CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 10 NOVEMBRE 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. L'affaire Kuyken, à laquelle se rapportent les présentes conclusions, soulève — tout comme l'affaire Beerens, qui l'a précédée de peu — le problème de l'incidence du droit social communautaire en matière d'allocations de chômage. Il est bien connu qu'au niveau du droit national cette matière peut être divisée entre le domaine propre de la sécurité sociale et celui de l'assistance sociale. De même, il est bien connu que les conditions du droit à des allocations de chômage diffèrent sensiblement d'un État à l'autre et qu'à l'intérieur de chaque État membre il peut exister divers types d'allocations de chômage. C'est pourquoi il est important d'établir dans quelles hypothèses et dans quelles limites un chômeur qui a été en contact avec plusieurs États membres peut se prévaloir des règlements communautaires sur la sécurité sociale. Il n'est pas nécessaire de souligner la triste actualité de ce thème.

La question qui nous occupe aujourd'hui concerne un ressortissant belge qui, après avoir terminé en 1971 le cycle des études secondaires en Belgique, a fréquenté l'École technique supérieure d'Apeldoorn aux Pays-Bas, où il a obtenu le 24 juin 1976 un diplôme d'ingénieur technicien. M. Kuyken est ensuite rentré en Belgique, et comme il n'y a pas trouvé de situation, il a introduit, le 28 octobre suivant, une demande auprès de l'Office national de l'emploi en vue d'être admis au bénéfice des allocations de chômage conformément à l'article 124 de l'arrêté royal belge du 20 décembre 1963. Cette dispositions prévoit l'octroi d'allocations de chômage aux travailleurs de moins de 25 ans, qui ont terminé des études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par l'État belge, à la condition entre autres qu'il ne se soit pas écoulé plus d'un an entre la fin des études et la demande d'admission aux allocations et que, préalablement à une pareille demande, l'intéressé ait pendant au moins 75 jours ouvrables travaillé comme salarié ou ait été inscrit comme demandeur d'emploi sans avoir refusé un emploi convenable.

Or, M. Kuyken avait terminé ses études en Belgique, comme nous l'avons déjà dit, en 1971, si bien que sa demande d'allocations de chômage avait été introduite bien au-delà du délai maximal d'un an prévu par la législation belge. L'institution belge a d'autre part estimé que l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 ne permettait pas de tenir compte des études accomplies par l'intéressé en Hollande. Par décision du 20 janvier 1977, l'Office national de l'emploi a dès lors rejeté la demande de M. Kuyken.

Celui-ci a alors attaqué cette décision par un recours devant le tribunal du travail de Hasselt, lequel, par ordonnance du 18 mai 1977, a posé à notre Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, la question suivante:

«Les dispositions de l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage peuvent-elles être considérées en Belgique comme étant compatibles avec l'esprit et la lettre des règles du droit communautaire applicables en la matière, visant à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté:

1 — Traduit de l'italien.

– lorsqu'il s'agit de ressortissants belges faisant des études dans l'un des États membres;
– lorsqu'il s'agit de non-Belges possédant la nationalité d'un des États membres;

ou bien les dispositions de l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 constituent-elles une entrave directe ou indirecte à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté?»

Il est évident que cette question ne peut pas être prise en considération dans les termes dans lesquels elle est formulée, puisque la procédure préjudicielle ne permet pas, comme on le sait, de statuer sur la légalité ou non, au regard du droit communautaire, d'actes normatifs internes. Mais il est tout aussi évident que le tribunal du travail de Hasselt a en substance et avant tout entendu poser un problème d'interprétation du droit communautaire. Il s'agit d'examiner si, aux fins de l'attribution d'une allocation de chômage à un diplômé qui est à la recherche de son premier emploi, le droit communautaire — et plus particulièrement le règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, que le juge belge cite dans son ordonnance de renvoi — prévoit l'assimilation d'une période d'études accomplies dans un autre État membre à une période d'études accomplies en Belgique. D'une manière plus générale — et compte tenu de la deuxième partie de la question posée par le tribunal de Hasselt — il faudra établir si, au nom du principe de la libre circulation des travailleurs, le droit communautaire interdit aux États membres de limiter l'octroi des allocations de chômage, en faveur des diplômés qui sont à la recherche de leur premier emploi, aux seuls jeunes qui ont terminé des études dans un établissement d'enseignement de l'État où l'allocation devrait être versée.

