limitée, du droit aux prestations de chômage prévues par la législation de l'État du dernier emploi alors qu'ils ne sont pas à la disposition des services de l'emploi de cet État, confère à ces travailleurs des droits qu'ils ne posséderaient pas autrement et qui contribuent, dès lors, à assurer la libre circulation des travailleurs, conformément à l'article 51 du traité.

En assortissant, par les articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement précité, de conditions les facilités qu'il accorde aux travailleurs en chômage qui cherchent un emploi, le législateur communautaire a fait correctement usage du pouvoir d'appréciation dont il dispose dans la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-62/91 *

I — Faits et procédure écrite

1. *Cadre juridique*

1. Aux termes de l'article 67, paragraphes 1 à 3, 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 codifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

« 1. L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies en qualité de travailleur salarié sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'assurance accomplies sous la législation qu'elle applique, à condition toutefois que les périodes d'emploi eussent été considérées comme périodes d'assurance si elles avaient été accomplies sous cette législation.

2. L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'emploi tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies en qualité de travailleur salarié sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'emploi accomplies sous la législation qu'elle applique.

* Langue de procédure: l'anglais.

3. Sauf dans les cas visés à l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), et b), ii), l'application des dispositions des paragraphes 1 et 2 est subordonnée à la condition que l'intéressé ait accompli en dernier lieu:

— dans le cas du paragraphe 1, des périodes d'assurance,

— dans le cas du paragraphe 2, des périodes d'emploi,

selon les dispositions de la législation au titre de laquelle les prestations sont demandées. »

Selon l'article 69, paragraphe 1, du même règlement:

« 1. Le travailleur salarié ou non salarié en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation d'un État membre pour avoir droit aux prestations et qui se rend dans un ou plusieurs autres États membres pour y chercher un emploi conserve le droit à ces prestations, aux conditions et dans les limites indiquées ci-après:

a) avant son départ, il doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai;

b) il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de chacun des États membres où il se rend et se soumettre au contrôle qui y est organisé. Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription s'il est procédé à celle-ci dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents;

c) le droit aux prestations est maintenu pendant une période de trois mois au maximum, à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté, sans que la durée totale de l'octroi des prestations puisse excéder la durée des prestations pendant laquelle il a droit en vertu de la législation dudit État. Dans le cas d'un travailleur saisonnier, cette durée est, en outre, limitée à la période restant à courir jusqu'au terme de la saison pour laquelle il a été engagé. »

2. Conformément à l'article 14, paragraphe 2, sous a), du Social Security Act 1975, pour avoir droit aux prestations de chômage, un demandeur doit satisfaire aux conditions de cotisation prescrites au point 1 de l'annexe 3 de cette loi. La première condition de cotisation, spécifiée au point 1, paragraphe 2, de cette annexe est la suivante:

« a) le demandeur doit avoir effectivement versé des cotisations dans une catégorie pertinente au titre d'une des deux

dernières années entières situées avant le début de l'année pertinente au regard de la prestation demandée, et ces cotisations doivent avoir été versées avant la période pertinente ».

La catégorie de cotisation pertinente pour les prestations de chômage est la catégorie I (article 13, paragraphe 1, de la même loi).

2. *Le litige au principal*

M. Gray, ressortissant britannique, est marié et père de trois enfants.

Après avoir travaillé en Angleterre, il est parti s'installer avec son épouse sur l'île de la Grande Canarie (Espagne), en 1971, alors que deux de ses enfants sont restés en Angleterre pour y poursuivre leur scolarité. Ces derniers venaient rendre visite à leurs parents à l'occasion de presque toutes les vacances scolaires et M. Gray allait passer presque chaque année un mois en Angleterre, en séjournant chez des amis.

Sur l'île de la Grande Canarie, M. Gray travaillait comme directeur du restaurant acquis par son épouse. A ce titre, il payait des cotisations de sécurité sociale, conformément à la législation espagnole, et ce jusqu'au 11 janvier 1990, date à laquelle son épouse a vendu le restaurant.

M. Gray est retourné en Angleterre le 26 février suivant, après avoir aidé, à titre bénévole, le nouveau propriétaire du restaurant à s'établir. Au cours de la période du 11 janvier au 26 février 1990, M. Gray ne s'est pas fait inscrire comme demandeur d'emploi auprès des autorités espagnoles et n'a demandé aucune prestation en Espagne, puisqu'il comptait retourner le plus tôt possible en Angleterre.

De retour en Angleterre, il a demandé, dès le 28 février 1990, le bénéfice des prestations de chômage qui lui ont été refusées en application de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, au motif que sa dernière période d'assurance n'avait pas été accomplie en Angleterre et qu'il ne pouvait dès lors pas se prévaloir des cotisations de sécurité sociale versées en Espagne. En outre, il ne pouvait invoquer l'article 69, paragraphe 1, du même règlement, puisque, avant de quitter l'Espagne, il ne s'était pas inscrit comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi de ce pays et qu'il n'était pas resté pendant quatre semaines à leur disposition.

