Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
MME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 27 septembre 2012 [1]

Affaire C-379/11

Caves Krier Frères Sàrl
contre
Directeur de l'Administration de l'emploi

[demande de décision préjudicielle formée par la Cour administrative (Luxembourg)]

«Libre circulation des travailleurs — Articles 21 TFUE et 45 TFUE — Réglementation nationale — Remboursement par un État membre des cotisations de sécurité sociale aux employeurs embauchant des chômeurs âgés de 45 ans accomplis qui sont inscrits auprès des autorités compétentes dans cet État — Restriction — Justification»

1. Au Luxembourg, les employeurs embauchant des chômeurs âgés de 45 ans accomplis ont droit à une aide à l'embauche [2]. L'aide prend la forme d'un remboursement à l'employeur des cotisations de sécurité sociale qui ont été versées pour le salarié embauché. Toutefois, le salarié concerné doit être inscrit comme demandeur d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'administration luxembourgeoise de l'emploi [3]. La Cour administrative (Luxembourg) souhaite savoir si cette condition est compatible avec les articles 21 TFUE et 45 TFUE concernant, respectivement, le droit des citoyens de séjourner et de circuler librement sur le territoire de l'Union européenne et la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

Réglementation

Droit de l'Union

Dispositions du traité

2. Conformément à l'article 21 TFUE, tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

3. L'article 45 TFUE dispose ce qui suit:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.»

1 — Langue originale: l'anglais.
2 — Voir point 9 ci-dessous.
3 — Administration de l'emploi (ci-après l'«ADEM»).

4. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 45 TFUE réservent la possibilité aux États membres d'introduire des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, comme le précise l'article 45, paragraphe 3, TFUE.

Le règlement (CEE) nº 1408/71

5. Le règlement (CEE) nº 1408/71 [4] coordonne les réglementations des États membres en matière de sécurité sociale afin de protéger les droits en matière de sécurité sociale des personnes se déplaçant à l'intérieur de l'Union européenne [5]. Tous les travailleurs, y compris les travailleurs frontaliers, relèvent du champ d'application dudit règlement [6]. Celui-ci prévoit que les personnes qui résident sur le territoire de l'Union sont soumises aux mêmes obligations et bénéficient des mêmes prestations de sécurité sociale en vertu de la législation de tout État membre que les ressortissants de ce dernier [7]. La réglementation relative aux prestations de chômage figure dans la liste des matières visées par le règlement [article 4, paragraphe 1, sous g)]. Ces prestations ne sont pas uniquement d'ordre pécuniaire, mais incluent également l'aide au reclassement professionnel qu'apportent les services de l'emploi aux travailleurs qui se sont mis à leur disposition [8].

6. Les dispositions du titre II du règlement nº 1408/71 («Détermination de la législation applicable») constituent un système complet et uniforme de règles de conflit de lois dont le but est de soumettre les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de l'Union au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre [9]. Ainsi, l'article 13 dispose:

«1. Sous réserve de l'article 14 quater, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle 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;

[…]»

7. Le chapitre 6 du titre III contient des dispositions spéciales relatives aux prestations de chômage. L'article 71 fixe les règles applicables à un travailleur au chômage qui était préalablement salarié et qui, au cours de son dernier emploi, résidait sur le territoire d'un État membre autre que l'État compétent. Il prévoit différentes règles permettant de déterminer si un travailleur au chômage est un

4 — Règlement 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. À l'époque où le présent litige est survenu, la version applicable était celle figurant dans l'annexe A, partie I, du règlement (CE) nº 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, portant modification et mise à jour du règlement nº 1408/71 et du règlement (CEE) nº 574/72 fixant les modalités d'application du règlement nº 1408/71 (JO L 28, p. 1). Le règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité (JO L 166, p. 1), a abrogé et remplacé le règlement nº 1408/71 au 1er mai 2010, lorsqu'il a été mis en œuvre par le règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement nº 883/2004 (JO L 284, p. 1). L'article 90 du règlement nº 883/2004 prévoit que le règlement nº 1408/71 continuera toutefois à produire ses effets juridiques aux fins de certains actes qui ne présentent pas d'intérêt dans le cadre de la présente procédure.

5 — Voir du premier au cinquième considérant du préambule du règlement nº 1408/71.

6 — Voir article 1er, sous a). Le «travailleur frontalier» est défini à l'article 1er, sous b), comme tout travailleur salarié ou non salarié qui exerce son activité professionnelle sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

7 — Article 3, paragraphe 1.

8 — Arrêt du 12 juin 1986, Miethe (1/85, Rec. p. 1837, point 16).

