CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 21 février 1995 *

Introduction

1. Dans la présente affaire, la Cour est saisie de quatre questions préjudicielles concernant le 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 [1].

Eu égard aux informations communiquées par le gouvernement espagnol à l'audience, il se pose toutefois la question de savoir si la Cour a compétence pour statuer sur les questions préjudicielles déférées.

Les faits

2. La loi espagnole n° 31 du 2 août 1984 sur la protection des chômeurs (ci-après la « loi n° 31/1984 ») distingue, pour ce qui est du versement des allocations de chômage, entre les prestations à caractère contributif, visées au titre I de la loi, et les allocations de chômage qui sont indépendantes de contributions antérieures du demandeur d'emploi, visées au titre II, chapitre 1, de la loi. Enfin, la loi prévoit au titre II, chapitre 2, une prestation dénommée « asistencia sanitaria » qui peut être obtenue sous certaines conditions lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions exigées pour bénéficier des prestations de chômage à caractère contributif ou non contributif.

3. Les demandeurs au principal, Teresa Zabala Erasun, Francisco Casquero Carrillo et Elvira Encabo Terrazos (ci-après « Zabala e.a. »), sont des ressortissants espagnols qui ont tous travaillé en France, durant des périodes variables, en qualité de travailleurs salariés. Ayant perdu leur travail en France, ils ont perçu, sur demande, les allocations de chômage à caractère contributif prévues au titre I de la loi n° 31/1984.

A l'expiration de la période durant laquelle ils avaient droit aux prestations à caractère contributif, les demandeurs ont sollicité le bénéfice des allocations de chômage prévues

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 149 du 5 juillet 1971, p. 2, dans sa rédaction résultant du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), et tel que modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1249/92 du Conseil, du 30 avril 1992 (JO L 136, p. 28).

au titre II, chapitre 1, de la loi n° 31/1984. Leurs demandes ont toutefois été rejetées par l'Instituto Nacional de Empleo espagnol (ci-après l'« INEM ») au motif que le royaume d'Espagne, dans sa déclaration au titre de l'article 5 du règlement n° 1408/71 concernant les prestations nationales relevant du champ d'application matériel du règlement, n'avait mentionné que les prestations à caractère contributif, les prestations non soumises à des contributions antérieures de la part du salarié ne figurant pas dans la déclaration [2].

Les questions déférées

Zabala e.a. ont ensuite agi contre l'INEM. Leurs actions sont actuellement pendantes devant la juridiction d'appel, le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dans le cadre de la procédure relative à ces appels, cette juridiction a déféré à la Cour les quatre questions suivantes:

« 1) La notification, adressée par le royaume d'Espagne au président du Conseil des Communautés européennes et publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* du 22 avril 1987, crée-t-elle une règle juridique dont les difficultés d'interprétation ne doivent pas être résolues par le juge national ordinaire?

2) En cas de réponse affirmative à la question précédente, faut-il considérer comme juridiquement licite l'exclusion que cette notification implique, en ce qu'elle ne dit rien des prestations à caractère d'assistance sociale contre le chômage, prévues par la législation espagnole?

3) Si l'interprétation ci-dessus ne peut pas être considérée comme valide, l'omission de la part de l'État espagnol doit-elle être sanctionnée en ce sens que, bien que cette déclaration ne prévoie pas cette forme de protection, elle l'inclut implicitement et l'ajoute aux autres mesures de protection, expressément énumérées?

4) Si les deux interprétations précédentes sont exclues, la lacune dans la déclaration du royaume d'Espagne obéit-elle non pas à l'intention d'exclure définitivement la protection à caractère d'assistance sociale du chômage, mais à l'intention de différer à une date ultérieure, qui doit être fixée, le moment où cette forme de protection sera prévue? »

4. Après que le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco eut déféré les questions susmentionnées à la Cour, le gouvernement espagnol a versé les

2 — Cette déclaration est publiée au JO 1987, C 107, p. 1.

prestations réclamées. Le royaume d'Espagne a déposé en outre une déclaration au titre de l'article 5 et conformément à l'article 97 du règlement n° 1408/71, aux termes de laquelle les prestations visées en l'espèce relèvent du champ d'application matériel du règlement [3].

