aptitude au travail et que cette aptitude au travail a été admise par les autorités compétentes dudit État membre, celles-ci ne sauraient refuser au travailleur intéressé le bénéfice de l'allocation de chômage pour le motif qu'il perçoit, dans un autre État membre, une pension d'invalidité établie selon les règles communautaires, totalisée et proratisée.

Dans l'affaire 79/81,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE, par la cour du travail de Mons, tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

MARGHERITA BACCINI

et

OFFICE NATIONAL DE L'EMPLOI (ONEM)

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement n° 1408/71 du Conseil 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 et du règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, et subsidiairement, sur la validité du règlement n° 1408/71 au regard de l'article 51 du traité,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco, A. Touffait et O. Due, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

M^me^ Baccini, de nationalité italienne, a travaillé successivement en Italie et en Belgique. Dans ce dernier pays, elle a bénéficié d'une indemnité d'invalidité à compter du 5 juillet 1973.

Le 6 septembre 1974, l'organisme compétent belge, c'est-à-dire l'INAMI (Institut d'assurances maladie-invalidité), a transmis à l'INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale) les formulaires de liaison en vue de la détermination du droit à pension en Italie, conformément aux dispositions du titre IV, chapitre III, du règlement n° 574/72 du Conseil fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs migrants et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

A la suite de cette communication et compte tenu des termes de l'article 40, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, (devenu paragraphe 4 à la suite de la modification de ce règlement par le règlement n° 2595/77 du 21. 11. 1977 — JO L 302), en vertu duquel:

«La décision prise par l'institution d'un État membre au sujet de l'état d'invalidité du requérant s'impose à l'institution de tout autre État membre . . .»,

l'INPS octroya à M^me^ Baccini une pension d'invalidité italienne proratisée, obtenue après totalisation des périodes d'assurance italienne et belge. Cette pension a pris effet le 1^er^ août 1974.

Le 25 avril 1975, un examen médical pratiqué en Belgique retint que le taux d'incapacité de M^me^ Baccini était inférieur à 66 %. En conséquence, M^me^ Baccini fut reconnue apte à reprendre le travail en Belgique à partir du 28 avril 1975. Postérieurement, elle a été admise une nouvelle fois au régime de l'invalidité.

Par lettre en date du 23 juin 1977, l'INAMI informa M^me^ Baccini qu'en vertu de l'article 70, paragraphe 2, de la loi belge, du 9 août 1963, l'indemnité d'invalidité belge serait diminuée du montant de la pension d'invalidité italienne.

Le 23 juin 1977, l'INAMI signala à l'INPS que l'incapacité de travail de M^me^ Baccini était provisoire et que le terme prévu par les services belges était fixé au 31 octobre 1977.

Son taux d'incapacité étant, selon le médecin belge, redevenu inférieur à 66 %, M^me^ Baccini fut reconnue apte à reprendre le travail dès le 1^er^ septembre 1977. L'INAMI en avisa l'INPS par lettre en date du 17 octobre 1977.

Le 18 avril 1978, l'agent consulaire d'Italie de La Louvière informa la direction générale de l'INPS à Rome que M^me^ Baccini n'était plus en état d'invalidité au sens de la législation belge et la pria de

lui indiquer si le «prorata de la pension italienne» devait être reversé.

Recouvrant sa capacité de travail en Belgique, M^me^ Baccini retrouvait par là même, au regard de la législation belge, son droit au bénéfice d'une allocation de chômage. L'article 141, alinéa 1, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, sur l'emploi et le chômage (modifié le 11. 9. 1969) dispose en effet que:

«n'a pas droit aux allocations de chômage pour cause d'inaptitude au travail, le travailleur qui bénéficie d'allocations en vertu d'un régime d'assurance-invalidité belge».

M^me^ Baccini perçut en effet l'allocation de chômage belge du 28 avril au 4 juin 1975 et de nouveau à partir du 1^er^ septembre 1977.

La pension d'invalidité italienne continuant toutefois à être versée à l'intéressée, l'INAMI en avisa l'ONEM (Office national de l'emploi). Le directeur du bureau régional de l'ONEM à La Louvière tira les conséquences de cette constatation par décision en date du 8 décembre 1978. Se fondant sur l'article 141, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, sur l'emploi et le chômage, modifié le 11 septembre 1969, aux termes duquel:

«n'a pas droit aux allocations de chômage pour cause d'inaptitude au travail, le travailleur qui bénéficie d'allocations en vertu d'un régime d'assurance maladie-invalidité étranger, en raison d'une incapacité de travail ou d'une maladie professionnelle lorsque le taux de cette incapacité atteint ou est supérieur à 50 %»,

il exclut M^me^ Baccini du bénéfice de l'allocation de chômage et ordonna le remboursement des sommes qu'il estimait avoir été ainsi irrégulièrement perçues par l'intéressée.