9 — Arrêt du 13 mars 1997, Huijbrechts (C-131/95, Rec. p. I-1409, point 17 et jurisprudence citée).

travailleur frontalier [article 71, paragraphe 1, sous a)] ou un travailleur «autre qu'un travailleur frontalier» [article 71, paragraphe 1, sous b)]. S'agissant des travailleurs frontaliers, l'article 71, paragraphe 1, sous a), prévoit une exception à la règle générale énoncée à l'article 13, paragraphe 2, sous a). Il dispose:

«1. Le travailleur salarié en chômage 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 [10]:

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;

[…]»

8. Le travailleur «autre qu'un travailleur frontalier», qui relève donc du champ d'application de l'article 71, paragraphe 1, sous b), dispose d'une option: il peut se placer sous le régime des prestations de chômage de l'État de son dernier emploi ou réclamer des prestations de l'État de sa résidence [11].

Droit national

9. La disposition nationale en cause est le premier alinéa de l'article L. 541-1 du code du travail. Celle-ci prévoit le remboursement des cotisations de sécurité sociale (ci-après l'«aide à l'embauche») dans les conditions suivantes:

«Le fonds pour l'emploi rembourse aux employeurs du secteur privé les cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré, pour les chômeurs embauchés, qu'ils soient indemnisés ou non indemnisés, à condition qu'ils soient âgés de quarante-cinq ans accomplis et qu'ils soient inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'[ADEM] depuis au moins un mois.»

10. Le troisième alinéa de l'article L. 541-1 prévoit que la condition d'inscription ne s'applique pas aux demandeurs d'emploi âgés de 40 ans accomplis et affectés par un plan de maintien dans l'emploi (ci-après un «plan social») au sens de l'article L. 513-3 du code du travail [12].

11. L'article L. 622-6, paragraphe 1, dispose: «Toute personne sans travail, à la recherche d'un emploi, est tenue de s'inscrire comme demandeur d'emploi à l'[ADEM]».

10 — L'État compétent est celui sur le territoire duquel se trouve l'institution compétente [article 1er, sous q)]. Le terme «institution» est défini à l'article 1er, sous n), comme l'organisme ou l'autorité chargé d'appliquer tout ou partie de la législation en matière de sécurité sociale. L'institution compétente est déterminée conformément aux dispositions de l'article 1er, sous o): elle vise notamment l'institution à laquelle l'intéressé est affilié au moment de la demande de prestations.

11 — Voir, par exemple, arrêt du 29 juin 1995, van Gestel (C-454/93, Rec. p. I-1707, point 23).

12 — L'article L. 513-1 du code du travail impose aux partenaires sociaux d'arrêter un plan social lorsqu'une entreprise licencie au minimum cinq personnes en une fois.

Faits, procédure et question déférée

12. Mme Michèle Krier est née le 30 juillet 1955. Elle est ressortissante luxembourgeoise et réside avec sa famille en Allemagne. Le 1er mai 2008, Mme Krier, alors âgée de 52 ans, a été engagée par les Caves Krier Frères Sàrl (ci-après les «Caves Krier»), une société de droit luxembourgeois, dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée. Mme Krier a toujours travaillé au Luxembourg, même si, juste avant sa prise de fonctions auprès des Caves Krier, elle était au chômage à la suite de son licenciement par son précédent employeur. Au cours de cette période, Mme Krier était inscrite auprès des autorités allemandes en qualité de demandeur d'emploi et percevait en conséquence des prestations de chômage dans l'État de sa résidence.

13. Le 2 septembre 2008, les Caves Krier ont introduit auprès de l'ADEM une demande d'aide à l'embauche à la suite de leur décision d'engager Mme Krier. Par décision du 4 septembre 2008, le directeur de l'ADEM a rejeté cette demande, au motif que Mme Krier n'était pas inscrite en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'ADEM comme l'exige la disposition nationale en cause. Le 11 janvier 2010, les Caves Krier ont introduit un recours devant le tribunal administratif (juridiction administrative de première instance) tendant à l'annulation de cette décision.

14. Par jugement du 14 juillet 2010, le tribunal administratif a rejeté le recours des Caves Krier. Il a estimé que la situation d'un chômeur résidant au Luxembourg et habilité de ce fait à s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM n'est pas comparable à celle d'un chômeur qui, n'étant pas domicilié au Luxembourg, ne peut s'inscrire auprès de cette administration, mais doit au contraire s'inscrire auprès de l'agence de l'emploi de l'État membre de sa résidence.

15. Le 12 août 2010, les Caves Krier ont interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative.

16. La Cour administrative considère que les conditions d'octroi de l'aide à l'embauche prévues par la disposition nationale en cause et, plus particulièrement, la condition d'inscription, soulèvent une question de droit de l'Union[13]. La Cour affirme «[qu'il est] constant en cause que seuls les résidents sur le territoire luxembourgeois peuvent s'y inscrire, les chômeurs n'y résidant pas ne pouvant pas s'y inscrire, de sorte que l'aide est en fait réservée aux employeurs qui embauchent des chômeurs résidant sur le territoire luxembourgeois».

