ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

15 mars 2001 *

Dans l'affaire C-444/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par l'Arrondissementsrechtbank te Roermond (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

R. J. de Laat

et

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann et L. Sevón (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, par M^me^ A. I. van der Kris, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par M^me^ A. Snoecx, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement portugais, par M. L. I. Fernandes et M^me^ A. C. Pedroso, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. J. Kuijper, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, représenté par M^me^ M. M. P. Gijzen, en qualité d'agent, du gouvernement belge, représenté par M^me^ A. Snoecx, et de la Commission, représentée par M. H. M. H. Speyart, en qualité d'agent, à l'audience du 5 octobre 2000,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 novembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 3 décembre 1998, parvenue à la Cour le 7 décembre suivant, l'Arrondissementsrechtbank te Roermond a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), six questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le «règlement»).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. De Laat au Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen néerlandais (ci-après le «LISV») au sujet de l'octroi d'une allocation de chômage.

Cadre juridique

Droit communautaire

3 L'article 13 du règlement prévoit:

« 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;

[...] »

4 L'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement dispose:

«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:

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».

Législations nationales

5 En ce qui concerne la législation belge, l'article 131 bis, paragraphe 1, de l'arrêté royal, du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage (*Moniteur belge* du 31 décembre 1991, p. 29888), prévoit que le travailleur à temps partiel avec maintien des droits peut, pendant la durée de son occupation à temps partiel, bénéficier d'une «allocation de garantie de revenu» s'il satisfait à certaines conditions. Selon l'article 29, paragraphe 2, point 1, du même arrêté, est réputé travailleur à temps partiel avec maintien des droits, notamment, le travailleur salarié qui remplit toutes les conditions d'admissibilité et d'octroi pour pouvoir prétendre à des prestations comme travailleur salarié à temps plein au moment où il entre dans le régime de travail à temps partiel.

6 L'article 27, 2°, sous a), du même arrêté précise qu'il faut entendre par chômeur temporaire le chômeur lié par un contrat de travail dont l'exécution est temporairement suspendue soit totalement, soit partiellement.

7 Quant à la législation néerlandaise, l'article 16, paragraphe 1, de la Werkloosheidswet (loi sur le chômage, ci-après la « WW »), prévoit qu'est considéré comme chômeur le travailleur qui, tout en restant disponible sur le marché du travail, a perdu au moins cinq heures de travail ou au moins la moitié de ses heures de travail par semaine civile et a subi une perte de salaire correspondante. Une telle situation de chômage donne en principe droit à une « allocation liée au salaire ».

Les faits au principal et les questions préjudicielles

8 M. De Laat, de nationalité néerlandaise, réside aux Pays-Bas avec sa famille. Du 1er décembre 1994 au 29 novembre 1996 inclus, il a exercé une activité de gérant à temps plein chez Amstelstad Belgium à Bree (Belgique). Le 2 décembre 1996, M. De Laat a entamé chez le même employeur l'exécution d'un nouveau contrat de travail, en tant que laveur de vitres. Il s'agissait d'un contrat de travail à temps partiel, qui prévoyait une durée de travail de 13 heures par semaine.

9 Le 30 novembre 1996, M. De Laat a introduit auprès du LISV une demande de prestation au titre de la WW en invoquant une situation de chômage à partir du 2 décembre 1996. Par décision du 2 janvier 1997, le LISV a décidé que M. De Laat n'avait pas droit à ladite prestation au motif que, étant en chômage partiel, il devait introduire sa demande dans le pays où il travaillait.

10 Par lettre du 5 février 1997, M. De Laat a introduit une réclamation contre cette décision du LISV.

11 Par décision du 23 avril 1997, le LISV a persisté dans son refus d'accorder une prestation et a déclaré la réclamation non fondée. C'est contre cette décision que M. De Laat a introduit un recours devant l'Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 En Belgique, M. De Laat avait introduit une demande d'allocation dite «de garantie de revenu» pour la période débutant le 2 décembre 1996. Par décision du 7 mai 1997, l'organisme compétent belge a cependant refusé de lui accorder cette allocation au motif qu'il ne se trouvait pas en situation de chômage partiel au sens tant de l'article 71, paragraphe 1, sous a), i), du règlement que de la loi belge. M. De Laat n'a pas contesté cette décision.

