ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
29 juin 1995 *

Dans l'affaire C-454/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par l'Arbeidshof te Brussel et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

et

Joop van Gestel,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 17 et 71, paragraphe 1, sous b), ii), 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 (JO L 149, p. 2), tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. F. A. Schockweiler, président de chambre, G. F. Mancini, C. N. Kakouris (rapporteur), J. L. Murray et G. Hirsch, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement allemand, par MM. E. Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et B. Kloke, Regierungsrat au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M[me] C. de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. C. Chavance, attaché principal d'administration centrale à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M[me] M. Patakia et M. P. van Nuffel, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement français, représenté par M. C. Chavance, du gouvernement italien, représenté par M. D. Del Gaizo, et de la Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. van Nuffel, à l'audience du 9 février 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 avril 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par arrêt du 18 novembre 1993, parvenu à la Cour le 29 novembre suivant, l'Arbeidshof te Brussel a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, plusieurs questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 17 et 71, paragraphe 1, sous b), ii), 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 (JO L 149, p. 2), tel que modifié et mis 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 le Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (office national de l'emploi, ci-après le « RVA ») à M. J. van Gestel, de nationalité néerlandaise, au sujet du refus du RVA de lui accorder des prestations de chômage au titre de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement.

3 M. Van Gestel a travaillé depuis le 1er juin 1980 pour Smithkline Beecham BV, société ayant son siège aux Pays-Bas, où il résidait lui-même.

4 Dans la perspective de sa mutation temporaire dans une société soeur, la SA Norden Europe (ci-après « Norden »), ayant son siège à Louvain-la-Neuve (Belgique), il s'est installé en Belgique dès la fin du mois d'octobre 1988. Il a commencé à y travailler à partir du 1er décembre de la même année.

5 M. Van Gestel souhaitant demeurer assujetti à la sécurité sociale néerlandaise, un accord a été conclu entre le ministre de la Prévoyance sociale belge et le secrétaire d'État aux Affaires sociales et à l'Emploi néerlandais afin que la législation néer-

landaise en matière de sécurité sociale continue à être appliquée à ce travailleur pour la durée de son emploi en Belgique, et au plus tard jusqu'au 30 novembre 1991. L'accord, conclu alors que M. Van Gestel résidait et travaillait déjà en Belgique, était fondé sur l'article 17 du règlement, qui introduit une dérogation à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du même règlement, selon lequel la personne exerçant une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État.

6 En raison d'une réorganisation de Norden, M. Van Gestel a été licencié le 31 octobre 1990. Une indemnité de licenciement lui a été versée aux Pays-Bas. Par la suite, il a demandé à la caisse belge Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage) à bénéficier de prestations de chômage à partir du 1er novembre 1990. Il a précisé que, compte tenu de l'indemnité versée aux Pays-Bas, il reportait provisoirement sa demande de prestations, mais souhaitait être couvert par l'assurance du Rijksdienst voor sociale Zekerheid (office national de sécurité sociale belge).

7 Cette demande a été rejetée le 7 février 1991 par décision de l'inspecteur régional du chômage de Vilvorde au motif que M. Van Gestel ne satisfaisait pas aux conditions édictées par le droit belge, applicable selon cette décision en vertu de l'article 67 du règlement.

8 M. Van Gestel a introduit un recours contre la décision devant l'Arbeidsrechtbank te Brussel qui, par jugement du 2 décembre 1991, l'a annulée et a jugé qu'il avait droit à des prestations de chômage à partir du 1er novembre 1990. Le jugement a retenu que « l'institution compétente » au sens du règlement était l'institution néerlandaise et que, au cours de toute la période de son emploi en Belgique, M. Van Gestel y avait résidé, de sorte que sa situation était régie par l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), et non par les articles 67 et 69 du règlement.

9 Le RVA a interjeté appel de ce jugement devant l'Arbeidshof te Brussel, lequel a considéré comme établi le fait qu'« au cours de son dernier emploi » M. Van Gestel résidait et travaillait en Belgique.

10 L'Arbeidshof relève que dans son arrêt du 11 octobre 1984, Guyot (128/83, Rec. p. 3507), la Cour a dit pour droit que l'article 71 du règlement ne s'applique pas au cas d'une personne en chômage qui, au cours de son dernier emploi, résidait dans l'État membre où elle était employée. Il se demande si cette interprétation relative au champ d'application de l'article 71 vaut également dans une situation comme celle de l'affaire au principal.

11 Estimant que l'issue du litige dépendait de l'interprétation du règlement, l'Arbeidshof te Brussel a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« L'article 71, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas au cas d'une personne en chômage qui, au cours de son dernier emploi, résidait dans l'État membre où elle était employée, même si, par dérogation à l'article 13, paragraphe 2, sous a), dudit règlement et en application de son article 17, les autorités compétentes de deux États membres sont convenues que le travailleur salarié resterait soumis à la législation sur la sécurité sociale de l'un de ces États membres qui n'est pas celui sur le territoire duquel la personne en chômage était employée?