17. La juridiction de renvoi fait observer que, l'État n'étant pas représenté à l'instance qui se déroule devant elle, il n'a pas eu la possibilité d'établir si la restriction relative à la résidence est fondée sur des considérations objectives d'intérêt général indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par la disposition nationale litigieuse. La juridiction nationale estime qu'elle n'est pas en mesure de suppléer d'office à ces justifications, de sorte qu'elle a décidé de surseoir à statuer et de déférer la question suivante à la Cour:

«L'article L. 541-1, premier alinéa, du code du travail luxembourgeois, en tant qu'il réserve le droit de remboursement des cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré, pour des chômeurs embauchés âgés de plus de 45 ans, qu'ils soient indemnisés ou non indemnisés, aux employeurs du secteur privé, à la condition que les chômeurs soient inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'[ADEM] depuis au moins un mois, alors que ne bénéficient pas de cette mesure les employeurs qui embauchent des chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'organismes correspondants étrangers, est-il conforme au droit de l'Union, et plus particulièrement aux articles 21 [TFUE] et 45 [TFUE]?»

18. Les Caves Krier, les gouvernements luxembourgeois, tchèque, autrichien et polonais ont déposé des observations écrites, tout comme la Commission européenne.

13 — Avant d'introduire le présent renvoi, la Cour administrative a sollicité et obtenu une décision préjudicielle de la Cour constitutionnelle quant à la compatibilité de la disposition nationale en cause avec l'article 10, sous a), de la Constitution luxembourgeoise.

19. Les Caves Krier, les gouvernements luxembourgeois et tchèque ainsi que la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience du 21 juin 2012.

Appréciation

Observations liminaires

20. La République d'Autriche soutient que la question déférée par la juridiction nationale est irrecevable pour les raisons suivantes. En premier lieu, l'ordonnance de renvoi n'est pas claire, dans la mesure où elle ne précise pas si la disposition nationale en cause introduit une condition de résidence ou une condition d'inscription. Par suite, la République d'Autriche fait valoir que la juridiction nationale n'a pas défini le cadre factuel et réglementaire de la question d'une façon qui permettrait à la Cour d'apporter une réponse utile [14]. En second lieu, la juridiction nationale évoque le fait que la condition d'inscription n'est pas applicable aux travailleurs licenciés dans le cadre d'un plan social [15]. La juridiction nationale n'a toutefois pas inclus les dispositions pertinentes du droit national dans son ordonnance de renvoi. En troisième lieu, la République d'Autriche – soutenue sur ce point par la République tchèque – fait valoir que la question déférée par le juge national est hypothétique, puisque la disposition nationale litigieuse n'a pas réellement empêché Mme Krier d'exercer son droit à la libre circulation et d'obtenir un emploi au Luxembourg.

21. Je considère que la question est recevable.

22. En premier lieu, il me semble que la juridiction nationale a défini les éléments essentiels du cadre réglementaire national et l'origine du litige au niveau national avec suffisamment de clarté pour permettre à la Cour d'identifier les points sur lesquels se prononcer et procéder à l'examen de la question préjudicielle. En outre, les parties, dans leurs observations, ont été en mesure d'examiner les questions qui se posaient et de présenter leurs arguments en conséquence. Dès lors, j'estime que la Cour est à même de statuer sur la question déférée.

23. En deuxième lieu, il n'est pas soutenu que Mme Krier soit un travailleur licencié dans le cadre d'un plan social et qu'elle échappe ainsi à l'obligation d'inscription en vertu de l'article L. 541-1, troisième alinéa, du code du travail. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'examiner si les articles 21 TFUE ou 45 TFUE s'opposent à un tel dispositif.

24. En troisième lieu, s'agissant de l'argument selon lequel la question serait hypothétique, il y a lieu d'étudier les points suivants.

25. Il n'est pas contesté que Mme Krier est un travailleur frontalier et qu'elle peut invoquer son droit à la libre circulation tiré de l'article 45 TFUE. Elle a exercé ce droit en choisissant de résider en dehors du Luxembourg, son État d'origine, tout en travaillant dans ce pays.

26. Il est de jurisprudence constante que des dispositions nationales qui empêchent ou dissuadent un travailleur ressortissant d'un État membre de quitter son État d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent des restrictions à cette liberté, même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité du travailleur concerné [16].

14 — La République d'Autriche se fonde sur l'arrêt du 23 mars 2006, Enirisorse (C-237/04, Rec. p. I-2843, points 17 à 19).

15 — Voir point 10 ci-dessus.

16 — Arrêt du 16 mars 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, Rec. p. I-2177, points 33 et 34 ainsi que jurisprudence citée).

27. Aux fins de l'examen de la question déférée par la juridiction nationale, il est donc nécessaire d'apprécier si Mme Krier subit une différence de traitement au motif qu'elle réside en Allemagne et ne peut donc s'inscrire à l'ADEM. À cause de la situation de Mme Krier, son employeur, les Caves Krier, n'est pas en mesure d'obtenir l'aide à l'embauche à la suite de sa décision de l'engager.

28. La Cour a jugé que, pour être réellement efficace, le droit des travailleurs d'être engagés et occupés doit nécessairement avoir comme complément le droit des employeurs de les engager dans le respect des règles en matière de libre circulation des travailleurs [17].