13 Selon l'Arrondissementsrechtbank te Roermond, il y a lieu de déterminer si M. De Laat peut prétendre à une prestation au titre de la WW sur le fondement de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement. Compte tenu de ses incertitudes quant à l'interprétation des notions de «chômage complet» et de «chômage partiel» au sens de cette disposition, la juridiction nationale a sursis à statuer pour poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Le fait qu'un travailleur salarié doit être considéré comme étant en chômage partiel ou en chômage complet au regard de la législation interne de l'État membre compétent ou de l'État membre où il réside a-t-il une incidence pour déterminer si un travailleur frontalier est en chômage partiel, et qu'il peut dès lors prétendre à une prestation de l'État membre compétent au titre de l'article 71, paragraphe 1, sous a), i), du règlement n° 1408/71, ou s'il est en chômage complet, et qu'il peut dès lors prétendre à une prestation de l'État membre où il réside au titre de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), du règlement n° 1408/71, ou les notions de chômage partiel et de chômage complet doivent-elles recevoir un contenu uniforme — communautaire?

2) Si la qualification faite selon la législation interne a une incidence, quelle qualification doit primer lorsque les analyses faites conformément aux

législations de l'État membre compétent et de l'État membre où le travailleur salarié réside aboutissent à des conclusions différentes?

3) Si la qualification faite selon la législation interne n'a pas d'incidence et que les notions de chômage partiel et de chômage complet doivent recevoir un contenu uniforme — communautaire — à quel critère faut-il alors recourir?

4) La subsistance ou non d'un lien avec le pays de travail a-t-elle à cet égard une portée déterminante et, le cas échéant, quelles conditions doivent être remplies pour qu'il y ait un lien de cette nature? Ce lien existe-t-il si

a) le travailleur a une perspective concrète de reprendre les activités chez l'ancien employeur, ou

b) le travailleur salarié continue de travailler dans le même pays, même de façon réduite.

5) Ou faut-il vérifier que la condition énoncée à la troisième question est remplie en recourant à un critère plus formel comme par exemple la poursuite ou non d'une relation de travail au sens du droit du travail?

6) Compte tenu des réponses aux questions posées ci-avant, faut-il considérer un travailleur frontalier, qui, juste après avoir démissionné d'un emploi à

temps plein, va travailler à temps partiel chez le même employeur, comme étant un travailleur frontalier en chômage partiel au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), i), du règlement ou comme étant un travailleur frontalier en chômage complet au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), du règlement?»

Sur les première et deuxième questions

14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les critères servant à déterminer si un travailleur frontalier doit être considéré comme étant en chômage partiel ou en chômage complet, au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement, doivent recevoir un contenu uniforme et communautaire.

15 Le LISV, les gouvernements belge et portugais ainsi que la Commission estiment que cette question doit recevoir une réponse positive.

16 Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante, le règlement a essentiellement pour objet d'assurer l'application, selon des critères uniformes et communautaires, des régimes de sécurité sociale concernant, dans chaque État membre, les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (voir, notamment, arrêt du 10 janvier 1980, Jordens-Vosters, 69/79, Rec. p. 75, point 11).

17 En outre, la Cour a jugé qu'il résulte des dispositions du titre II du règlement que l'application d'une législation nationale de sécurité sociale à une situation concrète est déterminée en fonction des critères dégagés par les règles du droit communautaire. En effet, s'il appartient à la législation de chaque État membre

de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de ce régime, les États membres ne disposent pas pour autant de la faculté de déterminer dans quelle mesure est applicable leur propre législation ou celle d'un autre État membre (arrêt du 23 septembre 1982, Kuijpers, 276/81, Rec. p. 3027, point 14).

18 Il convient dès lors de répondre à la première question posée que les critères servant à déterminer si un travailleur salarié frontalier doit être considéré comme étant en chômage partiel ou en chômage complet, au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement, doivent être uniformes et communautaires. Cette appréciation ne peut se fonder sur les critères du droit national.