M. Gray occupe actuellement un emploi à temps partiel comme pompiste dans un garage.

Le Social Security Appeal Tribunal, saisi du recours contre l'Adjudication Officer, a d'abord décidé, à l'unanimité, que M. Gray ne doit pas être considéré comme relevant de l'article 71, sous b), ii), du règlement n° 1408/71. A cet égard, il a tenu compte en particulier des faits suivants: M. Gray n'avait pas gardé de logement au Royaume-Uni; son épouse vivait avec lui en Espagne alors que les enfants étaient en Angleterre; l'emploi de M. Gray en Espagne était « stable » (voir arrêt du 17 février 1977, Di Paolo, 76/76, Rec. p. 315); son épouse était propriétaire de l'entreprise qui devait assurer leur subsistance au cours de cette partie de leur vie; le centre d'intérêts de M. Gray s'est

situé, au cours des années d'emploi en Espagne, dans ce pays, puisqu'il y gagnait entièrement sa vie et que, pendant onze mois à peu près de chaque année, il passait également tous ses loisirs en Espagne.

D'après la juridiction de renvoi, le fait qu'il ait maintenu son domicile légal en Angleterre importe peu dans la mesure où le critère à retenir est celui de la résidence habituelle. Or, la stabilité de l'emploi entraîne une présomption de résidence au même endroit (arrêt dans l'affaire Di Paolo, précité), présomption que M. Gray n'a pas été en mesure de renverser. D'où l'inapplicabilité de l'article 71 précité.

La majorité des membres du Social Security Appeal Tribunal (ci-après « majorité »), observe ensuite que les dispositions du règlement n° 1408/71 qui a été pris en application de l'article 51 du traité CEE, « doivent assurer aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté les droits et avantages acquis, sans qu'elles puissent entraîner des cumuls injustifiés » (préambule du règlement n° 1408/71). Or, le terme « travailleurs » figurant à l'article 51, précité, englobe nécessairement, selon la majorité, les personnes qui ne travaillent pas à un moment donné mais qui, étant en âge de travailler, cherchent du travail.

De l'avis de la majorité, l'exigence posée à l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, selon laquelle la dernière période d'assurance doit avoir été accomplie dans le pays où les prestations sont demandées et l'exigence de l'article 69, paragraphe 1, du même règlement, imposant une inscription au chômage pendant quatre semaines dans le dernier pays d'emploi, font, de l'avis de la majorité, l'une et l'autre obstacle à la libre circulation des personnes à la recherche d'un emploi. Ainsi, une personne dont le travail à l'étranger s'achève et qui n'a pas un emploi disponible au Royaume-Uni subirait un désavantage pécuniaire si elle venait directement chercher du travail au Royaume-Uni, dans la mesure où elle serait tenue de rester dans le pays du dernier emploi le temps nécessaire pour y obtenir des prestations au cas où elle aurait besoin de recourir aux fonds publics avant de percevoir une rémunération.

Le président de la juridiction de renvoi (ci-après « président »), en revanche, considère qu'il y a lieu d'examiner la question à la date du déplacement. Lorsque M. Gray a quitté l'Espagne, il n'avait pas droit aux prestations espagnoles puisqu'il n'était pas disponible pour un nouvel emploi. Bien que pour des raisons différentes, il n'avait pas droit non plus à des prestations en Angleterre. Dès lors, on ne peut pas, selon lui, parler de restriction à la libre circulation dans la mesure où sa situation ne s'est pas trouvée dégradée par rapport à ce qu'elle était en Espagne.

De l'avis du président, le règlement n° 1408/71 reproduit ce qui a été considéré comme nécessaire par la Commission (qui l'a proposé) et le Conseil (qui l'a adopté à l'unanimité), dans le domaine de la sécurité sociale, pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs. Le président ajoute qu'une question de validité des dispositions en cause ne saurait se poser que si ces dispositions manquaient totalement d'atteindre l'objectif de la libre circulation, ce qu'il conteste.

Le président considère que la notion de « travailleur » désigne à première vue les

personnes qui travaillent et qu'il y a lieu de distinguer entre le travailleur dans ce sens et le « travailleur privé d'emploi », expression utilisée à un autre endroit du préambule (« considérant que ... 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 »).

Le président relève encore que l'impossibilité, pour une personne qui a quitté un État membre sans y percevoir des prestations de chômage, de demander et d'obtenir des prestations de chômage à l'arrivée dans un autre État membre, n'est pas contraire à l'article 48 du traité CEE, lequel ne prévoit en faveur des personnes sans emploi que le droit « de demeurer ... sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi » [paragraphe 3, sous d)].

Le président précise, à cet égard, que l'article 67 du règlement n° 1408/71 garantit le droit aux prestations de chômage des personnes se trouvant dans cette situation, alors que l'article 69 du même règlement prévoit en faveur de ceux qui arrivent dans un État membre, non comme travailleurs, mais comme demandeurs d'emploi, une continuation de leurs prestations jusqu'à trois mois (dont la charge est répercutée sur l'État qu'ils ont quitté).

Selon lui, l'exigence, au titre de l'article 69, précité, d'une inscription comme demandeur d'emploi pendant quatre semaines dans l'État compétent découle de nécessités d'ordre politique. En effet, la personne cherchant à exporter des prestations de chômage doit avoir fait dans l'État compétent, pendant une période qui est de quatre semaines en principe, des efforts en vue de trouver du travail, ce qui, de l'avis du président, est conforme à l'article 48 du traité CEE qui ne consacre pas explicitement un droit de libre circulation en vue de trouver un emploi. Ce qui compte avant tout, selon le président, c'est la libre circulation des travailleurs effectifs, alors que les personnes à la recherche d'un emploi bénéficient également de prestations, mais sous réserve qu'ils établissent tout d'abord leur statut en vertu du droit de l'État compétent.

Le président en conclut qu'admettre les prétentions de M. Gray reviendrait à reconnaître un accès immédiat pour les personnes privées d'emploi venant d'un autre État membre, aux fonds de ce dernier, ce qui lui imposerait une charge inacceptable. Or, on ne saurait déduire un tel droit d'accès de l'article 51 du traité.