29. À la lumière de ce qui précède, je ne considère pas la question déférée par la juridiction nationale comme hypothétique. Le problème soumis à examen consiste à déterminer si les Caves Krier, en tant qu'employeur de Mme Krier, subissent un traitement moins favorable, au motif que le versement de l'aide à l'embauche des travailleurs âgés leur a été refusé lorsqu'ils ont engagé Mme Krier. Ce n'est pas une question hypothétique; elle a donné lieu à un véritable litige au niveau national qu'il y a lieu de trancher. De plus, la difficulté en cause porte sur le droit de Mme Krier, en tant que travailleur frontalier, de résider dans un État membre tout en travaillant dans un autre. La question est donc de savoir si la disposition nationale en cause crée une entrave à l'exercice de ce droit qui placerait une personne telle que Mme Krier dans une situation moins favorable [18].

30. Enfin, je considère qu'il n'est toutefois nécessaire de se prononcer que sur l'interprétation de l'article 45 TFUE. L'article 21 TFUE prévoit le droit de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. L'article 45 TFUE en constitue une illustration spécifique s'agissant de la liberté de circulation des travailleurs. Dans la mesure où la procédure au principal relève du champ d'application de cette dernière disposition, il ne me paraît pas nécessaire de statuer séparément sur l'interprétation de l'article 21 TFUE [19].

L'existence d'une restriction à la libre circulation des travailleurs

La nature de la restriction en cause

31. Dans sa question, la juridiction nationale décrit l'aide à l'embauche comme étant subordonnée à la condition que les chômeurs embauchés aient été inscrits comme demandeurs d'emploi auprès d'un bureau de placement de l'ADEM. Elle explique en outre qu'«[il est] constant en cause que seuls les résidents sur le territoire luxembourgeois peuvent s'y inscrire, les chômeurs n'y résidant pas ne pouvant pas s'y inscrire, de sorte que l'aide est en fait réservée aux employeurs qui embauchent des chômeurs résidant sur le territoire luxembourgeois».

32. Le Grand-Duché de Luxembourg conteste l'interprétation de la disposition nationale en cause qui est donnée par la juridiction de renvoi. Il soutient que l'inscription auprès de l'ADEM n'est pas limitée aux seuls travailleurs résidant au Luxembourg. De plus, le Grand-Duché de Luxembourg fait valoir que tous les citoyens de l'Union sont en droit de s'inscrire à l'ADEM. Il affirme qu'il n'existe aucune condition de nationalité applicable à l'inscription. Ainsi, un travailleur au chômage comme Mme Krier, qui vit en Allemagne et qui y est inscrit comme chômeur et reçoit de ce fait des prestations de chômage en Allemagne, peut également s'inscrire auprès de l'ADEM au Luxembourg pour rechercher un emploi dans cet État. Le Grand-Duché de Luxembourg soutient qu'il n'existe, par conséquent, aucune restriction au regard de l'article 45 TFUE.

17 — Arrêt du 11 janvier 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181, point 23).

18 — Voir points 37 à 39 ci-dessous.

19 — Arrêt ITC, précité à la note 17, points 63 à 65 ainsi que jurisprudence citée.

33. Les Caves Krier et la Commission partagent l'interprétation de la juridiction nationale et estiment que la disposition nationale en cause a pour effet d'imposer une condition de résidence pour pouvoir s'inscrire à l'ADEM.

34. La disposition nationale litigieuse demeure silencieuse quant à l'existence d'une telle condition de résidence. Cependant, j'observe que trois degrés de juridiction au Luxembourg [20] ont interprété cette disposition en se fondant sur l'idée qu'une condition de résidence de ce type était effectivement applicable.

35. En ce qui concerne l'interprétation des dispositions de l'ordre juridique national, la Cour est en principe tenue de se fonder sur les qualifications résultant de la décision de renvoi. En effet, selon une jurisprudence constante, la Cour n'est pas compétente pour interpréter le droit interne d'un État membre [21]. Dans le cadre de la procédure préjudicielle, les fonctions de la Cour et celles de la juridiction de renvoi sont clairement séparées et c'est à cette dernière exclusivement qu'il appartient d'interpréter la législation nationale [22].

36. Par conséquent, je considère que toute appréciation de la question de savoir si l'article 45 TFUE s'oppose à une condition d'inscription préalable comme demandeur d'emploi, lorsque cette inscription conditionne la possibilité pour un employeur potentiel d'obtenir une aide à l'embauche, doit être fondée sur la disposition nationale litigieuse telle qu'elle est interprétée par la juridiction de renvoi – c'est-à-dire en ce sens qu'elle comporte une condition de résidence.

Condition de résidence

37. Dans la mesure où, aux fins de la disposition nationale en cause, la résidence au Luxembourg est une condition pour s'inscrire auprès de l'ADEM et où l'inscription à l'ADEM est une condition pour obtenir l'aide à l'embauche, un employeur luxembourgeois souhaitant engager un chômeur âgé de 45 ans accomplis sera probablement plus enclin à engager un travailleur résidant au Luxembourg, pour lequel il pourra en principe recevoir l'aide [23], qu'un travailleur frontalier pour lequel ce ne sera pas le cas.