M^me^ Baccini se pourvut contre cette décision devant le tribunal du travail de Charleroi puis en appel devant la cour du travail de Mons, qui, par arrêt en date du 3 avril 1981, décida de soumettre à la Cour de justice les questions suivantes:

1) L'article 51 du traité de Rome et les règlements européens n^os^ 1408/71 et 574/72 doivent-ils être interprétés de telle sorte qu'est conforme aux finalités du traité l'interdiction pour le travailleur migrant de cumuler une allocation de chômage dans un État membre de la Communauté, dans lequel il remplit les conditions de la législation de cet État quant à l'état d'incapacité dénié par les autorités de cet État, avec une pension d'invalidité proratisée (législation type B) à charge d'un autre État due à raison d'une incapacité de travail reconnue par les autorités de cet État, alors que les deux prestation de sécurité sociale ne couvrent pas le même dommage, que le montant de la prestation d'invalidité est très inférieur à l'allocation de chômage et que les deux autorités médicales des institutions compétentes ont adopté des attitudes divergentes quant à l'état d'incapacité dans le chef de l'intéressé?

2) Lorsqu'un travailleur bénéficie d'une indemnité d'incapacité de travail en vertu d'une législation d'un premier État membre (législation type A) et de prestations d'invalidité (législation

type B) à charge d'une institution d'un second État membre, par l'effet des règlements communautaires européens, et qu'ensuite ce travailleur n'est plus reconnu inapte au travail par l'autorité compétente du premier État, n'émarge plus à la législation d'assurance invalidité de l'institution compétente de cet État mais s'inscrit à l'assurance chômage de l'institution compétente de ce même premier État, mais qu'en revanche il bénéficie toujours de la prestation de pension d'invalidité du second État, l'autorité compétente de cet État n'ayant pas modifié son attitude, l'institution compétente de ce premier État est-elle fondée, sur base des finalités de l'article 51 du traité, à soulever l'incompatibilité de deux prestations de nature différente (allocations de chômage et prestations de pension d'invalidité) et à se prévaloir de règles anti-cumul nationales pour réduire à néant les prestations de chômage. En cas de réponse affirmative, cette situation ne serait-elle pas elle-même le résultat du bénéfice de la prestation d'invalidité en vertu du règlement n° 1408/71 en sorte que ce règlement n'aurait pas l'effet protecteur précisé par l'article 51 du traité et serait contraire aux objectifs du traité?

L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 10 avril 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par M^me^ Baccini représentée par M. D. Rossini, membre du Patronato ACLI à Bruxelles, service social et juridique pour travailleurs migrants, par l'ONEM, représenté par son administrateur général, M. André, par le gouvernement italien, représenté par M. Arnaldo Squillante, en qualité d'agent, et M. Ennio Viola, avocat, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Jean Amphoux, et par M. Francis Herbert, avocat au Barreau de Bruxelles, en qualité d'agents.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour, conformément aux articles 21 du statut et 45 du règlement de procédure, a décidé de procéder à des mesures d'instruction.

Par lettre en date du 6 octobre 1981, le greffier de la Cour a demandé au gouvernement belge de produire la correspondance échangée entre l'INAMI et l'INPS afin de connaître avec précision:

— le taux d'invalidité arrêté par l'INAMI et communiqué à l'INPS;

— la date de cette communication;

— la date à laquelle l'autorité belge a reconnu M^me^ Baccini de nouveau apte au travail et lui a retiré, en conséquence, l'indemnité d'invalidité belge;

— les termes de la lettre par laquelle l'INAMI aurait averti l'INPS de la fin de l'incapacité de travail de M^me^ Baccini.

Le gouvernement italien a été invité à communiquer à la Cour les raisons pour lesquelles l'INPS a estimé devoir allouer à M^me^ Baccini une pension d'invalidité à titre définitif.

Les gouvernements belge et italien étaient tenus de présenter leurs observations pour le 15 novembre 1981.

Le gouvernement belge a communiqué les pièces demandées le 11 novembre 1981. Le gouvernement italien n'a pas répondu. Le représentant de la partie requérante s'est chargé de répondre en partie aux questions posées. Sur avis du juge rapporteur et de l'avocat général, le président de la Cour a décidé d'accepter les documents présentés par la partie requérante.