Toutefois, eu égard aux doutes exprimés par la majorité quant à la validité de la réglementation communautaire en cause, le Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis, a décidé, par ordonnance du 25 janvier 1991, de surseoir à statuer pour poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« L'article 67, paragraphe 3, et l'article 69, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 sont-ils invalides dans la mesure où ils s'écartent des dispositions de l'article 51 du traité, selon lequel 'le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs'?

Dans l'affirmative, quel est l'effet de cette invalidité sur la demande de M. Gray? »

3. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance du Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis, a été enregistrée au greffe de la Cour le 14 février 1991.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes, des observations écrites ont été déposées le 27 mai 1991 par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M^mes^ Jill Aussant et Chiara Zilioli, membres du service juridique, en qualité d'agents, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Nicholas Khan, membre du service juridique, en qualité d'agent, le 30 mai 1991 par le gouvernement allemand, représenté par MM. Ernst Röder et Joachim Karl, en qualité d'agents et le 5 juin 1991 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. H. A. Kaya, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par décision du 8 octobre 1991, la Cour a renvoyé l'affaire devant la troisième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Le *gouvernement allemand* estime que les dispositions en cause sont compatibles avec le traité CEE. Selon lui, sur le plan des principes, les articles 48 et 51 dudit traité ne se rapportent en effet qu'aux travailleurs, c'est-à-dire aux personnes en activité dans le cadre d'un contrat de travail, alors que les personnes qui se déplacent pour chercher un emploi ne bénéficient de la libre circulation prévue à l'article 48, paragraphe 3, sous a) et b), du traité et par les règlements pris en son application que pour l'accès à l'emploi (voir, en ce sens, arrêt du 18 juin 1987, Lebon, point 26, 316/85, Rec. p. 2811).

Le gouvernement allemand remarque, à cet égard, que le règlement n° 1408/71 prévoit, en exécution de l'article 51 du traité, que le travailleur privé d'emploi bénéficie, 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 (neuvième considérant et article 69 du règlement n° 1408/71). Quant à l'article 67 du même règlement, il permet, toujours en exécution de l'article 51 du traité, aux travailleurs qui ont déjà occupé un emploi dans l'État membre dans lequel ils ont transféré leur domicile de bénéficier de prestations de chômage tenant compte des périodes d'emploi ou d'assurance accomplies dans l'État d'emploi antérieur.

Le gouvernement allemand considère que l'on ne saurait déduire de l'article 51 du traité CEE une obligation d'accorder aux chômeurs le bénéfice inconditionnel des prestations de chômage dans le nouvel État membre. Cet article n'oblige, selon lui, le Conseil qu'à adopter dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour

l'établissement de la libre circulation des travailleurs. En ce qui concerne spécialement l'accès des chômeurs à un nouvel emploi, les articles 67 et 69, précités, contiennent, de l'avis du gouvernement allemand, les mesures nécessaires pour permettre aux chômeurs d'exercer effectivement leur droit à l'accès à un nouvel emploi.

Selon lui, une possibilité illimitée de demander le bénéfice des prestations de chômage dans l'État du nouveau domicile se justifierait à la rigueur s'il existait un marché commun du travail et si l'administration compétente de l'emploi avait la possibilité de se libérer de son obligation de verser les prestations en cause à l'intéressé également en lui offrant un emploi dans d'autres États membres (voir, sur ce point, arrêt du 22 février 1990, Bronzino, points 13 et suivants, C-228/88, Rec. p. I-531). Or, conclut le gouvernement allemand, un tel marché, qui peut certes constituer une finalité politique, n'existe pas encore.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* observe, en ce qui concerne plus particulièrement l'article 51 du traité CEE, que cette disposition donne mandat au Conseil d'adopter dans le domaine de la sécurité sociale les mesures « nécessaires » pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, dont les deux mesures énumérées par cet article ne constituent pas une liste exhaustive. C'est ce que confirment, selon lui, notamment, les termes utilisés dans les versions françaises, allemandes, italiennes et néerlandaises de cette disposition. La portée et le contenu précis des mesures nécessaires ne résultant pas de l'article 51 lui-même, le Conseil doit, selon le gouvernement du Royaume-Uni, jouir nécessairement d'un certain pouvoir discrétionnaire dans son choix des moyens permettant d'atteindre les objectifs visés.

Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle que la Cour a, certes, déjà été amenée à déclarer que certaines dispositions spécifiques du règlement n° 1408/71 étaient incompatibles avec l'article 51 du traité. Ainsi, notamment, est incompatible avec ledit article, une limitation de cumul de prestations qui comporterait une diminution des droits que les intéressés tiennent déjà dans un État membre de l'application pure et simple de la législation nationale (voir, arrêts du 21 octobre 1975, Petroni, point 21, 24/75, Rec. p. 1149; du 6 mars 1979, Rossi, points 14 et 16, 100/78, Rec. p. 831; et du 9 juillet 1980, Gravina, points 6 et 7, 807/79, Rec. p. 2205). Selon le gouvernement du Royaume-Uni, toutefois, dans la présente affaire l'intéressé ne dispose d'aucun droit aux prestations de chômage en application de la seule législation nationale et la question qui se pose est de savoir si l'intéressé peut soutenir avec succès que les dispositions expresses de la législation communautaire qui l'empêchent également d'accéder aux prestations de chômage au Royaume-Uni sont elles-mêmes incompatibles avec l'article 51.

Or, comme la Cour l'a déclaré dans son arrêt du 13 juillet 1976, Triches (19/76, Rec. p. 1243), si les mesures prises par le Conseil conformément à l'article 51 ne doivent pas avoir pour effet de priver un travailleur migrant d'un droit acquis selon la seule législation de l'État membre où il a travaillé, aucune des dispositions du traité précitées (articles 3, 48, 51 et 117) ne porte atteinte à la liberté reconnue au Conseil par l'article 51 de choisir à cet effet toute modalité objectivement justifiée, même si les dispositions prises n'aboutissent pas à l'élimination de tout risque d'inégalité entre travailleurs due aux disparités des régimes nationaux en cause.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la marge de liberté du Conseil dans le choix des moyens à employer est suffisamment large pour maintenir la compatibilité entre les articles en cause du règlement n° 1408/71 et l'article 51 du traité, même lorsque le système adopté n'élimine pas tout risque d'inégalité entre travailleurs.

Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle à ce propos que les règlements adoptés conformément à l'article 51 « n'ont pas organisé un régime commun de sécurité sociale, mais qu'ils ont laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs en vertu, soit du seul droit interne, soit du droit interne complété si nécessaire par le droit communautaire » (voir, arrêt dans l'affaire Rossi, 100/78, précité, point 13), et que l'article 51 « prévoit une coordination des législations des États membres et non une harmonisation. L'article 51 laisse donc subsister des différences entre les régimes de sécurité sociale des États membres et, en conséquence, dans les droits des personnes qui y travaillent. Les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre et, partant, dans les droits des personnes qui y travaillent, ne sont donc pas touchées par l'article 51 du traité » (arrêt du 15 janvier 1986, Pinna, point 20, 41/84, Rec. p. 1). L'unique objectif du règlement n° 1408/71 est de coordonner les systèmes juridiques nationaux de sécurité sociale (voir, arrêt du 12 juillet 1979, Brunori, point 6, 266/78, Rec. p. 2705).

Or, de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, les articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, représentent un choix politique du législateur consistant à faire supporter la charge principale du paiement des prestations de chômage à l'État membre auquel la personne en cause a versé en dernier lieu des cotisations, et à encourager les personnes au chômage à rechercher d'abord du travail dans l'État membre dans lequel elles ont été employées le plus récemment.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il est utile à cet égard de préciser les objectifs poursuivis par les dispositions en cause. Alors que l'article 67 protège la situation des travailleurs qui se déplacent dans un autre État membre pour y prendre un emploi, l'article 69 concerne la situation des demandeurs d'emploi les plaçant dans une situation de sécurité financière pendant qu'ils cherchent un emploi dans un autre État membre, pourvu que certaines conditions soient remplies. Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle, dans ce contexte, que la Cour a récemment déclaré que, dans le cas des demandeurs d'emploi, cas distinct de celui des travailleurs, des restrictions raisonnables ne sont pas incompatibles avec le principe de la libre circulation des travailleurs (arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745).

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 67 du règlement n° 1408/71, le gouvernement du Royaume-Uni observe que, dans la mesure où au titre de la législation du Royaume-Uni, l'accomplissement de périodes d'assurance est une condition préliminaire à l'octroi de prestations de chômage, l'Adjudication Officer devait tenir compte des termes de l'article 67, précité. Or, compte tenu des termes de l'article 67, paragraphe 3, M. Gray ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier des prestations de chômage au titre de cet article, puisque ses dernières périodes d'assurance se situaient en Espagne et que la demande a été formée au Royaume-Uni.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime que, en soumettant le bénéfice des règles sur la totalisation à la condition que l'intéressé « ait accompli en dernier lieu » des périodes d'assurance ou d'emploi conformes aux dispositions de la législation au titre de laquelle il demande la prestation, l'article 67, paragraphe 3, prévoit une condition qui est tout à fait raisonnable. A son avis, en effet, cette condition représente le lien économique que, dans des circonstances normales, l'intéressé aura déjà établi avec l'État membre dans lequel il souhaite demander la prestation de chômage. Étant donné que le règlement n° 1408/71 coordonne plutôt qu'il n'harmonise les dispositions nationales en matière de sécurité sociale, l'article 67, paragraphe 3, lui paraît entièrement compatible avec l'article 51 du traité.

Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle, en outre, que dans son arrêt du 16 mai 1991, Van Noorden (C-272/90, Rec. p. I-2543), la Cour a eu à se prononcer sur la question de savoir si l'article 67 précité (entre autres), doit être interprété comme autorisant un État membre à ne pas accorder les prestations de chômage à un ressortissant communautaire pour une période supérieure à celle de trois mois spécifiée à l'article 69, paragraphe 1, sous c), de ce règlement lorsque la personne en cause n'a pas « accompli en dernier lieu » une période d'emploi ou d'assurance dans l'État membre concerné, comme cela est requis pour bénéficier des dispositions de l'article 67, précité. Or, la Cour a répondu que, dans un tel cas, l'intéressé ne peut bénéficier des prestations de chômage qu'en vertu de l'article 69, et rejeté l'argumentation selon laquelle l'article 67 était incompatible avec les articles 7 et 58 à 66 du traité.

Le gouvernement du Royaume-Uni remarque que dans la présente affaire, le fait que, à la différence de ce qui était le cas dans l'affaire Van Noorden, l'intéressé a été à l'origine soumis à la législation sur la sécurité sociale du Royaume-Uni avant qu'il ne quitte ce pays, ne justifie pas que l'on parvienne à une solution différente.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime que, suivant une interprétation littérale de l'article 67, il est clair que M. Gray ne remplit pas les conditions nécessaires pour toucher des prestations de chômage au Royaume-Uni et qu'une interprétation téléologique de cette disposition conduit à la conclusion que le Conseil a voulu établir comme règle normale qu'une personne devait avoir un lien économique avec l'État membre dans lequel elle demande la prestation avant de pouvoir demander à cet État de tenir compte des périodes d'emploi ou d'assurance accomplies dans d'autres États membres. Selon lui, la Cour elle-même semble avoir accepté sans discussion la condition prévue à l'article 67, paragraphe 3, dans son arrêt du 17 février 1977, Di Paolo, précité, point 9.

En outre, il résulte à son avis de cette même disposition que les situations exceptionnelles doivent être traitées au titre des dispositions de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), et sous b), ii), du même règlement.

Le gouvernement du Royaume-Uni ajoute que l'article 67, paragraphe 3, ne fait rien de plus que d'appliquer le statu quo existant au titre de la législation nationale à toute personne au chômage, quel que soit son État membre d'origine, ce qui est conforme au principe approuvé par la Cour dans son arrêt du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, Rec. p. 1821), selon lequel la charge du

versement des prestations est supportée par l'État membre compétent plutôt que par l'État membre de résidence. L'exception à ce principe, qui est applicable dans la présente affaire, est constituée par la situation où les liens économiques avec l'État membre de résidence sont tels qu'il est opportun de lui demander d'être redevable du versement des prestations (voir article 71 du règlement n° 1408/71).

Le gouvernement du Royaume-Uni remarque encore que, si une période d'emploi, même très courte, (ayant pour résultat le paiement effectif de cotisations au régime de sécurité sociale du Royaume-Uni) est accomplie, ce pays devient redevable, au titre de l'article 67, paragraphes 1 et 3, du versement des prestations de chômage pendant une période de chômage postérieure, bien qu'aucune cotisation de la catégorie I n'ait été payée au Royaume-Uni au titre de l'une ou l'autre des années fiscales pertinentes pour cette demande.

En ce qui concerne plus particulièrement l'article 69 du règlement n° 1408/71, le gouvernement du Royaume-Uni observe que cette disposition a pour effet d'empêcher M. Gray de recevoir des prestations puisqu'il ne s'est pas inscrit comme demandeur d'emploi en Espagne entre le moment où il a cessé son travail, suite à la vente du restaurant, et son retour au Royaume-Uni.

Le gouvernement du Royaume-Uni considère, d'abord, que la clé du système mis en place par cet article est constituée par l'inscription auprès des autorités compétentes, laquelle permet un contrôle adéquat par ces dernières.

Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle ensuite que la Cour a déclaré dans son arrêt du 19 juin 1980, Testa, points 14 et 15 (41/79, 121/79 et 796/79, Rec. p. 1979), concernant l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, que l'article 51 « n'interdit pas au législateur communautaire d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs ni d'en fixer les limites », notamment lorsque les dispositions font partie « d'une réglementation spéciale qui accorde aux travailleurs des droits qu'ils ne possèdent pas autrement ».

D'après le gouvernement du Royaume-Uni, la condition d'inscription prévue à l'article 69, paragraphe 1, fait partie de cette réglementation spéciale et elle est raisonnable et proportionnée, de sorte qu'elle est compatible avec l'article 51 du traité.

Selon le gouvernement du Royaume-Uni, enfin, les termes très généraux dans lesquels l'article 51 est rédigé ne sauraient être interprétés comme exigeant du Conseil qu'il arrête une législation obligeant les États membres à mettre en place un système de sécurité sociale qui opérerait au bénéfice de tous les travailleurs migrants, sans délais et sans conditions telle que la condition d'inscription qui permet aux États membres d'exercer un contrôle effectif de l'utilisation correcte des fonds publics.

Compte tenu de ces observations, le gouvernement du Royaume-Uni n'estime pas nécessaire de présenter des observations sur la seconde question.

Dès lors, le gouvernement du Royaume-Uni conclut à ce que la Cour déclare que l'examen de l'article 51 du traité CEE n'a

pas révélé d'éléments mettant en cause la validité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

Le *Conseil* observe que le droit communautaire ne garantit pas de manière autonome la libre circulation des personnes cherchant un emploi, cette recherche ne constituant qu'un moyen nécessaire pour réaliser et compléter la libre circulation des travailleurs. Selon le Conseil, cela ressort clairement, entre autres, du fait que la libre circulation des travailleurs, au sens de l'article 48 du traité CEE, n'est soumise à aucune restriction alors que le droit de séjourner dans un État membre pour y chercher un emploi (sans parler du droit de bénéficier de mesures de sécurité sociale) peut être limité dans le temps. Ainsi, une législation nationale limitant la durée du droit de séjour d'un ressortissant communautaire à la recherche d'un emploi dans un État membre n'est pas contraire aux dispositions du droit communautaire, à condition que le délai fixé ne mette pas en cause l'effet utile du principe de libre circulation (arrêt du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, précité).

En ce qui concerne la nature du règlement n° 1408/71, le Conseil relève qu'il vise à coordonner et non à harmoniser les législations nationales sur la sécurité sociale, ainsi qu'il ressort clairement de ses deuxième, septième et neuvième considérants. En effet, certaines règles de base sont mises en œuvre par le biais du règlement sans pour autant que le contenu de la législation nationale n'est modifié. Le règlement prévoit également des règles de conflit de législation et détermine les autorités, institutions et États compétents. Notamment, les articles 67 à 71 du règlement confèrent aux travailleurs en chômage certains droits visant à éviter qu'ils ne soient désavantagés lorsqu'ils se déplacent pour chercher du travail dans un autre État membre. Aux termes de ces articles, des travailleurs communautaires potentiels peuvent bénéficier des prestations de chômage une fois leur statut de travailleur en chômage établi en vertu de la législation de l'État compétent.

Le Conseil observe que l'intéressé dans la présente affaire n'a pas établi son statut en vertu du droit espagnol (l'Espagne étant l'État compétent). Par conséquent, il ne pouvait bénéficier des dispositions du règlement qui lui auraient donné droit aux prestations de chômage en Angleterre et il devait, dès lors, se tourner vers les dispositions du droit national. Or, selon le Conseil, il ne pouvait bénéficier des prestations de chômage en vertu des dispositions nationales ni dans l'île de la Grande Canarie, puisqu'il n'était pas demandeur d'emploi et à la disposition des services de l'emploi en Espagne, ni en Angleterre sur la base des périodes d'emploi accomplies dans cet État auparavant.

Le Conseil ajoute que, lorsque l'intéressé relèvera à nouveau de la législation du Royaume-Uni pour toute période ultérieure, la période d'assurance accomplie en Espagne sera prise en compte conformément au règlement, ce qui améliorera sa situation par rapport à ce qu'elle aurait été en application des seules dispositions du droit national.

En ce qui concerne les objectifs visés à l'article 51 du traité CEE, le Conseil relève qu'il dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire pour choisir les moyens permettant d'atteindre l'objectif de la libre circulation des travailleurs. A son avis, pour conclure à l'invalidité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement

n° 1408/71, il faudrait, par conséquent, démontrer que les dispositions en cause ne contribuent pas à atteindre cet objectif ou qu'ils y font obstacle (voir arrêts du 21 octobre 1975, Petroni, 24/75, précité; et du 13 octobre 1977, Manzoni, 112/76, Rec. p. 1647).

Le Conseil estime que les deux dispositions en question sont compatibles avec le traité dans la mesure où elles ne créent pas d'obstacle à la libre circulation des travailleurs et, notamment, ne leur font pas perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure, en tout état de cause, la seule législation d'un État membre. Au contraire, elles octroient aux ressortissants des États membres des droits qui ne leur étaient pas automatiquement accordés auparavant, comme le droit à faire prendre en compte, à certaines conditions, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies en tant que salarié au titre de la législation d'un autre État membre et le droit au maintien des prestations de chômage lorsque l'intéressé se trouve à l'étranger.

Le Conseil considère qu'en subordonnant les droits accordés au respect de certaines conditions, les dispositions en cause n'entrent pas en conflit avec l'article 51 du traité. Il résulte, en effet, de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 19 juin 1980, Testa, 41/79, 121/79 et 796/79, précité) que l'article 51 « n'interdit pas au législateur communautaire d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs ni d'en fixer les limites » (voir, dans le même sens, arrêt du 16 mai 1991, Van Noorden, C-272/90, précité).

Le Conseil rappelle que l'imposition des conditions en question constitue un choix politique délibéré visant à éviter l'exportation du chômage. Dans ces deux articles, la condition imposée vise à faire supporter la charge du paiement des prestations de chômage à l'État auquel le travailleur a versé des cotisations et à encourager les chômeurs à chercher du travail d'abord dans cet État et seulement après, éventuellement, dans un autre État membre. En l'absence de telles conditions, on assisterait, selon le Conseil, à une exportation du chômage vers les États membres qui accordent les prestations les plus élevées, ce qui imposerait, au moins à court terme, une charge inacceptable à ces États membres.

Le Conseil ne voit, dès lors, aucun motif de déclarer invalides les articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

La *Commission* souligne, à titre liminaire, que M. Gray relève du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, tel que défini à l'article 2, paragraphe 2.

La Commission observe d'abord que la question préjudicielle semble supposer que le Royaume-Uni était l'État compétent au titre de l'article 67, paragraphe 1, et que, en l'absence des dispositions du paragraphe 3 du même article, les cotisations de sécurité sociale espagnole payées par M. Gray auraient été prises en considération lorsqu'il a demandé à bénéficier des prestations de chômage le 28 février 1990.

Or, selon la Commission, l'institution compétente au titre de l'article 67, paragraphe 1, est, en l'espèce au principal, l'institution espagnole. En effet, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, un chômeur est soumis à la législation de l'État

où il a été employé en dernier lieu (arrêt du 7 mars 1985, Cochet, 145/84, Rec. p. 801). A cet égard, les récents arrêts du 21 février 1991, Noij (C-140/88, Rec. p. I-387), et Daalmeijer (C-245/88, Rec. p. I-555), n'ont aucune incidence puisque ces affaires concernaient des personnes qui avaient définitivement cessé de travailler.

Selon elle, la question de la détermination de l'État compétent dans un cas comme celui en question a été réglée de manière définitive dans l'arrêt rendu le 16 mai 1991 par la Cour dans l'affaire C-272/90, Van Noorden, précité, point 10, où la Cour a dit pour droit que

« un demandeur d'emploi qui n'a jamais été soumis à la législation de l'État membre dans lequel il demande à bénéficier des prestations de chômage et qui n'a par conséquent pas accompli de périodes d'assurance ni d'emploi conformément à la législation de cet État membre, ne peut obtenir le bénéfice des prestations en vertu de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71, mais uniquement en vertu de l'article 69 dudit règlement ».

Le fait que, à la différence de M. Van Noorden, M. Gray a été pendant un certain temps soumis à la législation du Royaume-Uni n'est pas, selon la Commission, un obstacle à l'application du principe énoncé dans l'affaire Van Noorden, car les cotisations versées par M. Gray avant 1971 au régime britannique de sécurité sociale ne pouvaient plus être invoquées aux fins de demander à bénéficier de l'assurance sociale au Royaume-Uni.

La Commission observe, ensuite, que la question de la validité de l'article 69, paragraphe 1, semble se fonder sur une erreur quant à l'identité de l'État compétent. De l'avis de la Commission, il apparaît, en effet, implicitement dans le raisonnement de la juridiction de renvoi que si M. Gray n'avait pas dû être inscrit comme demandeur d'emploi dans l'État compétent pendant quatre semaines avant son départ, il aurait immédiatement été habilité à demander le bénéfice des prestations de chômage conformément à la législation britannique. Si le tribunal avait estimé que l'Espagne était l'État compétent, il aurait, selon la Commission, accepté sans aucun doute que le droit aux prestations dans l'État compétent devrait être établi par l'institution compétente avant qu'une personne ne puisse bénéficier de ces prestations dans un autre État membre.

La Commission en conclut que la validité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 n'est pas en cause dans la présente affaire, car si M. Gray ne peut avoir recours à ces dispositions du droit communautaire, c'est parce que l'État compétent est l'Espagne, et non pas en raison des conditions imposées par lesdites dispositions.

De l'avis de la Commission, la question posée est pertinente uniquement si on la prend au sens le plus large comme ne concernant pas seulement la validité desdites dispositions, mais le point de savoir si l'article 51 du traité CEE impose au Conseil d'adopter une législation qui permette à une personne dans la situation de M. Gray de bénéficier des prestations de chômage au titre de la législation de l'État dans lequel il réside actuellement.

En ce qui concerne, d'abord, la compatibilité entre l'article 67 du règlement et l'article

51 du traité, la Commission relève que lorsque M. Gray prétend avoir droit aux prestations de chômage immédiatement après son retour au Royaume-Uni, cela suppose, soit que ses droits acquis dans le cadre du régime espagnol de sécurité sociale peuvent être invoqués à l'encontre des autorités britanniques pour obtenir des prestations de chômage du Royaume-Uni, soit que l'exercice du droit à la libre circulation l'autorise à ne pas prendre en considération les règles nationales relatives aux conditions en matière de cotisation. Or, de l'avis de la Commission, il est bien évident que ni l'article 51 du traité ni aucune autre disposition du chapitre 1 du titre III du traité ne confèrent un droit directement applicable d'abroger des règles nationales relatives aux cotisations nécessaires pour prétendre au bénéfice des prestations de chômage.

La Commission remarque, à cet égard, que l'article 51 du traité oblige le Conseil à adopter les mesures assurant la totalisation des périodes prises en considération dans un État membre aux fins d'acquérir et de conserver les droits aux prestations dans un autre État membre. A son avis, compte tenu de ce que l'État compétent ne peut être que l'État d'emploi ou du dernier emploi, M. Gray ne saurait se prévaloir de l'article 51 pour avoir droit aux prestations litigieuses.

D'après la Commission, il résulte de l'arrêt rendu le 21 octobre 1975 dans l'affaire Petroni, précité, que les dispositions du règlement n° 1408/71 qui ne portent pas atteinte aux droits d'une personne en vertu de la législation nationale sont valides. Cette affaire concernait une demande visant à bénéficier de pensions dans les deux États membres où la demanderesse avait travaillé. Le montant cumulé des deux pensions était supérieur au montant qui aurait été payé si la demanderesse n'avait jamais exercé son droit à la libre circulation et l'une des institutions compétentes a réduit le montant de sa pension, en application de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71.

La Commission rappelle que la Cour, interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 51 du traité, a précisé que la notion de totalisation prévue à cet article ne peut être appliquée que si une personne a été successivement ou alternativement assurée conformément à la législation de deux ou plusieurs États membres. Or, dans la présente affaire, il ne peut, de l'avis de la Commission, être question d'effectuer une totalisation avec les cotisations espagnoles, puisque M. Gray n'était pas assuré selon le régime britannique à l'époque considérée.

La Commission estime que, à la différence du problème posé dans l'affaire Petroni, il ne s'agit pas, par conséquent, d'une situation dans laquelle l'application des règles communautaires prive une personne des prestations qu'elle aurait pu obtenir en vertu de la législation nationale.

La Commission ajoute que la faculté de M. Gray de demander des prestations de chômage au Royaume-Uni, loin d'être remise en cause par l'existence de l'article 67, paragraphe 3, est plutôt confirmée si l'on considère cet article dans son ensemble.

Enfin, selon la Commission, ce n'est pas parce que l'article 67 n'accroît pas suffisamment les droits de M. Gray que l'article 67, paragraphe 3, est incompatible avec l'article 51 du traité.

En ce qui concerne, ensuite, la compatibilité de l'article 69, paragraphe 1, du règlement

n° 1408/71 avec l'article 51 du traité, il apparaît, selon la Commission, que ce qui est remis en question n'est pas la validité du droit à obtenir des prestations de chômage dans un État membre autre que l'État compétent, mais plutôt la condition imposée à l'article 69, paragraphe 1, sous a), pour y prétendre, selon laquelle une personne doit avoir été inscrite comme demandeur d'emploi dans l'État compétent pendant au moins quatre semaines avant son départ.