38. Ainsi, il est probablement plus difficile pour un chômeur âgé de 45 ans accomplis résidant hors du Luxembourg d'obtenir un emploi dans cet État. Par conséquent, cette condition est susceptible de dissuader ces personnes de déménager pour résider dans un État voisin.

39. Par suite, j'estime qu'une condition de résidence telle que celle en cause dans la procédure au principal constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne garantie par l'article 45 TFUE.

40. La juridiction nationale indique qu'elle souhaite des éclairages afin de savoir si une condition de résidence pourrait néanmoins être justifiée. Elle souligne que le gouvernement luxembourgeois, qui n'est pas partie à la procédure au principal, n'a pas eu la possibilité d'établir si une telle restriction était justifiée au sens de l'article 45 TFUE et qu'elle ne peut elle-même proposer d'office des éléments de justification.

20 — Le tribunal administratif, la Cour constitutionnelle lorsqu'elle a examiné la question préjudicielle dont elle était saisie (voir note 13) et la juridiction de renvoi (la Cour administrative). J'ajoute que la quasi-totalité des informations accessibles au public figurant sur le site Internet de l'ADEM conforte cette impression (voir www.adem.public.lu/demandeur/placement/index–.html).

21 — Arrêt du 17 mars 2011, Naftiliaki Etaireia Thasou et Amaltheia I Naftiki Etaireia (C-128/10 et C-129/10, Rec. p. I-1885, point 40 et jurisprudence citée).

22 — Arrêt du 17 juillet 2008, Corporación Dermoestética (C-500/06, Rec. p. I-5785, point 21).

23 — L'article L. 622-6, paragraphe 1, du code du travail, qui est applicable à toutes les personnes résidant au Luxembourg, impose à toute personne au chômage recherchant un emploi de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM (voir point 11 ci-dessus).

41. Il est de jurisprudence constante qu'une mesure qui entrave la libre circulation des travailleurs ne peut être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et qu'elle se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Encore faut-il, en pareil cas, que l'application d'une telle mesure soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [24].

42. Ainsi, il appartient à l'État membre, lorsque ses autorités adoptent une mesure dérogatoire à une liberté fondamentale, de prouver que ladite mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Les raisons justificatives susceptibles d'être invoquées par un État membre doivent donc être accompagnées d'une analyse de l'aptitude et de la proportionnalité de la mesure adoptée par cet État, ainsi que des éléments précis permettant d'étayer son argumentation [25].

43. Dans la procédure préjudicielle (à la différence de la procédure de recours en manquement prévue à l'article 258 TFUE), il incombe à la juridiction nationale, et non à la Cour, de déterminer si la disposition nationale en cause est justifiée [26]. Le rôle de la Cour est d'apporter des éclairages au juge national. Cependant, cela devient particulièrement difficile si la description du contexte factuel et juridique présente certaines lacunes (même si celles-ci ne sont pas suffisamment graves pour rendre la demande irrecevable [27]), empêchant ainsi la Cour de répondre avec la précision souhaitée aux questions qui lui sont soumises. La Cour peut ainsi être obligée de laisser ouverts certains aspects [28].

44. Avant l'audience, la Cour a invité le Grand-Duché de Luxembourg à se prononcer sur la question des justifications, puisqu'il ne l'a pas évoquée dans ses observations écrites. Malgré une nouvelle demande expresse (lors de l'audience) visant à obtenir la contribution du Grand-Duché de Luxembourg sur ce problème de justification, ce dernier n'a pas souhaité avancer d'arguments sur ce point.

45. En l'absence de quelconques éléments indiquant qu'une condition de résidence telle que celle en cause poursuit un objectif légitime, il me semble que la Cour n'est pas en mesure d'apporter le moindre éclaircissement sur le point de savoir si celle-ci est proportionnée au regard de l'objectif à atteindre. Lorsque la juridiction nationale abordera cette question, les remarques suivantes pourront néanmoins lui être utiles.

46. Dans la mesure où la résidence constitue une condition absolue pour l'inscription, elle a nécessairement pour effet d'empêcher une personne dans la situation de Mme Krier de pouvoir s'inscrire auprès des autorités compétentes. En conséquence, un employeur engageant une telle personne perdrait automatiquement la possibilité d'obtenir une aide à l'embauche. Une condition de résidence telle que celle décrite par la juridiction nationale emporte un effet tellement radical qu'il est peu probable qu'elle soit proportionnée, quand bien même les autorités nationales compétentes seraient en mesure de démontrer qu'elle poursuit un objectif légitime [29].

47. Par conséquent, j'aurais tendance à considérer que l'article 45 TFUE s'oppose à une telle condition de résidence, dans la mesure où celle-ci détermine si l'aide à l'embauche sera ou non ouverte à l'employeur potentiel d'un chômeur âgé de 45 ans accomplis, auquel cette condition est applicable.