19 Compte tenu de la réponse donnée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question.

Sur les troisième, quatrième, cinquième et sixième questions

20 Par ses troisième, quatrième et cinquième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, quels critères permettent de déterminer, en droit communautaire, si un travailleur se trouve en chômage partiel ou en chômage complet au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement.

21 Par sa sixième question, la juridiction de renvoi demande si une personne se trouvant dans la situation de M. De Laat doit être considérée comme un travailleur frontalier en chômage partiel au sens de l'article 71, paragraphe 1,

sous a), i), du règlement ou comme un travailleur frontalier en chômage complet au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), du règlement.

22 Il convient d'examiner ensemble ces questions.

Observations des parties

23 S'agissant de l'interprétation des notions de chômage partiel et de chômage complet au sens du règlement, le LISV propose de s'inspirer de la jurisprudence de la plus haute juridiction néerlandaise en ce domaine, le Centrale Raad van Beroep. Selon cette jurisprudence, il y a chômage complet lorsque, au moment de la survenance de la situation de chômage, on ne peut plus estimer qu'il existe entre le travailleur salarié et l'employeur un lien offrant une perspective concrète de reprise des activités. Au contraire, lorsque subsiste un tel lien entre le travailleur et l'employeur, on se trouverait en présence d'une situation de chômage partiel ou de chômage accidentel et ce serait à l'État membre compétent que le travailleur devrait s'adresser pour obtenir une allocation de chômage.

24 Le gouvernement belge estime que les notions de chômage partiel et de chômage accidentel figurant à l'article 71, paragraphe 1, sous a), i), du règlement couvrent, dans une large mesure, les mêmes cas de figure que ceux visés par le droit belge.

25 Le gouvernement portugais souligne l'importance du maintien d'une relation de travail dans l'État membre où le travailleur était occupé à temps plein. Le gouvernement portugais considère qu'un travailleur frontalier qui, dès la fin d'un contrat de travail à temps complet le liant à un employeur déterminé, commence à travailler à temps partiel chez le même employeur doit être considéré comme un travailleur frontalier en chômage partiel au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous a), i), du règlement.

26 La Commission rappelle que l'article 13, paragraphe 1, du règlement établit le principe selon lequel les personnes relevant du champ d'application du règlement sont soumises à la législation de sécurité sociale d'un seul État membre. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le règlement devrait être interprété de façon à éviter non seulement un conflit positif, mais également un conflit négatif des régimes de sécurité sociale des États membres.

27 Le second principe à prendre en compte, qui est énoncé à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement, serait celui de la lex loci laboris, à savoir l'assujettissement du travailleur au régime de sécurité sociale de l'État membre où il travaille.

28 S'agissant de l'article 71 du règlement, qui contient une exception au principe de la lex loci laboris, le législateur communautaire serait parti de l'idée que c'est auprès de l'institution compétente de son pays de résidence qu'un travailleur frontalier peut, lorsqu'il est devenu chômeur, recevoir la meilleure assistance et percevoir le plus facilement les prestations auxquelles il a droit.

29 Si, en revanche, les liens avec le pays du lieu de travail ne sont pas complètement coupés, notamment parce que l'intéressé y détient toujours un emploi, fût-il à temps partiel, la logique de l'exception au principe de la lex loci laboris ne tiendrait pas et ce principe prévaudrait à nouveau.

30 Selon la Commission, un travailleur frontalier est donc en chômage partiel s'il conserve un emploi à temps partiel sur le territoire du pays du lieu de travail, de sorte qu'il reste soumis au régime de sécurité sociale de ce pays en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement. Par contre, un travailleur

frontalier en situation de chômage complet serait une personne ayant perdu tout lien de travail et de sécurité sociale avec le pays où il travaillait.

Appréciation de la Cour

31 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que les dispositions du titre II du règlement, dont fait partie l'article 13, constituent, selon une jurisprudence constante de la Cour, un système complet et uniforme de règles de conflit des lois dont le but est de soumettre les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités (voir, notamment, arrêts du 10 février 2000, FTS, C-202/97, Rec. p. I-883, point 20, et du 9 novembre 2000, Plum, C-404/98, Rec. p. I-9379, point 18).

