CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
présentées le 24 octobre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire préjudicielle a pour objet la délimitation du champ d'application respectif des articles 19 et 25 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil [1], à propos d'un cas d'espèce caractérisé par les particularités suivantes. Mme Twomey, ressortissante britannique, après avoir travaillé et résidé pendant un certain temps au Royaume-Uni, s'est transférée une fois son rapport de travail terminé — pour des raisons semblerait-il éminemment personnelles — en Irlande, où elle a depuis lors résidé sans travailler.

Quelques mois après son transfert en Irlande, Mme Twomey — âgée, à l'époque d'un peu plus de vingt ans — a obtenu un certificat attestant son incapacité de travailler en raison de douleurs lombaires.

Mme Twomey s'est alors adressée à l'autorité sanitaire britannique afin d'obtenir une prestation de maladie en espèces, l'allocation d'incapacité, prévue par la législation de ce pays. Sa demande a cependant été rejetée en application des dispositions de la section 82 (5) du Social Security Act de 1975, qui prévoit la déchéance du droit à ces prestations lorsque le demandeur est « *absent* de Grande-Bretagne ».

Il est évident — et il faut le souligner — que, en l'espèce, l'intéressée ne s'était pas inscrite au bureau de placement britannique après la cessation de son rapport de travail, mais que, malgré cela, si elle s'était trouvée sur le territoire national, elle aurait néanmoins bénéficié de l'allocation de maladie: le seul motif qui a déterminé la déchéance du droit acquis en vertu de son affiliation au régime d'assurance du pays d'occupation a donc été le transfert de résidence dans un autre État membre.

2. Devant ces faits, la juridiction nationale s'est adressée à la Cour en lui demandant en substance de statuer sur la possibilité d'opposer à l'intéressée la condition de territorialité à laquelle la section 82 (5) du Social Security Act subordonne la jouissance de la prestation de maladie demandée. En particulier, la juridiction a quo demande si un cas comme celui que nous venons de décrire est régi par les dispositions de l'article 19 ou par celles de l'article 25 du règlement n° 1408/71.

3. A cet égard, le Chief Adjudication Officer et la Commission ont manifesté des points de vue radicalement divergents. Le premier soutient que seul l'article 25 entre en considération pour la réglementation du cas d'espèce et que cette règle justifie la clause de résidence prescrite par la législation litigieuse.

La Commission, par contre, exclut la pertinence de l'article 25 et affirme que le

* Langue originale: l'italien.

1 — Du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2).

présent cas entre pleinement dans le champ d'application de l'article 19, ce qui impliquerait le droit de l'intéressée d'« exporter » dans le pays où elle s'est transférée la prestation prévue par la réglementation britannique.

4. En examinant la question, il faut tout d'abord préciser que l'article 25, concernant spécialement les chômeurs et les membres de leur famille, prévoit en matière de prestations de maladie un régime essentiellement modelé sur celui des prestations de chômage visées aux articles 69 et 71 du règlement n° 1408/71.

En effet, ratione personae, l'article 25 concerne uniquement les chômeurs auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 69 ou de l'article 71, et donc les chômeurs qui se rendent dans un État membre différent de l'État compétent pour y chercher du travail ou qui, au cours de leur dernier emploi, résidaient dans un État membre autre que l'État compétent.

Quant à son contenu, la règle — comme nous l'avons dit — soumet les prestations de maladie à des règles substantiellement parallèles à celles établies pour les prestations de chômage qui s'y rapportent. Ainsi, le chômeur qui se rend dans un autre État membre pour y chercher du travail et qui, conformément à l'article 69, conserve, pendant trois mois, le droit à l'indemnité de chômage de la part de l'État compétent (État de dernier emploi) pourra, en vertu de l'article 25, bénéficier dans les mêmes limites de temps de prestations de maladie, tant en nature (versées par l'institution de l'État dans lequel il s'est rendu, pour le compte de l'institution compétente) qu'en espèces (versées, en principe, par l'institution compétente). De même, le chômeur qui, durant le dernier emploi, résidait dans un État différent de l'État compétent (État de travail) et qui, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), ou sous b), ii), bénéficie de prestations de chômage du pays de résidence bénéficiera également de prestations de maladie (en nature et en espèces) selon la législation du pays dans lequel il réside.

5. Si l'on tient compte de ces éléments, il nous semble que le champ d'application de l'article 25 peut être défini en termes suffisamment précis. En effet, ce dernier est conçu pour réglementer le cas de prestations de maladie demandées par des sujets qui sont affiliés à un régime de chômage, qui sont donc inscrits auprès de l'office du travail et qui bénéficient des prestations qui s'y rapportent.