24 — Arrêt Olympique Lyonnais, précité à la note 16, point 38 et jurisprudence citée.

25 — Arrêt du 13 avril 2010, Bressol e.a. (C-73/08, Rec. p. I-2739, point 71). Voir, également, arrêt du 14 juin 2012, Commission/Pays-Bas (C-542/09, point 81).

26 — Arrêt Bressol e.a., précité à la note 25, point 74.

27 — Voir point 22 ci-dessus.

28 — Arrêt du 30 mars 2000, JämO (C-236/98, Rec. p. I-2189, point 34).

29 — Voir, par exemple, arrêt du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191, point 39).

Obligation d'inscription

48. Dans la mesure où la juridiction nationale indique qu'elle sollicite des éclairages sur le point de savoir si l'article 45 TFUE s'oppose à une condition de *résidence* pour *l'inscription*, il n'est pas nécessaire d'apprécier si une simple obligation d'inscription constitue en soi une entrave. Toutefois, puisque le Grand-Duché de Luxembourg insiste sur le fait que la disposition nationale en cause n'impose aucune condition de résidence et compte tenu du fait que les États membres ayant présenté des observations ont envisagé cette disposition comme s'il s'agissait d'une simple condition d'inscription, j'examinerai cette thèse à titre subsidiaire.

49. Le règlement nº 1408/71 n'est pas directement concerné. L'aide à l'embauche ne constitue pas une prestation de sécurité sociale visée par cet acte. De plus, la demande de prestations de chômage présentée par Mme Krier ne constitue pas l'objet de la procédure au principal. La République d'Autriche soutient cependant que le règlement nº 1408/71 constitue l'acte de référence pour apprécier l'avantage social dans la présente affaire, c'est-à-dire l'aide à l'embauche [30]. La République de Pologne fait valoir que, puisque Mme Krier est un travailleur frontalier, il découle de la jurisprudence de la Cour relative à l'article 71 du règlement nº 1408/71, et en particulier de l'arrêt Miethe [31], qu'elle peut choisir de s'inscrire en Allemagne, l'État de sa résidence, ou au Luxembourg, l'État de son dernier emploi, aux fins de percevoir des prestations de chômage. Étant donné qu'elle a choisi de s'inscrire dans l'État de sa résidence plutôt qu'au Luxembourg, le fait qu'elle ne satisfait pas à la condition d'inscription prévue dans la disposition nationale litigieuse est dû à un choix personnel plutôt qu'à la disposition elle-même. La Commission soutient que Mme Krier peut, en vertu du règlement nº 1408/71, s'inscrire à la fois en Allemagne et au Luxembourg, mais que cela lui est interdit par la disposition nationale litigieuse.

50. En général, l'inscription à l'ADEM indique notamment que la personne concernée recherche un emploi, qu'elle est disponible pour accepter des offres d'emploi et qu'elle est en droit de bénéficier des services de placement de l'ADEM. Lorsque cette personne remplit les conditions nécessaires, l'inscription peut également conduire au versement des prestations de chômage par l'ADEM. Toutefois, l'inscription est ouverte à toutes personnes, indépendamment du fait que l'ADEM leur verse ou non des prestations de chômage.

51. L'article 13, paragraphe 2, du règlement nº 1408/71 détermine la loi applicable aux demandes de prestations de chômage présentées par un travailleur [32]. Cependant, elle ne définit pas les conditions instaurant le droit ou l'obligation d'être affilié au régime de sécurité sociale [33]. Généralement, l'État compétent en matière de prestations de chômage est l'État du dernier emploi de la personne au chômage [34]. C'est en principe cet État qui doit servir ces allocations et fournir les prestations annexes de nature non pécuniaire, telles que l'aide à la recherche d'un nouvel emploi.

30 — Tant la République d'Autriche que la Commission renvoient aux dispositions du règlement nº 883/2004 dans leurs observations écrites. Étant donné que cet acte n'était pas en vigueur à l'époque des faits (voir point 4 ci-dessus), je fais malgré tout référence au règlement nº 1408/71 dans les présentes conclusions.

31 — Précité à la note 8.

32 — Voir point 6 ci-dessus.

33 — Arrêt Huijbrechts, précité à la note 9, point 17 et jurisprudence citée.

34 — Ibidem, point 21 et jurisprudence citée.

52. Cependant, l'article 71, paragraphe 1, sous a), prévoit une exception à ce principe concernant les travailleurs frontaliers. Il ressort clairement de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), qu'un travailleur frontalier qui est en chômage complet ne bénéficie pas des prestations de chômage dans l'État de son dernier emploi, même s'il a payé ses cotisations dans cet État, mais qu'il est en droit de réclamer des prestations à l'État membre de sa résidence [35].