Il a été directement tenu compte dans la relation des «Faits et Procédure» qui précède, des réponses aux questions posées par la Cour.

Il ressort en outre des pièces versées au dossier à la suite de ce supplément d'instruction que la pension d'invalidité italienne a été révoquée par une décision des services italiens en date du 22 mai 1981 produisant effet à partir du 1er février 1981. Il y a lieu d'observer également que le règlement n° 2793/81 du 17 septembre 1981 (JO L 275) a mis fin à la concordance des conditions relatives à l'état d'invalidité entre les législations belge et italienne.

Conformément à l'article 54 du règlement de procédure, la date d'ouverture de la procédure orale a été fixée à l'expiration du délai de réponse aux questions posées par la Cour.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La partie requérante, Mme Baccini, considère que les problèmes juridiques tels qu'ils ont été exposés dans l'arrêt de renvoi soulèvent la question de savoir, si, pour apprécier l'incapacité de travail d'un chômeur, il faut avoir égard à la législation de l'État à laquelle était assujetti le travailleur au moment de la réalisation du risque ou à la législation de l'État débiteur de la prestation d'invalidité dont l'octroi du bénéfice a pour effet d'annuler le droit à l'allocation de chômage due en vertu de la législation du premier État.

La nécessité de résoudre ce problème juridique résulte du fait que l'organisme belge aurait retiré à Mme Baccini le bénéfice de l'allocation de chômage non pas pour le motif qu'elle était titulaire d'une pension d'invalidité italienne, mais parce que cette pension lui aurait été accordée pour une incapacité de travail supérieure à 50 %.

De l'avis de la requérante qui se réfère, par analogie, à l'article 39, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, aux termes duquel l'incapacité de travail suivie d'invalidité doit être déterminée par l'institution de l'État membre dont la législation était applicable au moment où est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité, c'est en vertu de la législation belge que devrait être apprécié son état d'incapacité de travail dans la mesure où c'est en Belgique qu'elle est tombée malade, qu'elle a été reconnue invalide, puis apte à reprendre le travail, et qu'elle s'est inscrite au chômage. La circonstance que les services italiens aient considéré l'invalidité de Mme Baccini comme une invalidité permanente prouverait simplement que ces services se sont tenus pour liés par la concordance des critères d'invalidité prévue par l'article 40, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 uniquement pour les effets positifs (octroi de la pension) et non pour les effets négatifs (retrait de la pension).

La requérante considère par ailleurs que la pension d'invalidité italienne pourrait

être assimilée, par sa structure et ses caractéristiques, à une pension de retraite prématurée et faire ainsi l'objet d'un cumul avec les allocations de chômage belges dans les limites des articles 141, alinéa 1, 145 et 146 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963.

Si l'application de la disposition litigieuse, l'article 141, alinéa 3, de l'arrêté royal belge du 20 décembre 1963, est rendue possible par les termes mêmes du règlement n° 1408/71 qui dispose en son article 12, paragraphe 2:

«les clauses de réduction, de suspension ou de suppression prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale ou avec d'autres revenus sont opposables au bénéficiaire, même s'il s'agit de prestations acquises au titre de la législation d'un autre État membre ou de revenus obtenus sur le territoire d'un autre État membre»,

la requérante observe que la stricte application de l'article 141, alinéa 3, a eu pour effet de la priver, en tant que travailleur migrant, des droits aux allocations de chômage de la seule législation belge; ce résultat va à l'encontre non seulement des articles 48 à 51 du traité, mais également de l'article 1 du protocole additionnel de la convention européenne des droits de l'homme qui dispose que toute personne physique a droit au respect de ses biens, et, partant, de sa seule source de revenus. Or, la protection des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes généraux du droit que la Cour a pour mission de sauvegarder lorsque ceux-ci sont affectés par une norme communautaire.

M^me^ Baccini souligne que c'est par l'effet d'un acte communautaire, le règlement n° 1408/71 du Conseil, qu'elle se trouve placée dans la situation dont elle se plaint. En effet, sans la totalisation des périodes d'assurance belges et italiennes, donc sans l'application des règlements communautaires, elle n'aurait pas obtenu la pension d'invalidité «prorata temporis» à charge de l'Italie et aurait conservé le bénéfice des allocations de chômage belges dont le montant est plus élevé que celui de la pension d'invalidité italienne.

La requérante propose de répondre aux questions préjudicielles de la manière suivante:

«Est incompatible avec le traité toute disposition des règlements du Conseil n^os^ 1408/71 et 574/72 dont l'application aurait pour effet de réduire à néant les prestations acquises par un travailleur migrant en vertu de la législation de l'État à laquelle il était soumis au monent de la réalisation du risque considéré.»