2. Sur le problème des allocations de chômage, le règlement n° 1408/71 déclare dans son préambule (au 9e considérant) que «dans le souci de permettre la mobilité de la main-d'œuvre dans de meilleures conditions, il est désormais nécessaire d'assurer une coordination plus complète entre les régimes d'assurance et d'assistance chômage de tous les États membres» et que «dans cet esprit, pour faciliter la recherche d'emploi dans les différents États membres, il y a lieu notamment d'accorder au travailleur privé d'emploi le bénéfice, pendant une période limitée, des prestations de chômage prévues par la législation de l'État membre à laquelle il a été soumis en dernier lieu».

C'est à la lumière de ces idées générales que les articles 67 à 71 de ce règlement, qui forment son chapitre 6 intitulé «Chômage», doivent être lus. Ces articles ont essentiellement pour but, conformément à l'article 51 du traité CEE, d'assurer aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit à des prestations de chômage, de toutes les périodes d'assurance et d'emploi prises en considération par les diverses législations nationales des États membres (article 67), ainsi que la conservation du droit à ces prestations, malgré le déplacement du travailleur d'un État membre à l'autre (article 69).

Il est donc clair que le règlement n° 1408/71 est destiné à s'appliquer aux *travailleurs salariés* qui se déplacent dans la Communauté, et plus précisément — comme le montre nettement son 4e considérant — «à tous les ressortissants des États membres assurés dans le cadre des régimes de sécurité sociale organisés au bénéfice des travailleurs salariés». C'est pourquoi les étudiants ou les anciens étudiants ne sauraient en principe, en cette qualité, tirer aucun avantage de ce règlement, à moins qu'il n'existe des normes nationales qui, pour l'octroi de prestations sociales rentrant dans celles prévues par le règlement, considèrent la position d'étudiant ou d'ancien étudiant comme équivalente à celle de travailleur salarié.

L'application de la règle de la totalisation, dont il est question à l'article 67 du

règlement susvisé, présupposerait donc en premier lieu que, dans l'État membre où le diplômé demande à être admis aux allocations de chômage, le droit à ces allocations est subordonné à l'accomplissement d'une certaine période d'assurance ou d'emploi, ou éventuellement à l'accomplissement d'une période d'études assimilée à une période de travail. En deuxième lieu, il faudrait que l'intéressé ait accompli, sous la législation d'un autre État membre, des périodes d'assurance ou d'emploi, ou éventuellement des études jugées équivalentes à des périodes de travail. Dans le cas de l'espèce, la réglementation belge à laquelle le juge a quo renvoie n'opère toutefois aucune assimilation entre des périodes d'études accomplies en Belgique et des périodes de travail; ainsi que nous l'avons déjà dit, elle se borne à prévoir l'octroi d'une allocation de chômage à celui qui a terminé (depuis au maximum un an) une période d'études dans un établissement belge et qui *en outre* a travaillé comme salarié ou a été inscrit comme demandeur d'emploi pendant au moins 75 jours. Quant à la législation des Pays-Bas, elle n'assimile nullement — d'après ce que la Commission a déclaré dans son mémoire — l'activité d'étudiant à celle de travailleur salarié aux fins de l'acquisition d'un droit à des allocations de chômage.