53. Dans l'arrêt Miethe, la Cour a en outre jugé qu'un travailleur auquel l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), était applicable peut également, à titre exceptionnel, être regardé comme un «travailleur autre qu'un travailleur frontalier» lorsqu'il présente des liens particulièrement étroits avec l'État de son dernier emploi et est ainsi susceptible de relever du champ d'application de l'article 71, paragraphe 1, sous b). Un tel travailleur peut choisir de percevoir des prestations de chômage de l'État de son dernier emploi plutôt que de l'État de sa résidence [36].

54. Si la situation de Mme Krier était régie par l'article 71, paragraphe 1, sous a) (ce qui semble être le cas), elle ne bénéficierait d'aucune option quant à son lieu d'inscription pour obtenir des prestations de chômage. Elle serait forcée de s'inscrire en Allemagne, son État de résidence. Par ailleurs, si elle devait être considérée (à titre exceptionnel) comme un travailleur «autre qu'un travailleur frontalier» dans la droite ligne de la jurisprudence Miethe, mais qu'elle choisissait néanmoins de s'inscrire en Allemagne, elle ne pourrait cumuler des prestations de chômage servies à la fois par le Luxembourg et par cet État [37]. Par conséquent, si elle a reçu des prestations de chômage en Allemagne, elle devait également se mettre à disposition des autorités compétentes de cet État pour exercer un emploi.

55. Cependant, ce qui précède n'interdit pas au Luxembourg d'autoriser des personnes comme Mme Krier à s'inscrire à l'ADEM afin de les aider à retrouver un emploi dans cet État. Le droit de l'Union n'interdit pas davantage aux travailleurs frontaliers au chômage de s'inscrire à l'ADEM à cette fin. Dans ces circonstances, les employeurs engageant ces personnes pourraient, de manière corollaire, prétendre à l'aide à l'embauche.

56. Il est vrai, comme le soutient le gouvernement luxembourgeois, que cette condition d'inscription ne constitue pas une discrimination directe basée sur la nationalité.

57. Ainsi (en l'absence de condition de résidence), les travailleurs frontaliers tels que Mme Krier seraient en principe autorisés à s'inscrire à l'ADEM.

58. Étant donné que les travailleurs frontaliers au chômage sont tenus en vertu de l'article 71 du règlement n° 1408/71 de s'inscrire dans leur État membre de résidence afin de percevoir des prestations de chômage, la question est alors de savoir si une condition supplémentaire imposant de s'inscrire également auprès des autorités compétentes de l'État du dernier emploi constitue une restriction au sens de l'article 45 TFUE, dans la mesure où ces personnes font face à une contrainte supplémentaire qui n'est pas applicable aux travailleurs résidant au Luxembourg, lesquels n'ont pas à s'inscrire auprès de deux autorités compétentes pour que l'aide soit accordée à un employeur potentiel.

59. Même si (dans cette hypothèse) les travailleurs frontaliers seront certainement contraints de s'inscrire dans deux États membres, une telle situation ne me semble pas entraîner de restriction à leur liberté de circuler.

35 — Arrêt Miethe, précité à la note 8, points 9 à 11. Ces points font une distinction claire entre les travailleurs *autres* que les travailleurs frontaliers, qui exercent la faculté d'option qui leur est conférée par l'article 71, paragraphe 1, sous b), en se mettant à disposition des services de l'emploi soit de l'État membre de leur dernier emploi, soit de l'État membre de leur résidence, et les travailleurs frontaliers visés par l'article 71, paragraphe 1, sous a), qui ne disposent pas d'une telle option. La pertinence de la jurisprudence Miethe à l'aune du règlement n° 883/2004 fait actuellement l'objet d'un examen devant la Cour dans l'affaire Jeltes e.a. (C-443/11).

36 — Arrêt précité, points 17 et 18.

37 — Arrêt van Gestel, précité à la note 11, point 23 et jurisprudence citée.

60. En premier lieu, eu égard à la nature même de leur qualité de travailleurs frontaliers, ces personnes ont l'habitude de gérer des affaires à la fois dans leur État membre de résidence et dans l'État membre où ils sont salariés. En deuxième lieu, il est probable que la procédure d'inscription impose de remplir un formulaire, éventuellement en ligne, voire également de se rendre à un entretien. Il est donc peu vraisemblable que ces démarches soient coûteuses et/ou lourdes administrativement au point de constituer un obstacle. En troisième lieu, il est dans l'intérêt des travailleurs frontaliers de rechercher un emploi dans l'État membre où ils ont les plus grandes chances de succès. Partant, il est probable que ces personnes soient enclines à s'inscrire également dans l'État membre de leur dernier emploi à cette fin.

61. En l'absence de condition de résidence, je ne considérerais donc pas qu'une simple obligation d'inscription dans l'État membre du dernier emploi, en sus d'une inscription dans l'État de résidence, représente une telle contrainte supplémentaire à la charge des travailleurs frontaliers qu'elle constituerait un obstacle à la libre circulation visée à l'article 45 TFUE, pour ce qui a trait au versement de l'aide à l'embauche.