L'article 25, par conséquent, concerne principalement les prestations de maladie qui trouvent leur titre propre dans l'affiliation à un régime de chômage et dont un sujet ne peut bénéficier que s'il est inscrit auprès de l'office de placement compétent. Le cas échéant, l'article 25 pourrait également s'appliquer pour des prestations de maladie qui trouvent leur titre dans un autre régime public d'assurance, mais qui sont néanmoins demandées par un sujet qui est en même temps titulaire de prestations de chômage. Dans l'un et l'autre cas, comme nous l'avons relevé ci-avant, la condition fondamentale pour que l'article 25 entre en considération aux fins de la réglementation d'un rapport déterminé est que les prestations de maladie en question soient demandées par un sujet qui bénéficie en même temps de prestations de chômage. En effet, si cette condition n'est pas remplie, l'application de l'article 25 semble tout à fait inappropriée du point de vue logique, du moment qu'il serait

dépourvu de sens de se référer à cette disposition, qui vise à instituer un régime cohérent entre prestations de maladie et prestations de chômage, dans un cas où le demandeur, n'étant pas inscrit comme chômeur, ne bénéficie d'aucune prestation de chômage.

Or, dans le cas d'espèce, il s'agit précisément d'une personne qui n'est affiliée à aucun régime de chômage et qui ne bénéficie donc d'aucune prestation. Partant, le recours à l'article 25 semble dépourvu de toute pertinence.

6. Cela étant établi, il reste alors à se demander si, dans le cas particulier qui nous occupe, la demanderesse ne peut pas utilement invoquer les dispositions de l'article 19 du règlement pour s'opposer à l'application de la clause de résidence prévue par la réglementation nationale litigieuse.

A cet égard, nous rappelons que, ainsi qu'il résulte de l'ordonnance de renvoi, Mme Twomey fonde son droit à l'allocation de maladie non pas sur sa qualité de chômeuse, mais exclusivement sur le fait qu'elle a été précédemment affiliée au régime d'assurance prévu pour les travailleurs salariés. Nous rappelons aussi, encore une fois, que l'intéressée remplissait toutes les conditions prescrites par la législation nationale pour la constitution du droit à l'allocation en question: Mme Twomey n'a perdu ce droit qu'en raison de son transfert en Irlande.

Cela étant précisé, il faut relever que l'article 19 concerne les prestations de maladie demandées par un « travailleur » qui réside sur le territoire d'un État membre autre que l'État compétent. La question qui se pose en l'espèce est donc la suivante: l'article 19 peut-il être invoqué uniquement par un travailleur en activité ou également par celui qui, comme la requérante précisément, se trouve momentanément sans emploi?

A cette question, nous croyons qu'il est possible de répondre facilement en sens affirmatif, compte tenu des éléments suivants.

En premier lieu, au sens de l'article 1er, sous a), du règlement n° 1408/71, la notion de travailleur est définie exclusivement sur la base de l'affiliation du sujet à un régime d'assurance et non pas de l'exercice actuel d'une activité.

En second lieu, la jurisprudence de la Cour est nettement orientée en ce sens. Déjà, dans l'arrêt Pierik[2], elle affirme que:

« Le règlement n° 1408/71 définit à l'article 1er, sous a), la notion de 'travailleur' comme désignant toute personne qui est assurée, à titre obligatoire ou facultatif, à l'un des régimes de sécurité sociale visés sous i), ii) et iii), de cette disposition. Une telle définition, édictée 'aux fins de l'application du présent règlement', a une portée générale et couvre, au vu de cette considération, toute personne qui, exerçant ou non une activité professionnelle, possède la qualité d'assuré au titre de la législation de sécurité sociale d'un ou de plusieurs États membres. Il s'ensuit que les titulaires d'une pension ou d'une rente due au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres, même s'ils n'exercent pas une activité profession-

2 — Arrêt du 31 mai 1979 (182/79, Rec. p. 1977).

nelle, relèvent, du fait de leur affiliation à un régime de sécurité sociale, des dispositions du règlement concernant les 'travailleurs', à moins qu'ils ne fassent l'objet de dispositions particulières édictées à leur égard. »

De même, dans l'arrêt Walsh[3], la Cour relève que:

« Il résulte de certaines dispositions du règlement n° 1408/71 que celui-ci est applicable à certains groupes de personnes qui, au moment de la survenance du risque, n'ont pas la qualité de 'travailleur salarié' au sens du droit du travail. Il serait contraire à l'esprit de ces dispositions et à l'un des objectifs essentiels du règlement, qui est d'assurer aux travailleurs se déplaçant à l'intérieur de la Communauté les droits et avantages acquis, d'exclure du champ d'application du règlement — en donnant à la définition du terme 'travailleur' une interprétation restrictive — tout autre cas où, d'après la législation en cause, l'assurance continue de couvrir les risques de l'assuré, même si celui-ci n'est plus tenu de verser des cotisations. »

Des indications dans le même sens se trouvent également dans l'arrêt ultérieur Coppola[4].