Subsidiairement, dans l'hypothèse où la Cour de justice des Communautés européennes devrait estimer que dans un tel cas, l'État qui est désigné par dérogation et qui n'est pas celui où le chômeur a travaillé en dernier lieu est l'État compétent prévu à l'article 71, paragraphe 1, l'interprétation qui fait l'objet de la première question vaut-elle également et la règle de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), est-elle applicable si, tout à la fois, ledit accord a été conclu au moment où le travailleur salarié résidait et travaillait sur le territoire d'un seul et même État membre, si, au cours de ce dernier emploi, ce travailleur a résidé et travaillé de manière

ininterrompue dans cet État membre dans lequel son employeur était également établi et si, en vertu de l'accord, cet État membre n'est pas celui à la législation sur la sécurité sociale duquel le travailleur était soumis au cours de cet emploi? »

Sur la première question

12 En ce qui concerne la situation de chômage complet d'un travailleur salarié autre qu'un travailleur frontalier, hypothèse visée par l'arrêt de renvoi, l'article 71, paragraphe 1, du règlement dispose:

« 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) [...]

b) i) [...]

ii) un travailleur salarié 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; ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge. Toutefois, si ce travailleur salarié a été admis au bénéfice des prestations à charge de l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu, il bénéficie des prestations conformément aux dispositions de l'article 69. Le bénéfice des prestations de la législation de l'État de sa résidence est suspendu pendant la période au cours de laquelle le chômeur peut

prétendre, en vertu des dispositions de l'article 69, aux prestations de la législation à laquelle il a été soumis en dernier lieu. »

13 Cette disposition vise la situation dans laquelle l'État compétent pour servir les prestations de chômage n'est pas celui de la résidence du travailleur en chômage. Elle ne distingue pas selon que l'État compétent est désigné comme tel au motif que le travailleur y a exercé son activité salariée ou pour une autre raison. La question se pose donc de savoir quel est, dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, l'État compétent.

14 La réponse à cette question est fournie par les articles 13 et suivants du règlement.

15 Si, conformément à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement, l'État compétent pour servir les prestations de chômage est en principe celui où le travailleur exerce son activité salariée, cette règle est cependant édictée sous réserve de dérogations prévues, notamment, à l'article 17 du règlement.

16 En application de ce dernier texte, deux ou plusieurs États membres, les autorités compétentes de ces États ou les organismes désignés par ces autorités peuvent, d'un commun accord, choisir un État compétent autre que celui du lieu d'emploi. Un tel accord a été conclu en l'espèce au principal, portant désignation du royaume des Pays-Bas au lieu du royaume de Belgique qui était en principe, selon l'article 13, compétent en raison du lieu d'emploi.

17 Par conséquent, l'article 71, paragraphe 1, sous b), est applicable lorsque l'État compétent a été désigné, par dérogation aux dispositions de l'article 13, en vertu d'un accord conclu conformément à l'article 17 du règlement.

18 Il est vrai que la Cour, dans son arrêt Guyot, précité (point 8), a relevé que l'article 71, paragraphe 1, du règlement ne concerne que les travailleurs qui résidaient dans un État membre autre que celui de leur dernier emploi, et paraît ainsi distinguer entre l'État d'emploi et l'État de résidence et non pas entre l'État compétent et l'État de résidence. Néanmoins, cet arrêt ne contredit pas l'interprétation ci-dessus de l'article 71, paragraphe 1, sous b), du règlement. Il se réfère simplement à la situation habituelle à laquelle s'applique cette disposition, à savoir celle où l'État compétent est l'État où le travailleur salarié a exercé son activité. Il n'exclut pas que l'État compétent soit le cas échéant celui désigné d'un commun accord, conformément à l'article 17 du règlement.

19 Dans une hypothèse comme celle de l'affaire au principal, le fait que l'État du dernier emploi du travailleur coïncide avec l'État de sa résidence ne fait donc pas obstacle à l'application de l'article 71, paragraphe 1, du règlement, dès lors que l'État compétent n'est pas celui de la résidence.

20 Cette interprétation est corroborée par la finalité de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), dont les dispositions tendent à assurer au travailleur migrant le bénéfice des prestations de chômage dans les conditions les plus favorables à la recherche d'un nouvel emploi (voir arrêt du 22 septembre 1988, Bergemann, 236/87, Rec. p. 5125, point 18).

21 En effet, ces dispositions visent à donner au travailleur salarié la possibilité de bénéficier des prestations de chômage dans l'État de sa résidence.