62. À l'aune de cette conclusion, il n'est pas nécessaire de s'interroger sur d'éventuelles justifications. Toutefois, afin d'apporter tous les éléments nécessaires au juge national, j'examinerai brièvement les arguments qui ont été présentés sur ce point.

63. Les Caves Krier ont indiqué dans leurs observations écrites que l'objectif de l'aide à l'embauche était d'encourager les employeurs à engager des chômeurs âgés et de longue durée et d'améliorer leurs chances de réintégrer les circuits du travail [38]. Cependant, la disposition nationale litigieuse ne fournit aucune indication sur la finalité poursuivie par la condition d'inscription.

64. La République d'Autriche, la République tchèque, le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Pologne soutiennent que la possibilité d'imposer une condition d'inscription relève de la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour agir dans le cadre de leur politique de l'emploi, dans la mesure où, en exigeant une durée minimale d'inscription, l'État en question s'assure que le bénéficiaire de l'aide présentera un lien avec le marché du travail de cet État.

65. La Cour a jugé qu'il incombait aux États membres de choisir les mesures susceptibles de réaliser les objectifs qu'ils poursuivent en matière d'emploi. Elle a reconnu que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation dans l'exercice de cette compétence. En outre, la promotion de l'embauche constitue un objectif légitime de politique sociale [39].

66. D'une manière générale, il est raisonnable de considérer que l'inscription auprès de l'ADEM est requise pour garantir que cette dernière disposera des informations nécessaires afin de rapprocher les demandeurs d'emploi et les offres d'emploi. Aucun élément n'indique les raisons pour lesquelles les registres de l'ADEM doivent disposer des informations relatives à une personne pendant une durée minimale d'un mois.

67. S'agissant de l'octroi de l'aide à l'embauche, je note également que la condition d'inscription n'est pas applicable à tous les chômeurs. Ainsi, lorsqu'un travailleur est licencié en vertu d'un plan social, aucune inscription à l'ADEM n'est requise [40].

68. Partant, la finalité exacte de la mesure en cause n'apparaît pas clairement, tout comme les raisons justifiant qu'elle ait été libellée ainsi. En conséquence, il est impossible de pousser l'analyse plus avant concernant la proportionnalité.

38 — Les Caves Krier renvoient sur ce point au document parlementaire nº 3798, p. 3, session 1992-1993.

39 — Arrêt ITC, précité à la note 17, point 39 et jurisprudence citée.

40 — Voir point 10 ci-dessus.

Reconnaissance d'une inscription dans un autre État membre

69. La Commission soutient que, en droit de l'Union, les faits ou les événements survenus dans un autre État membre doivent être traités comme s'ils étaient survenus sur le territoire de l'État membre dont la législation est applicable (décrivant cela comme une émanation ou une extension du principe d'égalité de traitement) [41]. Elle fait valoir qu'il découle de cette jurisprudence que le Luxembourg devrait tenir compte du fait que Mme Krier était inscrite comme demandeur d'emploi en Allemagne et que cela devrait suffire à satisfaire la condition d'inscription permettant de prétendre à l'aide à l'embauche.

70. Je ne suis pas encline à suivre cette approche de la Commission.

71. Les conditions et les objectifs de l'inscription sont déterminés par chaque État membre et ne sont pas nécessairement identiques. En l'absence d'éléments indiquant si un autre État membre fournit des services de placement suffisamment proches de ceux de l'ADEM et faute d'un quelconque système de reconnaissance mutuelle des obligations d'inscription en matière de prestations de chômage entre les États membres [42], je ne suis pas convaincue qu'il suffit pour un chômeur d'être inscrit auprès des autorités compétentes dans un État membre pour qu'il puisse être considéré comme remplissant les conditions permettant de percevoir ces prestations dans un autre État membre et que cela déclenche ainsi le droit, pour son nouvel employeur dans cet État, d'obtenir l'aide à l'embauche.

Conclusion

72. Par voie de conséquence, j'estime que la Cour devrait répondre comme suit à la question déférée par la Cour administrative:

«L'article 45 TFUE s'oppose à des dispositions nationales telles que le premier alinéa de l'article L. 541-1 du code du travail luxembourgeois, dès lors que les chômeurs doivent satisfaire à une condition de résidence pour s'inscrire auprès des autorités nationales compétentes et que l'octroi d'une aide à l'embauche au bénéfice d'un employeur embauchant une certaine catégorie de chômeurs est subordonné à cette inscription.»

41 — La Commission se fonde sur les arrêts du 15 octobre 1969, Württembergische Milchverwertung-Südmilch (15/69, Rec. p. 363); du 4 octobre 1991, Paraschi (C-349/87, Rec. p. I-4501), et du 22 novembre 1995, Vougioukas (C-443/93, Rec. p. I-4033).

42 — Le règlement ne prévoit aucune disposition quant à la reconnaissance mutuelle des conditions d'inscription. J'observe que le règlement n° 883/2004 introduit une disposition relative à l'échange d'informations entre les autorités compétentes des États membres, mais que cela ne modifie pas la situation quant à la reconnaissance mutuelle des obligations d'inscription.