32 Il convient également de rappeler que, ainsi que la Cour l'a déjà jugé (arrêts du 15 décembre 1976, Mouthaan, 39/76, Rec. p. 1901, point 13; du 27 mai 1982, Aubin, 227/81, Rec. p. 1991, point 12, et du 12 juin 1986, Miethe, 1/85, Rec. p. 1837, point 16), les dispositions de l'article 71 du règlement visent à assurer au travailleur migrant le bénéfice des prestations de chômage dans les conditions les plus favorables à la recherche d'un nouvel emploi.

33 Il faut admettre, dans cette perspective, que, en posant la règle selon laquelle, en cas de chômage complet, un travailleur frontalier répondant à la définition de l'article 1er, sous b), du règlement bénéficie exclusivement des prestations de l'État de résidence, l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), a présumé implicite-

ment qu'un tel travailleur bénéficiait, dans cet État, des conditions les plus favorables à la recherche d'un nouvel emploi (arrêt Miethe, précité, point 17).

34 En revanche, l'objectif de protection du travailleur, poursuivi par l'article 71 du règlement, ne serait pas rencontré si, lorsque le travailleur reste employé par la même entreprise, mais à temps partiel, dans un État membre autre que celui sur le territoire duquel il réside, tout en restant candidat à un travail à temps plein, il devait s'adresser à une institution de son lieu de résidence pour y trouver une aide dans la recherche d'un emploi complémentaire à celui qu'il exerce déjà. Le fait que l'emploi à temps plein soit devenu un emploi à temps partiel par la conclusion d'un nouveau contrat est sans pertinence à cet égard.

35 Plus particulièrement, l'institution du lieu de résidence serait bien moins en mesure que celle de l'État membre compétent d'aider le travailleur à trouver un emploi complémentaire dont les conditions seraient compatibles avec le travail déjà exercé à temps partiel, c'est-à-dire, le plus vraisemblablement, un emploi complémentaire à exercer sur le territoire de l'État membre compétent.

36 Ce n'est que lorsque le travailleur n'a plus aucun lien avec l'État membre compétent et se trouve en chômage complet qu'il doit s'adresser à l'institution de son lieu de résidence pour être aidé dans la recherche d'un emploi.

37 Il y a donc lieu de répondre aux troisième, quatrième, cinquième et sixième questions que, si, dans un État membre autre que celui sur le territoire duquel il réside, le travailleur reste employé par la même entreprise, mais à temps partiel, tout en restant candidat à un travail à temps plein, il est en chômage partiel et les prestations sont servies par l'institution compétente de cet État. Par contre, si un travailleur frontalier n'a plus aucun lien avec cet État et se trouve en chômage complet, les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa

charge. Il appartient à la juridiction nationale de déterminer sur la base de ces critères, dans le cas d'espèce dont elle a à connaître, la catégorie à laquelle le travailleur ressortit.

Sur les dépens

38 Les frais exposés par les gouvernements belge et portugais, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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 (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par l'Arrondissementsrechtbank te Roermond, par ordonnance du 3 décembre 1998, dit pour droit:

1) **Les critères servant à déterminer si un travailleur salarié frontalier doit être considéré comme étant en chômage partiel ou en chômage complet, au sens**

de l'article 71, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, doivent être uniformes et communautaires. Cette appréciation ne peut se fonder sur les critères du droit national.

2) Si, dans un État membre autre que celui sur le territoire duquel il réside, le travailleur reste employé par la même entreprise, mais à temps partiel, tout en restant candidat à un travail à temps plein, il est en chômage partiel et les prestations sont servies par l'institution compétente de cet État. Par contre, si un travailleur frontalier n'a plus aucun lien avec cet État et se trouve en chômage complet, les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge. Il appartient à la juridiction nationale de déterminer sur la base de ces critères, dans le cas d'espèce dont elle a à connaître, la catégorie à laquelle le travailleur ressortit.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 mars 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola