CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 3 octobre 1996 *

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la Cour est appelée à apprécier la conformité au regard du droit communautaire d'une disposition législative néerlandaise en application de laquelle l'allocation de chômage pour le travailleur frontalier n'est accordée que si l'intéressé a auparavant perçu les prestations de chômage versées par l'institution néerlandaise compétente selon le régime national ordinaire de chômage.

II — Les faits de la cause

2. La requérante au principal, M^me^ Huijbrechts, de nationalité néerlandaise, a exercé, de 1968 à 1982, une activité professionnelle aux Pays-Bas, tout en résidant au cours de cette période en Belgique. A la suite de son licenciement, la requérante a bénéficié de prestations de chômage versées par l'institution compétente de ce dernier pays. Ayant déménagé aux Pays-Bas en 1987, la requérante a continué à percevoir lesdites prestations de la part de l'institution compétente belge, pour une période de trois mois.

3. Au mois d'avril 1988, la requérante a présenté une demande pour obtenir l'allocation de chômage au titre de la loi néerlandaise qui garantit un revenu aux chômeurs et aux travailleurs partiellement invalides (ci-après l'« IOAW »). Cette demande a été rejetée le 15 août 1989 par la commune de Putte au motif que la requérante ne remplissait pas la condition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 3, de l'IOAW. Le 10 octobre 1989, la commune de Putte a également rejeté la réclamation introduite par la requérante contre la décision du 15 août 1989 lui refusant l'allocation en question.

4. La requérante a alors formé un recours devant la commission défenderesse au principal. Cette dernière a, pour sa part, déclaré, le 27 août 1990, cette demande non fondée. L'intéressée, a affirmé la commission, n'était pas chômeuse au sens de l'IOAW et en tout état de cause l'IOAW ne constitue pas un régime d'assurance au sens 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

* Langue originale: l'italien.

la Communauté. La requérante a fait appel de cette décision devant le Nederlandse Raad van State.

5. Le Nederlandse Raad van State, considérant que le litige dont il était saisi posait des problèmes d'interprétation du droit communautaire, a estimé devoir déférer à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Lorsque, comme c'est le cas de l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW, la législation d'un État membre soumet l'octroi d'une prestation consécutive à une prestation de chômage à la condition que le prestataire ait perçu la prestation de chômage pendant toute la durée de prestation prévue par les dispositions en matière de chômage applicables dans cet État membre, les périodes durant lesquelles le prestataire a perçu une prestation de chômage dans un autre État membre doivent-elles être considérées comme des périodes d'assurance ou d'emploi conformément à l'article 67 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?

2) En cas de réponse négative à la première question, le fait de ne pas tenir compte des prestations de chômage perçues dans un autre État membre pour apprécier s'il est satisfait à la condition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW aux termes de laquelle les prestations de chômage doivent avoir été perçues pendant toute la durée de prestation prévue par les dispositions en matière de chômage applicables dans l'État membre compétent constitue-t-il une discrimination exercée en raison de la nationalité au sens de l'article 7 du traité CEE (à savoir l'article 6 du traité CE)? »

III — La législation nationale en question

6. Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), de l'IOAW, on entend par chômeur toute personne qui:

1) est sans travail et n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans;

2) a perdu son travail après avoir atteint l'âge de 50 ans, mais sans avoir encore atteint l'âge de 57,5 ans;

3) après avoir perdu son emploi, a perçu une allocation de remplacement des revenus et une allocation de continuation de celle-ci sur la base de la Werkloosheidswet (loi sur le chômage, ci-après la « WW ») pendant toute la durée de prestation prévue par l'article 42, paragraphes 1 et 2, ou l'article 43, paragraphe 2, et par l'article 49, paragraphe 1, de cette loi et, lorsqu'il s'applique, par son article 76.

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.

IV — Les dispositions communautaires applicables

... »

7. L'article 67 du règlement n° 1408/71, dans la version en vigueur à l'époque des faits litigieux [règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 [1]], prévoit que:

« 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 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.

1 — JO L 230, p. 6.

8. L'article 71 dispose, dans la version du règlement n° 2001/83:

« 1. 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)...

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;

... »

V — Examen de l'affaire

9. Les questions formulées par le juge de renvoi portent en substance sur le point de savoir si la période de chômage durant laquelle le requérant a perçu une indemnité versée par l'institution compétente belge est à prendre en compte pour l'obtention de l'allocation prévue par l'IOAW, à laquelle la requérante aurait eu droit, si elle avait dès l'origine perçu aux Pays-Bas les prestations de chômage.

10. Avant d'aborder le fond de la question, il convient de vérifier le fondement de certaines objections formulées à titre préliminaire par la défenderesse, et reprises dans la décision que la requérante a contestée en appel, ainsi que d'autres avancées par les gouvernements néerlandais et espagnol. Ces objections concernent la pertinence des questions préjudicielles posées. La première d'entre elles a trait à la nature controversée de l'IOAW et vise à exclure que ces dispositions soient à considérer comme un régime d'assurance sur la base duquel le règlement n° 1408/71 peut être appliqué au présent cas. La seconde objection nie toute pertinence communautaire à la situation de fait de la requérante: de l'avis des gouvernements néerlandais et espagnol, il n'existe aucun élément de rattachement du cas d'espèce au droit communautaire qui puisse justifier ou entraîner l'application des dispositions invoquées.

11. En ce qui concerne la nature de l'IOAW, la Cour a déjà affirmé que ce régime relève du règlement n° 1408/71 [2]. Pour ce qui est, en outre, de l'absence de pertinence de la situation en droit communautaire, plusieurs considérations s'imposent. La requérante a exercé le droit à la libre circulation en établissant, d'une part, sa résidence en Belgique, et en travaillant, d'autre part, aux Pays-Bas. La requérante rentre par ailleurs dans la catégorie des travailleurs frontaliers visée à l'article 1er, sous b), du règlement n° 1408/71 et bénéficie ainsi des dispositions adoptées à son endroit par le législateur communautaire pour assurer aux intéressés une couverture sociale et les faire profiter des autres avantages sociaux. Le gouvernement espagnol évoque, pour sa part, certaines prises de position de la Cour [3] pour en déduire que le cas d'espèce ne fait pas partie des situations régies par les dispositions communautaires en matière de libre circulation des travailleurs; la requérante ne peut donc pas en bénéficier. Mais, les arrêts qui vont, selon lui, dans ce sens ont été considérablement remaniés par la jurisprudence ultérieure. Les critères posés par les juges communautaires dans l'arrêt Schumacker [4], et ensuite

2 — Arrêt du 2 août 1993, Acciardi (C-66/92, Rec. p. I-4567).

3 — Arrêts du 26 janvier 1993, Werner (C-112/91, Rec. p. I-429), et du 22 septembre 1992, Petit (C-153/91, Rec. p. I-4973).

4 — Arrêt du 14 février 1995 (C-279/93, Rec. p. I-225, en particulier point 28).

confirmés par l'arrêt Imbernon Martínez [5], constituent d'une certaine façon un revirement de jurisprudence destiné à rétablir les règles d'interprétation auxquelles la Cour s'était toujours tenue dans le passé, et qui avaient été momentanément abandonnées dans l'arrêt Werner, précité. L'arrêt Werner concernait le cas d'un travailleur indépendant, qui avait invoqué l'application de l'article 52 du traité, disposition relative à la liberté d'établissement. La requérante dans la présente espèce compte, au contraire, certainement parmi les bénéficiaires d'autres dispositions du traité, à savoir celles qui garantissent la liberté de circulation des travailleurs. Le cas qui nous occupe rentre, en effet, dans le champ d'application du règlement n° 1408/71, adopté en application de l'article 51 du traité. Si tel est le cas, l'arrêt Werner, resté il est vrai isolé et largement contredit par la jurisprudence ultérieure, ne peut être considéré comme un précédent utile aux fins du présent litige.

12. Venons-en au fond des deux questions formulées par le juge de renvoi. Le gouvernement néerlandais et la Commission sont d'accord pour considérer comme non pertinente en l'espèce la référence faite par le juge a quo dans la première question préjudicielle à l'article 67 du règlement n° 1408/71. Nous sommes également de cet avis. L'article 67 concerne, en effet, des régimes d'assurance qui subordonnent le versement des prestations de chômage à l'accomplissement d'une période d'assurance ou d'emploi. Or, il est clair que la condition posée par l'IOAW, qui importe ici, ne répond pas à de telles caractéristiques. Pour obtenir l'allocation en question, il n'est pas nécessaire que l'intéressé ait accompli une période d'assurance ou d'emploi. La condition prévue est autre: le travailleur ne bénéficie de l'allocation visée que lorsque cesse le versement des prestations dues au chômeur au sens du régime institué par la WW. Le régime de l'IOAW fait donc abstraction de la durée de la période pendant laquelle le bénéficiaire a accompli des périodes d'emploi ou d'assurance, et se limite à prendre en considération le fait que l'intéressé ait joui des prestations versées par la WW jusqu'à ce qu'il y soit mis fin.

13. De la manière dont elle est formulée, la question posée par le juge de renvoi laisse, toutefois, clairement entendre dans quelle autre perspective il convient d'examiner la question soumise à la Cour. Le problème soulevé est, à y bien regarder, de savoir si les prestations de chômage perçues dans d'autres États membres sont ou non assimilables à celles accordées selon le régime prévu par la WW. Cette assimilation une fois établie, la conséquence directe sera l'obligation de considérer, contrairement à ce qu'avance la défenderesse, comme satisfaite la condition qui permet d'obtenir l'allocation de chômage attribuée par l'IOAW.

14. La question étant ainsi formulée, quelle réponse y-a-t-il lieu de donner au juge de renvoi? Il existe un point fixe dont nous pouvons partir. L'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), prévoit que le travailleur frontalier qui est au chômage complet bénéficie des prestations versées par l'institution compétente de l'État membre de son lieu de résidence. Cette disposition, ainsi que la Cour a

5 — Arrêt du 5 octobre 1995 (C-321/93, Rec. p. I-2821).

eu par ailleurs l'occasion de le préciser [6], a un caractère impératif, les travailleurs et les institutions nationales ne pouvant donc y déroger. Il était par conséquent inévitable que la requérante perçoive en Belgique, dès sa mise au chômage, les prestations s'y rapportant. Cela, justement, conformément à une disposition précise de la réglementation communautaire.

15. Le transfert ultérieur de sa résidence de la Belgique vers les Pays-Bas ne peut, à notre avis, avoir d'incidence sur la sphère des droits reconnus à la requérante par le droit communautaire ou par la législation néerlandaise. La requérante a, en effet, exercé le droit à la libre circulation que le traité lui confère, en déplaçant sa résidence d'un pays à l'autre de la Communauté. Étant donné qu'elle a joui d'un droit garanti par l'ordre juridique communautaire, récemment énoncé de manière solennelle par l'article 8 A du traité [7], on ne saurait en aucun cas limiter ou nier son droit à percevoir les prestations de sécurité sociale qui lui auraient été accordées si sa résidence avait été dès le début établie aux Pays-Bas. La Cour s'est constamment exprimée en ce sens dans sa jurisprudence [8]. Cette dernière circonstance est, par ailleurs, confirmée par le gouvernement néerlandais, qui a affirmé en cours d'instance que la requérante aurait normalement perçu l'allocation de chômage prévue par l'IOAW si, résidant dès l'origine aux Pays-Bas, elle avait donc bénéficié des prestations de chômage accordées par la WW, en application du règlement n° 1408/71.