«En cas d'incompatibilité entre prestations de nature différente, le travailleur concerné doit recevoir en toute hypothèse un montant de prestations au moins équivalentes à celles dues en vertu de la législation de l'État sur le territoire duquel s'est réalisé le risque générateur du droit aux prestations.»

L'Office national de l'emploi, partie défenderesse, considère que, si la Cour n'est pas compétente pour statuer, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, sur la compatibilité entre normes nationales et communautaires, il convient toutefois d'observer que l'article 141, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 ne contredit nullement les dispositions du droit communautaire. L'interdiction de cumuler une allocation de chômage et une pension d'invalidité

serait un des cas réglés par l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71.

L'ONEM ajoute qu'en distinguant entre les allocations belges et étrangères, l'arrêté royal belge réserve un sort très favorable au travailleur migrant: le versement d'allocations d'assurance maladie-invalidité étrangères ne supprime, en effet, les allocations belges de chômage que dans la mesure où le taux d'incapacité de travail reconnu est égal ou supérieur à 50 % (article 141, alinéa 3) alors que le bénéfice d'une allocation d'assurance maladie-invalidité belge exclut en tout état de cause le droit à une allocation belge de chômage (article 141, alinéa 1).

L'Office national de l'emploi estime que les problèmes juridiques soulevés par cette affaire résultent du fait que les services italiens n'ont pas appliqué correctement l'article 40, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71.

Ni l'article 40, paragraphe 4, ni les règles de concordance figurant à l'annexe IV du règlement n° 1408/71, ne distinguent entre les décisions à effets positifs (ouverture du droit à pension) et les décisions à effets négatifs (retrait de la pension). L'INPS aurait dû, par conséquent, se regarder comme liée par chaque décision de l'INAMI et, en particulier, retirer la pension d'invalidité accordée à M^me^ Baccini lorsque l'INAMI belge a déclaré que cette dernière était apte à reprendre le travail.

Selon l'ONEM, il n'appartient ni aux juridictions belges, ni à la Cour de justice, mais à l'État italien de qualifier les prestations qu'il accorde et, par conséquent, d'indiquer si la pension d'invalidité qu'il octroie est une allocation accordée en vertu d'un régime d'assurance maladie-invalidité ou une pension de vieillesse prématurée.

La Commission analyse, dans leur diversité, les dispositions applicables: dispositions de droit belge sur les allocations de chômage et les prestations d'invalidité, législation italienne relative aux pensions d'invalidité, réglementation communautaire invoquée dans l'arrêt de renvoi, dispositions anti-cumul du droit belge et du droit communautaire.

Elle souligne l'importance des problèmes soulevés par cette affaire qui se vérifie en fonction de deux éléments:

— d'une part, les conséquences financières de la décision litigieuse du directeur régional de l'ONEM à La Louvière: en vertu de cette décision, M^me^ Baccini est exclue non seulement du droit aux prestations de chômage, mais également du droit aux prestations en espèce de l'assurance maladie-invalidité belge en cas de maladie de l'intéressée (le droit aux prestations en nature lui reste acquis au titre de la législation italienne du fait qu'elle est titulaire d'une pension italienne — article 28 du règlement n° 1408/71 —) ainsi que du droit aux allocations familiales belges. L'intéressée n'a plus droit qu'aux allocations familiales, beaucoup moins élevées, de la législation italienne (article 77, paragraphe 1, alinéa a), du règlement n° 1408/71). La Commission souligne également que M^me^ Baccini doit faire face au remboursement des prestations de chômage considérées comme ayant été indûment perçues, alors qu'elle ne dispose plus pour vivre que de la pension d'invalidité italienne d'un montant insignifiant;

— d'autre part, le nombre élevé de litiges semblables en Belgique qui font l'objet de décisions en sens divers: la Commission qui a engagé des pourparlers avec les autorités belges dans le but de voir régler ces situations de manière uniforme, considère que la solution de ces problèmes se réduit en réalité à une question d'interprétation du droit national, qui échappe à la compétence de la Cour, dans la mesure où il revient aux autorités belges de tenir compte de la nature réelle de la pension d'invalidité italienne.