Par parenthèse nous noterons ici que la réglementation belge sur les allocations de chômage en faveur des diplômés qui sont à la recherche de leur premier emploi présente certains aspects qui pourraient peut-être inciter à la qualifier de mesure d'assistance sociale plutôt que de mesure de sécurité sociale. Mais ces aspects ne suffisent certainement pas pour prétendre que le type des allocations de chômage que cette réglementation prévoit échappe entièrement à l'empire du du règlement n° 1408/71 en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de ce dernier, qui exclut de son champ d'application l'assistance sociale. Il existe pour celà au moins deux motifs: le premier est que, dans la déclaration concernant le champ d'application du règlement (au sens de son article 5), la Belgique a indiqué la «législation relative à l'assurance chômage», *dans son ensemble,* parmi celles qui sont couvertes par le règlement; le deuxième motif est que, d'après l'orientation adoptée par notre Cour, l'analogie entre certaines prestations sociales de nature incertaine et celles qui sont prévues par les règlements communautaires sur la sécurité sociale suffit pour faire entrer les premières dans la sphère d'application du règlement. Il convient de citer à ce sujet l'arrêt du 22 juin 1972 dans l'affaire 1-72, Frilli/Belgique (Recueil 1972, p. 457 et suiv.) d'après lequel une législation nationale qui s'apparente à l'assistance sociale, notamment en ce qu'elle retient le besoin comme critère essentiel d'application et fait abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation, se rapproche néanmoins de la sécurité sociale au sens du règlement n° 3 par le fait qu'ayant abandonné l'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance, elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie donnant droit à une prestation analogue aux rentes de vieillesse au sens de l'article 2 dudit règlement. Par la suite, la Cour s'est encore prononcée dans le même sens dans ses arrêts du 9 octobre 1974 dans l'affaire 24-74, CRAM/Biason (Recueil 1974, p. 999 et suiv.) et du 13 novembre 1974 dans l'affaire 39-74, Costa/Belgique (Recueil 1974, p. 1251 et suiv.).

En ce qui concerne maintenant l'hypothèse de la conservation du droit à des prestations sociales de chômage, il est évident qu'au sens de l'article 69 en question cette conservation suppose que la personne en chômage ait la qualité de «travailleur» au sens du règlement n° 1408/71, qu'elle remplisse les conditions prescrites par la législation d'un État membre pour avoir droit à des prestations, qu'elle se soit rendue dans un autre État membre pour y chercher un emploi et qu'elle satisfasse aux exigences prévues aux alinéas a), b) et c) de l'article 69, paragraphe 1, (en particulier à la condition d'avoir été inscrite comme demandeur

d'emploi pendant au moins 4 semaines avant son départ). Pour constater que, dans le cas de l'espèce, on se trouve certainement en dehors de la sphère d'application de l'article 69, il suffit de noter que l'intéressé est un ancien étudiant non assimilé à un travailleur salarié et qu'il n'a non plus acquis aucun droit à des prestations de chômage dans l'État où il a terminé ses études (c'est-à-dire aux Pays-Bas).

Sous ce rapport, on pourrait encore se demander s'il n'est pas possible que trouve application ici la règle de l'article 71, paragraphe 1 b), ii), du règlement n° 1408/71, suivant laquelle «un travailleur autre qu'un travailleur frontalier qui est en chômage complet et qui se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside ou qui retourne sur ce territoire bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet État, comme s'il y avait exercé son dernier emploi».

A supposer même qu'une application ample des critères que notre Cour a définis dans son arrêt du 17 février 1977 dans l'affaire 76-76, Di Paolo (Recueil 1977, p. 315), permette de soutenir que l'intéressé avait conservé sa résidence dans son pays d'origine (c'est-à-dire en Belgique) malgré sa longue absence, même dans ce cas la disposition reproduite ci-dessus ne serait pas applicable.

Sa première partie et le titre même de la section dans laquelle elle figure («chômeurs qui, au cours de leur dernier emploi, résidaient dans un État membre autre que l'État compétent») montrent en effet qu'elle présuppose aussi que l'intéressé a acquis un droit à des prestations de chômage dans le pays où il a exercé son activité salariée ou assimilée. La règle énoncée se borne à déroger, pour quelques cas bien déterminés, à celle de l'article 67, paragraphe 3, d'après lequel un chômeur ne peut prétendre à des prestations de chômage que lorsqu'il a accompli en dernier lieu des périodes d'assurance ou d'emploi selon les dispositions de la législation au titre de laquelle les prestations sont demandées. Et la dérogation consiste seulement à permettre au travailleur de réclamer les prestations à l'État de résidence plutôt qu'à l'État où il a accompli en dernier lieu des périodes d'assurance ou d'emploi.