La Commission rappelle, à cet égard, que la validité de l'article 69 a été analysée dans l'arrêt du 19 juin 1980, Testa, 41/79, précité. Dans cette affaire, une demande de versement de prestations de chômage par l'institution compétente dans l'État compétent avait été refusée au motif que le demandeur, qui avait exercé le droit conféré à l'article 69 du règlement de recevoir des prestations de chômage versées par l'institution compétente dans un autre État membre, n'était pas retourné dans l'État compétent pendant une période supérieure à trois mois.

La Cour, interrogée sur la compatibilité de l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 avec les articles 48 à 51 du traité, a déclaré que cet article

« confère à celui qui invoque le bénéfice de cette disposition un avantage par rapport à celui qui reste dans l'État compétent dans la mesure où, par l'effet de l'article 69, il est libéré pendant une période de trois mois de l'obligation de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent (point 13)...

Le droit au maintien des prestations de chômage conféré par l'article 69 contribue donc à assurer la libre circulation des travailleurs conformément à l'article 51 du traité. Le fait que cet avantage soit limité dans le temps et subordonné au respect de certaines conditions n'est pas de nature à rendre l'article 69, paragraphe 2, contraire à l'article 51. Cette dernière disposition n'interdit pas au législateur communautaire d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs ni d'en fixer les limites » (point 14).

La Commission cite ensuite M. A. Arnell (*The General Principles of EEC Law and the Individual*, p. 156) qui, commentant les arrêts dans les deux affaires précitées (Petroni et Testa), a écrit que:

« La différence essentielle entre les faits dans les arrêts Testa et Petroni semble provenir de ce que, dans le premier, les demandeurs se sont fondés sur le droit communautaire pour réclamer des prestations aux autorités allemandes à l'époque où ils étaient en Italie, le droit national ne les autorisant pas à faire une telle démarche. Dans l'affaire Petroni, les demandeurs n'ont nullement eu besoin de recourir au droit communautaire: ils cherchaient uniquement à faire valoir des droits que leur reconnaissait l'administration nationale et sont parvenus à persuader la Cour que le droit communautaire ne devait pas avoir pour effet de les en priver. »

La Commission, tout en étant consciente du désavantage dont souffre une personne qui se rend dans un autre État membre pour y chercher un emploi immédiatement après avoir perdu son emploi au regard de l'article 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, ne considère pas que l'existence d'un tel désavantage est contraire au traité CEE pour des raisons similaires à celles données ci-dessus à propos de l'article 67, paragraphe 3.

Ainsi que la Cour l'a affirmé dans l'affaire Testa, l'article 69 accroît les droits des chômeurs, et il n'est pas contraire à l'article 51 du traité d'imposer certaines conditions à l'exercice de ces droits. Cet arrêt permet, selon la Commission, de conclure à la validité de l'article 69, paragraphe 1, du même règlement.

La Commission observe enfin que, si l'une de ses propositions en matière de sécurité sociale avait été adoptée, l'intéressé aurait pu demander des prestations de chômage à son retour au Royaume-Uni. En effet, sa proposition d'amendement au règlement n° 1408/71, qui a été soumise le 18 juin 1980 au Conseil (JO C 169 du 9.7.1980), énonçait à son cinquième considérant que « les travailleurs qui ont perdu leur emploi dans un État membre devraient bénéficier de la possibilité de transférer leur lieu de résidence vers un État membre avec lequel ils entretiennent des liens plus étroits sans nuire à leurs droits aux prestations de chômage ».

La Commission précise que l'existence de cette proposition, non retenue par le Conseil, qui envisageait l'insertion d'un article 69 bis dans le règlement permettant à un travailleur sans emploi de transférer sa résidence dans un autre État membre et d'y demander des prestations de chômage comme s'il avait été soumis à la législation de cet État au cours de sa dernière période d'emploi, prouve que le règlement dans sa version actuelle n'autorise pas, en l'espèce, M. Gray à demander des prestations de chômage.

La Commission conclut dès lors à ce que la Cour réponde par la négative à la première question préjudicielle. Il devient, par conséquent, inutile de répondre à la seconde question, qui excède de toute façon la compétence de la Cour saisie dans le cadre d'un renvoi préjudiciel, puisqu'elle invite la Cour à se prononcer sur l'application de la législation communautaire aux faits de l'affaire au principal, ce qui relève de la compétence de la juridiction de renvoi (arrêt du 27 mars 1963, Da Costa, 28/62 à 30/62, Rec. p. 59).

Au cas où la Cour estimerait néanmoins qu'il convient d'apporter une réponse aux questions de législation communautaire expressément et implicitement posées, la Commission suggère de répondre dans les termes suivants:

« La validité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 n'a aucune incidence sur une demande de prestations de chômage lorsque l'institution compétente pour le versement desdites prestations n'est pas l'institution à laquelle les prestations de chômage sont demandées.

Les articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 confèrent, dans la mesure où ils font partie du système de coordination des régimes de sécurité sociale établi par ledit règlement, des droits et des avantages aux travailleurs exerçant leur droit à la libre circulation et ne diminuent pas les prestations auxquelles ces travailleurs ont droit en vertu de la législation nationale; par conséquent, ces articles ne dérogent pas à l'article 51 du traité et ne sont dès lors pas invalides. »

J. C. Moitinho de Almeida
Juge rapporteur