Dans cet ordre d'idées, la Commission indique que les notions d'invalidité belge et italienne sont de nature essentiellement différentes. La législation italienne prévoit l'octroi de *pensions* qui supposent une invalidité définitive sans exclure la poursuite de toute activité et dont l'acquisition et le montant dépendent de la durée des périodes d'assurance (législation de type B: voir section II — chapitre II du règlement n° 1408/71), alors que la loi belge, fondée sur le risque, prévoit le versement *d'indemnités* d'invalidité dont le montant est indépendant de la durée des périodes d'assurance et le maintien lié uniquement à la persistance de l'invalidité à un taux supérieur à 66 % (section I — chapitre II du règlement n° 1408/71). Ainsi le régime italien de l'invalidité ressortit à un système de «pension de retraite prématurée» tandis que le régime belge s'apparente à un système de prestations de maladie.

Selon la Commission, qui s'accorde sur ce point avec la requérante, il aurait été souhaitable que la pension d'invalidité italienne soit assimilée non pas à l'indemnité d'invalidité belge, mais à des prestations plus comparables telles que la pension anticipée de vieillesse ou la pension d'invalidité de mineur qui n'entraînent pas une suppression des prestations de chômage mais seulement leur réduction (articles 146 et 146 bis de l'arrêté royal du 20. 12. 1963).

La Commission admet que le problème de la compatibilité entre l'article 141, alinéa 3, de l'arrêté royal belge, du 20 décembre 1963, et les règlements communautaires ne se pose pas dans la mesure où:

— d'une part, cette disposition constitue une clause anti-cumul telle que définie à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71. Cette conclusion s'impose dès lors que les allocations de chômage belges et la pension d'invalidité italienne ne peuvent, en aucun cas, être considérées comme des «prestations de même nature d'invalidité, de vieillesse, de décès ou de maladie professionnelle» au sens de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 qui autorise le cumul des prestations de même nature;

— d'autre part, il résulte de la jurisprudence Mura (affaire 37/77, Recueil 1977, p. 1699) que lorsque des droits sont octroyés par application exclusive des dispositions nationales, ce droit national vaut dans toutes ses dispositions, y compris les dispositions anti-cumul qui visent expressément les prestations octroyées en vertu d'une législation étrangère.

La Commission observe cependant que les institutions belges après avoir lié les institutions italiennes sur la base de l'article 40, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, par la constatation de l'état d'invalidité de M^me^ Baccini, se prévalent ensuite de l'octroi de la pension d'invalidité italienne proratisée pour en déduire que, conformément aux dispositions anti-cumul du droit belge et à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, l'intéressée ne peut percevoir des allocations de chômage en Belgique. Selon la Commission, «le résultat apparemment absurde de l'application intégrale et exclusive de la disposition anti-cumul nationale, résulte de l'extension des effets de l'article 40, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 au-delà de ceux qui avaient été envisagés par les auteurs de cette disposition», dans la mesure où ce règlement n'envisage nullement la coordination des prestations relevant de branches différentes de la sécurité sociale.

On ne peut, de l'avis de la Commission, contester l'aptitude de M^me^ Baccini à reprendre le travail en Belgique et à bénéficier, le cas échéant, d'allocations de chômage dans ce pays, en invoquant la circonstance que la pension d'invalidité italienne continue à lui être versée. D'après la législation italienne, le taux d'invalidité est défini uniquement au moment de l'ouverture du droit à pension et ne fait l'objet d'aucune appréciation ultérieure.

La Commission estime que dans la mesure où, d'une part, la Cour n'a jamais été saisie de la question des effets d'une disposition nationale anti-cumul lorsqu'elle s'applique à des prestations de nature différente et où, d'autre part, elle a néanmoins déclaré que la portée d'une telle disposition pouvait être limitée par le respect dû aux objectifs de l'article 51 du traité, il convient de répondre aux questions posées par le juge de renvoi sur la base des finalités du traité et du droit communautaire dérivé.

Le premier objectif des règlements communautaires est de garantir l'exercice effectif de la libre circulation des travailleurs.

Ainsi que la Cour l'a indiqué à plusieurs reprises, le but de l'article 51 du traité et des règlements pris pour son application est d'éviter que le travailleur migrant, de par sa migration d'un État membre à un autre, ne perde le bénéfice de ses périodes d'emploi et ne soit ainsi défavorisé par rapport à la situation qui aurait été la sienne s'il avait effectué toute sa carrière dans un seul État membre (arrêt Greco, affaire 22/77, Recueil 1977, p. 1680 — conclusions de l'avocat général Warner).