Il faut donc retenir que les dispositions relatives au chômage, contenues dans le règlement n° 1408/71, ne sauraient pas être interprétées de manière à conférer à un sujet, qui a accompli une période d'études dans un État membre, le droit à une allocation de chômage qu'un autre État membre accorde à celui qui a terminé des études dans ses propres établissements d'enseignement et qui est à la recherche d'un premier emploi.

3. Conformément à la teneur de la demande déférée par la juridiction belge, il reste à examiner si les limites établies par une réglementation nationale, dans le sens indiqué dans la question, aux fins de l'octroi d'allocations de chômage à de jeunes diplômés privés d'emploi, peuvent être jugées contraires au principe du droit communautaire qui interdit les discriminations, ou en tout cas être jugées incompatibles avec les principes de la libre circulation des travailleurs et de la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté.

A ce sujet, il faut avant tout souligner que l'arrêté royal belge qui est ici en cause n'opère aucune discrimination fondée sur la nationalité du diplômé. La condition de l'accomplissement d'un cycle d'études dans un établissement d'enseignement organisé, reconnu ou subventionné par l'État belge, s'applique indistinctement aux ressortissants de ce dernier État et aux étrangers, comme le montre ledit article 124 de cet arrêté royal. Il faut de toute manière tenir compte du fait que, dans l'hypothèse d'un ancien étudiant qui est à la recherche de son premier emploi, les normes communautaires qui visent à assurer l'égalité effective de traitement entre les travailleurs nationaux et étrangers ne

sont pas applicables, puisqu'elles présupposent une relation d'emploi actuelle ou passée. Il n'y a donc pas lieu de se reporter en l'espèce aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, qui confère aux travailleurs migrants le droit de bénéficier, dans l'État où ils exercent un emploi, des mêmes avantages sociaux que ceux qui sont reconnus aux nationaux.

Des limites comme celles qui sont fixées à l'article 124 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 risquent indubitablement de décourager les ressortissants belges d'effectuer des études dans d'autres États membres. Cette conséquence ne nous semble toutefois pas suffisante pour constituer une violation du principe de non-discrimination. Ce n'est que si l'activité d'étudiant était assimilée à celle de travailleur salarié que les normes du traité CEE, et en particulier celles de ses articles 48 à 51 qui visent à protéger les travailleurs, pourraient être invoquées. Or, nous avons déjà indiqué qu'une pareille assimilation n'existe pas.

De même, il ne serait pas possible de faire appel ici aux normes sur la libre prestation des services, car celles-ci tendent à éviter des entraves à la libre circulation entre les États membres des personnes qui exécutent des prestations de service, et non pas des utilisateurs de ces services, parmi lesquels peuvent être rangés ceux qui se rendent à l'étranger pour y étudier (voir à ce sujet les conclusions de l'avocat général Trabucchi dans l'affaire 118-75, Watson et Belmann, Recueil 1976, p. 1200).

En définitive, l'absence d'une harmonisation adéquate des politiques et des législations nationales en matière sociale, et plus particulièrement l'absence de toute norme communautaire de coordination dans le domaine de l'assistance sociale aux diplômés qui n'ont pas encore d'emploi, impose de retenir que les législations des divers États membres, qui prévoient des avantages sociaux en faveur de pareilles personnes, sont libres d'en fixer le champ d'application en le limitant à des faits et situations qui se localisent sur leur territoire national, à l'exclusion par conséquent des faits analogues qui se situent dans d'autres États.

4. Pour ces motifs, nous concluons à ce que, en réponse à la question posée par le tribunal du travail de Hasselt par ordonnance du 18 mai 1977 en application de l'article 177 du traité CEE, la Cour déclare que ni le traité instituant la CEE ni les règlements communautaires relatifs à la sécurité sociale et à la libre circulation des travailleurs n'imposent à un État membre d'assimiler les périodes d'études accomplies à l'étranger à celles qui ont été accomplies sur le territoire national pour l'octroi d'une allocation de chômage en faveur des diplômés qui, après la fin de leur cycle d'études, sont à la recherche de leur premier emploi.