16. Les articles 48 et 51 du traité, qui interdisent toute discrimination fondée sur la nationalité, s'appliquent précisément à des situations comme celle qui est ici soumise à l'examen de la Cour. Il y a lieu de rappeler à quelle condition obéit le versement de l'allocation prévue. Le régime de l'IOAW établit une différence de traitement entre le travailleur qui a résidé *dans l'État* dès le début de son activité professionnelle et celui qui n'est pas dans ce cas. Ce critère privilégie plus précisément le travailleur implanté *dans le cadre national*. Il y a là une discrimination au sens de la jurisprudence précitée Schumacker et Imbernon Martínez, précitée. La législation néerlandaise exclut, de fait, du nombre des éventuels bénéficiaires de l'allocation en question les travailleurs qui ont bénéficié de prestations équivalentes sur la base des dispositions d'un autre État membre. On ne voit cependant pas comment l'effet discriminatoire qui résulte d'une telle disposition pourrait être justifié par un critère digne de protection de la part du juge communautaire. Le régime prévu aux Pays-Bas doit donc être jugé contraire au principe de la libre circulation des travailleurs et à l'autre principe connexe selon lequel la travailleur frontalier ne peut pas faire l'objet d'une discrimination sur la base de sa nationalité. Mais il y a plus. La disposition de l'IOAW constitue, de fait, un obstacle important à l'exercice de la libre circulation, garantie par le traité, des travailleurs résidant aux Pays-Bas, dont on décourage et rend plus onéreuse la recherche d'un travail dans d'autres États membres. La disposition litigieuse limite, comme on l'a vu, à l'égard des

6 — Arrêt du 12 juin 1986, Miethe (1/85, Rec. p. 1837).

7 — Il est sans pertinence à cet égard que la requérante ait fixé sa résidence en Belgique pour pouvoir exercer son activité professionnelle dans ce pays ou l'ait au contraire déterminée sans raisons économiques. Dans les deux hypothèses, la requérante a établi sa résidence en faisant usage de ses droits, de sorte que l'on ne saurait lui refuser la protection fournie par le droit communautaire.

8 — Arrêts du 15 octobre 1991, Faux (C-302/90, Rec. p. I-4875), et du 8 juillet 1992, Knoch (C-102/91, Rec. p. I-4341). Voir aussi récemment l'arrêt du 5 octobre 1994, Van Munster (C-165/91, Rec. p. I-4661), et les arrêts du 26 octobre 1995, Moscato (C-481/93, Rec. p. I-3525) et Klaus (C-482/93, Rec. p. I-3551).

travailleurs qui quittent ce pays pour aller ailleurs dans la Communauté, les avantages qui, en cas de chômage, leur seraient accordés, à condition d'avoir exercé leur activité et résidé dans l'État membre d'origine [9].

17. Une dernière observation sur ce point. Il est de jurisprudence constante que les dispositions nationales qui ont une incidence sur les droits ou les situations juridiques liées à l'ordre juridique communautaire doivent être interprétées conformément aux principes de base de ce système. La disposition visée de l'IOAW doit donc, elle aussi, être lue dans le respect de ce principe. On ne saurait l'interpréter et l'appliquer de manière à nier au travailleur national des droits dont il aurait bénéficié s'il n'avait pas exercé la liberté de circulation. A plus forte raison faut-il appliquer le critère ici considéré face à des dispositions communautaires, comme celles contenues dans le règlement n° 1408/71, destinées à mettre en œuvre les principes du traité. Ces dispositions ne peuvent être utilisées pour spolier le travailleur des droits que l'ordre juridique communautaire lui confère. Même si la lettre du règlement communautaire devait, par aventure, enlever au travailleur national qui a exercé la liberté de circulation les droits dont il aurait normalement bénéficié dans l'État membre d'origine, une telle disposition ne pourrait en tout état de cause pas être opposée à l'intéressé. Et ce justement conformément au principe de la libre circulation. Il s'agit d'un principe fondamental dans le traité. Les sources dérivées du droit communautaire ne peuvent pas en empêcher ou en entraver le respect sans raisons.

18. La réponse à la seconde question est incluse dans la solution que nous avons ci-dessus proposé de donner à la première et ne requiert pas ici de conclusions spécifiques.

VI — Conclusions

19. Sur la base des considérations exposées, nous proposons de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par le Nederlandse Raad van State:

« Le droit communautaire, et en particulier les articles 48 et 51 du traité, interdit qu'une condition, telle que celle prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 3, de l'IOAW, puisse être opposée à un travailleur frontalier en chômage complet, qui a perçu les prestations de chômage dans l'État membre dans lequel il résidait à l'époque de son dernier emploi et a ensuite transféré sa résidence dans l'État membre dans lequel il a exercé en dernier lieu son activité professionnelle, avec pour résultat de refuser à ce travailleur les prestations prévues par cette législation. »

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