Le deuxième principe fondamental de la réglementation communautaire a été affirmé notamment dans les arrêts Petroni (affaire 24/75, Recueil 1975, p. 1149) et Dufy (affaire 34/69, Recueil 1969, p. 597) à savoir que les droits que les intéressés détiennent dans un État membre de l'application pure et simple de la législation nationale, ne peuvent être diminués par l'effet de dispositions de droit communautaire. Aussi, le travailleur migrant ne saurait-il être entièrement privé d'une prestation nationale, acquise sans recours au droit communautaire, par l'effet d'une clause anti-cumul nationale dont l'application aurait été déclenchée par l'octroi d'une pension proratisée dans un autre État membre.

Le principe de la limitation de l'effet des dispositions anti-cumul nationales aurait

été répété dans l'arrêt Brouwer-Kaune (affaire 181/78, Recueil 1979, p. 2111).

Selon la Commission, un troisième principe fondamental serait que le travailleur migrant ne peut subir un préjudice du fait de l'existence d'un système qui, faute d'un régime commun de sécurité sociale, repose sur une simple coordination de législations nationales non encore harmonisées (arrêt Massonet, affaire 50/75, Recueil 1975, p. 1473.

Compte tenu des principes énoncés ci-dessus, la Commission propose de répondre aux questions posées comme suit:

1) Tant que le travailleur migrant bénéficie d'une prestation de sécurité sociale en vertu de la seule législation nationale, les dispositions du règlement n° 1408/71 ne font pas obstacle à ce que la législation nationale lui soit appliquée intégralement, y compris les règles anti-cumul nationales.

2) Le règlement n° 1408/71 et l'article 51 du traité CEE sur lequel il est fondé s'opposent toutefois à ce qu'une clause anti-cumul nationale ait pour résultat que le travailleur migrant, par la suppression totale des allocations de chômage auxquelles il avait droit selon la législation nationale, perçoive globalement moins qu'il n'aurait perçu en fait s'il n'avait jamais travaillé ailleurs que dans cet État membre.

Selon le gouvernement italien, l'interdiction de cumul à laquelle se réfère la cour du travail de Mons, entre dans le champ d'application de l'article 12, paragraphe 2, phrase 1, du règlement du Conseil n° 1408/71.

L'article 12, paragraphe 2, confirme, en droit communautaire, la règle anti-cumul contenue à l'article 141, alinéa 3, de l'arrêté royal belge du 20 décembre 1963.

En revanche, le gouvernement italien estime que l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est incompatible avec les objectifs du traité tels qu'ils sont énoncés aux articles 48 à 51 et réaffirmés par la Cour dans une jurisprudence constante. L'article 12, paragraphe 2, fait, en effet, obstacle à la libre circulation des travailleurs ou du moins restreint leur liberté de choisir leur lieu d'activité dans la mesure où il porte atteinte à des droits qu'ils tiennent exclusivement d'une législation nationale et les prive ainsi des prestations auxquelles ils auraient droit si leur carrière s'était accomplie dans un seul État membre.

Selon le gouvernement italien, la non-conformité de l'article 12, paragraphe 2, aux dispositions des articles 48 et 51 du traité ne saurait être écartée par le motif que s'il est permis à M^me^ Baccini de bénéficier à la fois de la pension d'invalidité italienne et de l'allocation chômage belge, sa situation, en tant que travailleur migrant, sera plus favorable que celle du travailleur «national», et entraînera une discrimination entre les travailleurs d'un même État membre.

III — Procédure orale

Les parties au principal, le gouvernement italien et la Commission ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 9 décembre 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 février 1982.

En droit

1 Par arrêt en date du 3 avril 1981, parvenu à la Cour le 10 avril suivant, la cour du travail de Mons a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles relatives, d'une part, à l'interprétation du règlement 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 (JO L 149, p. 2) et du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1), d'autre part, et subsidiairement à la validité du règlement n° 1408/71 au regard des objectifs du traité, en général, et des termes de son article 51, en particulier.

2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige qui oppose M^me^ Baccini à l'Office national de l'emploi (ONEM) de Belgique.

3 M^me^ Baccini, de nationalité italienne, a travaillé successivement en Italie et en Belgique. Dans ce dernier pays, elle a bénéficié d'une indemnité d'invalidité à compter du 5 juillet 1973.

4 Conformément aux dispositions des règlements n^os^ 1408/71 et 574/72 du Conseil, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité de Belgique (INAMI) a informé l'Istituto nazionale della previdenza sociale d'Italie (INPS) de l'invalidité dont était atteinte M^me^ Baccini. Aux termes de l'article 40, paragraphe 3, devenu ultérieurement paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, «la décision prise par l'institution d'un État membre au sujet de l'état d'invalidité du requérant s'impose à l'institution de tout autre État membre concerné, à condition que la concordance des conditions relatives à l'état d'invalidité entre les législations de ces États soit reconnue à l'annexe IV». Avant l'intervention, le 18 septembre 1981, du règlement n° 2793/81 (JO L 275, p. 1) du Conseil, qui a modifié le règlement n° 1408/71, cette annexe IV admettait la concordance des conditions relatives à l'état d'invalidité entre les législations belge et italienne.

5 Au vu des informations qu'il avait reçues de l'INAMI sur l'état de M^me^ Baccini et qui s'imposaient à lui en raison des dispositions précitées du règlement n° 1408/71 et de son annexe IV, l'INPS accorda à l'intéressée, avec effet au 1^er^ août 1974, une pension d'invalidité qui, tenant compte de ce que M^me^ Baccini avait travaillé en Italie et en Belgique, était totalisée et proratisée selon les modalités fixées par les règlements n° 1408/71 et n° 574/72.

6 Par la suite, le médecin-conseil de l'organisme belge compétent constata que l'inaptitude au travail de M^me^ Baccini avait pris fin, et les prestations d'invalidité belges cessèrent d'être versées à l'intéressée. L'article 141, alinéa 1, de l'arrêté royal belge, du 20 décembre 1963, relatif à l'emploi et au chômage, modifié le 11 septembre 1969, précisant que «n'a pas droit aux allocations de chômage, pour cause d'inaptitude au travail, le travailleur qui bénéficie d'allocations en vertu d'un régime d'assurance maladie-invalidité belge», M^me^ Baccini, qui ne recevait plus d'allocations d'invalidité belges, fut admise au bénéfice d'une allocation de chômage belge qu'elle perçut du 28 avril 1975 au 4 juin 1975, puis, de nouveau, à partir du 1^er^ septembre 1977.

7 L'arrêté royal belge du 20 décembre 1963, modifié, dispose, par son article 141, alinéa 3, que «n'a pas droit aux allocations de chômage pour cause d'inaptitude au travail, le travailleur qui bénéficie d'allocations en vertu d'un régime d'assurance maladie-invalidité étranger, en raison d'une incapacité de travail, ne résultant pas d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle, lorsque le taux de cette incapacité atteint ou est supérieure à 50 %». C'est sur le fondement de ces dispositions que le directeur du bureau régional de l'ONEM à La Louvière a, le 8 décembre 1978, tiré argument de ce que M^me^ Baccini bénéficiait d'une pension d'invalidité qui lui avait été accordée par l'INPS italienne, pour l'exclure du bénéfice de l'allocation belge de chômage, du 28 avril au 4 juin 1975, puis à partir du 1^er^ septembre 1977, et pour exiger d'elle le remboursement des allocations qu'elle avait perçues pendant ces périodes.

8 L'intéressée s'est pourvue contre cette décision devant le tribunal du travail de Charleroi puis en appel devant la cour du travail de Mons qui demande en substance:

— d'une part, si l'article 51 du traité CEE et les règlements n^os^ 1408/71 et 574/72 doivent être interprétés de telle sorte qu'il soit conforme aux

finalités du traité de refuser, en application de règles anti-cumul nationales, l'allocation de chômage à un travailleur migrant, dans un État où il n'est plus reconnu inapte au travail, par le motif qu'il perçoit d'un autre État membre une pension d'invalidité proratisée établie compte tenu des règlements communautaires;

— d'autre part, si, en cas de réponse affirmative, cette situation n'est «pas elle-même le résultat du bénéfice de la prestation d'invalidité en vertu du règlement n° 1408/71 en sorte que ce règlement n'aurait pas l'effet protecteur précisé par l'article 51 du traité et serait contraire aux objectifs du traité».

9 Il résulte, tant des termes de la première question posée par la cour de Mons que des motifs de son arrêt, que l'octroi de l'allocation de chômage au travailleur migrant, dont la situation lui est soumise, dépend de son aptitude au travail et que cette aptitude au travail est admise par les autorités de l'État auquel le bénéfice de la prestation est réclamé.

10 C'est seulement parce que l'intéressée perçoit d'un autre État membre une pension d'invalidité établie dans les conditions prévues par les règlements n^{os} 1408/71 et 574/72, que les services compétents de l'État appelé à servir les allocations de chômage à ce travailleur lui en ont refusé l'octroi, en application d'une disposition de leur législation nationale.

11 La réponse à la première question posée par la cour du travail de Mons dépend ainsi du point de savoir si, compte tenu des objectifs du traité, l'octroi à un travailleur migrant, par un autre État membre que celui où il travaille, d'une pension d'invalidité accordée et calculée sur la base et dans les conditions prévues par les règlements communautaires dont il s'agit, peut avoir pour effet de retirer à ce travailleur le droit à une prestation de nature différente que lui donnerait la seule législation de l'État de travail, s'il n'avait pas bénéficié de l'application des règlements communautaires.

