis qu'il est plus correct de dire qu'une pareille déclaration constitue une preuve suffisante des parties de la législation de l'État membre concerné qui relèvent du champ d'application du règlement et de celles qui n'en relèvent pas, à moins qu'il ne soit à un moment donné positivement démontré que la déclaration est sous un certain angle erronée. Vous vous rappellerez, Messieurs, que dans ses observations sur l'affaire 64-77, Torri/ONPTS, la Commission a attiré votre attention sur une contradiction, à son avis, entre une déclaration faite par l'Irlande et une déclaration faite par le Royaume-Uni. Il serait selon nous étrange de constater que les cours et tribunaux ne peuvent résoudre une pareille contradiction que dans un seul sens.

Dans la présente affaire, chaque formulation conduit au même résultat, car personne n'a tenté de démontrer que la W.W.V. n'aurait pas dû être incluse dans la déclaration néerlandaise, ni du reste que la R.w.w. aurait dû y être incluse. Le maximum que l'on puisse dire est que certains des aspects de la W.W.V. qui nous ont été signalés par la Commission (particulièrement à l'audience) — par exemple le fait que, dans certaines circonstances, les autorités de gestion, qui sont les conseils municipaux, ont un pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de ne pas accorder le bénéfice de prestations — conduisent à penser que le cas de cette loi est probablement un cas limite.

Dans ces conditions, nous ne jugeons pas nécessaire d'examiner de nouveau dans cette affaire les tests que la Cour a indiqués dans les affaires Biason et Costa et auxquelles elle s'est encore reportée dans l'affaire 79-76, Fossi/Bundesknappschaft, Recueil 1977, p. 667, pour déterminer si une législation particulière doit ou ne doit pas être classée comme législation de sécurité sociale. De même nous ne devons pas nous prononcer sur l'intéressant argument que le gouvernement néerlandais a tiré de l'article 5 de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, qui a été signée à Paris le 11 décembre 1953 et dont il a déduit qu'une caractéristique de l'assistance sociale est le droit de l'autorité qui accorde le bénéfice de prestations d'en recouvrer les frais dans certaines circonstances sur des tiers.

En réponse aux questions que le tribunal du travail a déférées à la Cour, nous déclarerions qu'en l'absence de motifs persuasifs indiquant le contraire, un tribunal doit considérer une déclaration faite par un État membre en application de l'article 5 du règlement nº 1408/71 comme offrant une identification suffisante des parties de sa propre législation qui entrent dans le champ d'application de ce règlement.