7. Compte tenu de cette interprétation large de la notion de travailleur fournie par la jurisprudence, il nous semble que l'on doive en l'espèce admettre que l'allocation de maladie controversée est réglementée par l'article 19 du règlement n° 1408/71. En effet, les précédents cités démontrent — contrairement à ce que soutient le Chief Adjudication Officer — que, pour l'application de l'article 19, il n'est pas nécessaire que le risque se soit réalisé lorsque le travailleur était encore en activité; il suffit en effet que, au moment où la maladie se déclare, l'intéressé, bien qu'il soit sans travail, soit couvert en vertu du régime d'assurance de l'État compétent.

En outre, on doit également considérer — comme la Commission l'a relevé à bon droit — que l'interprétation de l'article 19 soutenue ici est cohérente avec le principe fondamental de la conservation des droits acquis, qui tend à éviter que le travailleur migrant, en raison de l'exercice de la liberté de circulation, perde ou voie compromis les avantages d'assurance qui lui sont reconnus par la législation d'un État membre[5]. Principe qui, du fait de l'importance qu'il revêt pour la pleine protection de l'une des libertés fondamentales prévues par le traité, doit être garanti dans la mesure la plus large possible et constitue par conséquent un point fondamental de référence dans la définition de la portée des dispositions du règlement n° 1408/71.

Or, l'application de l'article 19 dans le cas d'espèce n'a d'autre conséquence que de permettre à l'intéressée d'« exporter » la prestation de maladie qui lui est reconnue par la législation de l'État compétent, en évitant précisément, en pleine conformité avec les objectifs essentiels du règlement, que le droit à prestation acquis en vertu de son affiliation au régime public d'assurance vienne à disparaître du *seul fait* du transfert d'un État membre dans l'autre.

3 — Arrêt du 22 mai 1980 (143/79, Rec. p. 1639).

4 — Arrêt du 12 janvier 1983 (150/82, Rec. p. 43).

5 — Voir, enfin, arrêt du 4 octobre 1991, Paraschi, point 22 (C-349/87, Rec. p. I-4501).

8. Enfin, pour être complet, nous devons tenir compte de deux objections soulevées par le Chief Adjudication Officer à l'égard de la solution envisagée ici.

En premier lieu, celui-ci a soutenu que l'article 19 ne serait applicable que si le transfert de résidence de l'État compétent vers un autre État membre se produit *durant* le rapport de travail et non pas — comme en l'espèce — après la cessation de celui-ci. En second lieu, il a affirmé que l'application de l'article 19 dans le cas d'un travailleur sans emploi serait inconciliable avec l'existence dans le règlement d'une disposition ad hoc pour les chômeurs, telle que l'article 25.

Or, en ce qui concerne la première objection, il est facile de relever que la lecture restrictive de l'article 19 formulée par le Chief Adjudication Officer ne semble absolument pas justifiée sur le plan textuel et systématique. En effet, lorsque le règlement n° 1408/71 a entendu prescrire que la différence entre État compétent et État de résidence doit exister *pendant* le rapport de travail, il l'a établi expressément. Une précision à cet égard se trouve justement dans l'article 71 précité, tandis qu'aucune référence expresse ne figure dans le texte de l'article 19. D'autre part, outre qu'elle est dénuée de base sur le plan textuel, une semblable limitation de la portée de l'article 19 apparaît de toute manière injustifiée et incohérente par rapport à sa finalité, qui est de garantir une protection étendue des droits acquis des travailleurs migrants.

Quant à la seconde objection, elle nous semble également non fondée. En effet, l'article 25, et uniquement l'article 25, est pertinent dans les cas où la prestation de maladie est demandée par un sujet qui bénéficie simultanément de prestations de chômage. Au contraire, l'article 19 est applicable dans le cas, qui d'ailleurs semble revêtir une importance plutôt marginale, où la prestation de maladie est demandée par un sujet sans travail, mais qui n'est affilié à aucun régime de chômage. Dans ce second cas, comme nous l'avons dit, l'application de l'article 19 évitera que, en vertu de clauses de résidence du type de celle prévue par la réglementation litigieuse, un sujet qui, en vertu de la législation de l'État compétent, a acquis un droit à prestation de maladie le perde exclusivement en raison de son transfert dans un autre État membre.

9. A la lumière de ces considérations, nous proposons de répondre de la manière suivante à la juridiction nationale:

« Lorsque, en vertu de la législation d'un État membre, un sujet a droit à une prestation de maladie en espèces, après la cessation du rapport de travail et bien qu'il ne soit pas affilié à un régime de chômage, l'article 19 du règlement (CEE) n° 1408/71 s'oppose à l'application d'une clause de résidence, comme celle prévue par la réglementation litigieuse, qui entraîne la déchéance du droit à ladite prestation, exclusivement en raison du transfert du demandeur dans un État membre autre que l'État compétent. »