12 Les articles 48 à 51 du traité se proposent d'assurer la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Les règlements n^{os} 1408/71 et 574/72, pris en vertu de l'article 51 du traité, mettent en œuvre les principes énoncés par cet article, dans le domaine de la sécurité sociale.

13 Si, selon la jurisprudence de la Cour, des limitations peuvent être imposées aux travailleurs migrants en contrepartie des avantages de sécurité sociale qu'ils tirent des règlements communautaires et qu'ils ne pourraient obtenir sans eux, l'objet poursuivi par les articles 48 à 51 du traité ne serait pas atteint si l'application de ces règlements avait pour résultat de supprimer ou de réduire les avantages de sécurité sociale qu'un travailleur tiendrait de la seule législation d'un État membre.

14 Il serait, en effet, contraire aux finalités des articles 48 à 51 du traité, que des dispositions destinées à rendre plus aisée la circulation des travailleurs migrants aient, en réalité, pour effet, de la rendre plus difficile, en privant les intéressés d'avantages dont ils auraient pu bénéficier en l'absence de ces stipulations du traité et des dispositions prises par le Conseil pour leur application.

15 Il est vrai que l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 dispose que «les clauses de réduction, de suspension ou de suppression prévues par la législation d'un État membre, en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale ou avec d'autres revenus, sont opposables au bénéficiaire, même s'il s'agit de prestations acquises au titre de la législation d'un autre État membre». Mais, compte tenu des finalités des articles 48 à 51 qui viennent d'être rappelées, ces dispositions ne peuvent être interprétées comme s'étendant aux dispositions de la législation nationale d'un État membre qui, pour l'octroi d'une allocation de chômage dont l'attribution est subordonnée à la capacité de travail de l'intéressé, ne prendraient pas en compte l'état physique réel du travailleur à la date à laquelle il devient chômeur, mais qui tireraient la preuve d'une incapacité de travail de la circonstance que le travailleur migrant s'est vu accorder, antérieurement, le bénéfice d'une pension d'invalidité, dans un autre État membre, en application des règles du droit communautaire, et sur la base de renseignements fournis par le premier État membre.

16 En conséquence de ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question posée par la cour du travail de Mons que l'article 51 du traité et les règlements du Conseil n^{os} 1408/71 et 574/72 doivent être interprétés en ce sens que lorsque l'accès, selon la législation nationale d'un État membre, d'un travailleur migrant au bénéfice de l'allocation de chômage dépend de son aptitude au travail et que cette aptitude au travail a été admise par les autorités compétentes dudit État membre, celles-ci ne sauraient refuser au travailleur intéressé le bénéfice de l'allocation de chômage pour le motif qu'il perçoit, dans un autre État membre, une pension d'invalidité établie selon les règles communautaires, totalisée et proratisée.

17 Compte tenu de la réponse qui vient d'être donnée à la première question posée par la cour du travail de Mons, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question de cette cour qui porte sur la validité du règlement n° 1408/71 au regard des objectifs du traité et qui présente un caractère subsidiaire.

Sur les dépens

18 Les frais exposés par le gouvernement italien, le gouvernement belge et la Commission qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

19 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la cour du travail de Mons, par arrêt en date du 3 avril 1981, dit pour droit:

L'article 51 du traité CEE, le règlement 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, et le règlement n° 574/72 qui fixe ses modalités d'application, doivent être interprétés en ce sens que lorsque l'accès, selon la législation nationale d'un État membre, d'un travailleur migrant au bénéfice de l'allocation de chômage dépend de son aptitude au travail et que cette aptitude au travail a été admise par les autorités compétentes dudit État membre, celles-ci ne sauraient refuser au travailleur intéressé le bénéfice de l'allocation de chômage pour le motif qu'il perçoit, dans un autre État membre, une pension d'invalidité établie selon les règles communautaires, totalisée et proratisée.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 23 mars 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT, PRÉSENTÉES LE 10 FÉVRIER 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

L'affaire Baccini montre que les mesures prévues par l'article 51 du traité de la CEE en faveur de la libre circulation des travailleurs et qui sont aujourd'hui principalement consignées dans le règlement n° 1408/71 (version codifiée, JO 1980, C 138, p. 1) instituant une coordination ou un lien entre les régimes nationaux de sécurité sociale n'aboutissent pas

1 — Traduit du néerlandais.