22 Cette possibilité est justifiée pour certaines catégories de travailleurs qui ont des liens étroits, notamment de nature personnelle et professionnelle, avec le pays où ils se sont établis et séjournent habituellement. Il est normal, en effet, que des travailleurs, ayant de tels liens avec l'État où ils résident, puissent disposer dans cet État des meilleures chances de réinsertion professionnelle (voir, par exemple, arrêt Bergemann, précité, point 20).

23 Afin d'atteindre cet objectif, ces dispositions ouvrent un choix au travailleur qui est le mieux placé pour connaître les possibilités d'une réinsertion professionnelle. Il peut se placer sous le régime des prestations de chômage de l'État de son dernier emploi ou réclamer les prestations de l'État de sa résidence. Ce choix s'exerce, notamment, et s'exerce même exclusivement, dans le cas d'un chômeur complet qui choisit la législation de l'État de sa résidence, par la mise de l'intéressé à la disposition des services de l'emploi de l'État auquel est demandé le service des prestations. En revanche, le travailleur ne peut ni cumuler les montants des allocations de chômage des deux États ni, lorsqu'il s'est mis uniquement à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside, réclamer le bénéfice des prestations de chômage de l'État de son dernier emploi (voir arrêt du 27 mai 1982, Aubin, 227/81, Rec. p. 1991, point 19).

24 Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, l'élément déterminant pour l'application de l'article 71, dans son ensemble, est la résidence de l'intéressé dans un État membre autre que celui à la législation duquel il était assujetti au cours de son dernier emploi (voir en dernier lieu arrêt du 27 janvier 1994, Maitland Toosey, C-287/92, Rec. p. I-279, point 13).

25 Cet élément déterminant implique que l'article 71 est applicable même lorsque, au cours de son dernier emploi, le travailleur a résidé et travaillé, de manière continue ou non, sur le territoire de l'État membre dans lequel son employeur était également établi.

26 Il est vrai que l'application de la disposition interprétée permet à un travailleur de recevoir des prestations de chômage d'un État membre où il n'avait pas versé des cotisations pendant son dernier emploi. Toutefois, il s'agit là d'une conséquence voulue par le législateur communautaire, qui a entendu faire bénéficier le travailleur des meilleures chances de réinsertion professionnelle.

27 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement doit être interprété en ce sens qu'il s'applique également au cas d'une personne en chômage qui, au cours de son dernier emploi, résidait dans l'État membre où elle était employée, lorsque, par dérogation à l'article 13, paragraphe 2, sous a), dudit règlement et en application de son article 17, les autorités compétentes de deux États membres sont convenues que le travailleur salarié resterait soumis à la législation sur la sécurité sociale de l'un de ces États membres qui n'est pas celui sur le territoire duquel la personne en chômage était employée.

Sur la seconde question

28 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande si l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement s'applique même si l'accord fondé sur l'article 17 du règlement a été conclu à un moment où le travailleur salarié travaillait et résidait déjà sur le territoire d'un seul et même État membre.

29 Ainsi qu'il résulte de l'arrêt du 17 mai 1984, Brusse (101/83, Rec. p. 2223, point 20), rien dans le texte de l'article 17 ne permet de conclure que la possibilité de dérogation offerte aux États membres par cette disposition ne peut être exercée que pour l'avenir. Au contraire, l'esprit et le système de l'article 17 exigent qu'un accord au sens de cette disposition puisse couvrir également, dans l'intérêt du ou des travailleurs concernés, des périodes déjà écoulées (même arrêt, point 21).

30 Il y a donc lieu de répondre à la seconde question que l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), s'applique même si l'accord fondé sur l'article 17 du règlement a été

conclu à un moment où le travailleur salarié travaillait et résidait déjà sur le territoire d'un seul et même État membre.

Sur les dépens

31 Les frais exposés par les gouvernements allemand, français et italien et par la Commission des Communautés européennes, 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 (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par l'Arbeidshof te Brussel, par arrêt du 18 novembre 1993, dit pour droit:

1) L'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), 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, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique également au cas d'une per-

sonne en chômage qui, au cours de son dernier emploi, résidait dans l'État membre où elle était employée, lorsque, par dérogation à l'article 13, paragraphe 2, sous a), dudit règlement et en application de son article 17, les autorités compétentes de deux États membres sont convenues que le travailleur salarié resterait soumis à la législation sur la sécurité sociale de l'un de ces États membres qui n'est pas celui sur le territoire duquel la personne en chômage était employée.

2) Cet article s'applique même si l'accord fondé sur l'article 17 du règlement a été conclu à un moment où le travailleur salarié travaillait et résidait déjà sur le territoire d'un seul et même État membre.

Schockweiler Mancini Kakouris

Murray Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 juin 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. A. Schockweiler