5. Dans ces conditions, l'INEM a fait droit aux demandes de Zabala e.a. et a demandé au Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco de retirer les questions déférées.

La juridiction de renvoi a toutefois maintenu, par ordonnance du 19 mai 1994, la demande de décision préjudicielle en excluant que le gouvernement espagnol puisse clore l'affaire en faisant droit aux demandes de Zabala e.a. Selon l'ordonnance du 19 mai 1994, la raison en est qu'une affaire telle que l'espèce au principal n'est pas soumise, en droit procédural espagnol, au principe de la procédure accusatoire en appel. Le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco a indiqué en outre que

« il est constant que l'intérêt controversé — qui est indissociable de l'examen de la question préjudicielle — sort des limites du débat entre les parties et dépasse la spécificité de la situation qui est en cause en l'espèce. Le renvoi à la Cour de justice des Communautés européennes concerne des points ayant trait à l'application des articles 3, paragraphe 1, 4, paragraphes 1 et 2, 5 et 97 du règlement du Conseil du 14 juin 1971. Il vise à obtenir que soit définie la portée de ces règles du droit communautaire dérivé et à obtenir un complément ou une clarification qui, après cette précision quant à sa signification réelle, deviendra un élément obligatoire desdites règles ».

Le règlement n° 1408/71

6. La question de savoir quelles sont les prestations sociales des États membres qui relèvent du règlement n° 1408/71 est réglée par l'article 4 du règlement. Aux termes du premier paragraphe de cet article, le règlement s'applique notamment

« à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent

...

g) les prestations de chômage

... »

3 — La déclaration modificative est publiée au JO 1993, C 321, p. 2.

Il est précisé au paragraphe 2 de la disposition que les régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux relèvent du champ d'application du règlement, que ces régimes de sécurité sociale soient contributifs ou non. Toutefois, le règlement ne vise pas l'assistance sociale et médicale (voir paragraphe 4).

En vertu de l'article 5, les États membres mentionnent notamment, dans les déclarations notifiées et publiées conformément à la procédure prévue à l'article 97, quels sont, parmi leurs législations et régimes, ceux qui sont visés à l'article 4, paragraphe 1.

La procédure devant la Cour

7. Le gouvernement espagnol a indiqué qu'il estimait que la déclaration modificative du royaume d'Espagne au sujet du règlement n° 1408/71 ne produisait pas seulement ses effets pour l'avenir, mais montrait que le gouvernement espagnol considérait désormais que les prestations de chômage espagnoles ont toujours relevé de l'article 4, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1408/71, qu'elles aient un caractère contributif ou non.

Pour cette raison et au motif que les prestations litigieuses avaient été versées, le gouvernement espagnol a fait valoir que l'affaire était désormais sans objet et qu'il y avait dès lors lieu que la Cour refuse de répondre aux questions posées. En effet, selon lui, la résolution des questions par la Cour ne pouvait présenter d'intérêt ni pour le litige concret ni pour des affaires futures portant sur des allocations de chômage en vertu du titre II, chapitre 1, de la loi n° 31/1984 et, eu égard à sa jurisprudence dans les affaires Foglia [4], il y avait lieu que la Cour refuse de statuer sur les questions préjudicielles.

8. Eu égard aux déclarations du gouvernement espagnol, la Commission n'a pas voulu s'opposer à ce que la Cour refuse de trancher les questions déférées, la Commission n'estimant pas non plus qu'une prise de position sur ces questions soit nécessaire pour résoudre le présent litige ou pour servir de règle dans des litiges futurs. Si la Cour devait s'estimer compétente pour statuer sur les questions préjudicielles, la Commission fait valoir que les prestations concernées relèvent du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

Prise de position

9. En vertu de la jurisprudence constante et très abondante de la Cour, il appartient

4 — Arrêts du 11 mars 1980 (104/79, Rec. p. 745), et du 16 décembre 1981 (244/80, Rec. p. 3045).

« ... aux seules juridictions nationales qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour » [5].

La Cour a affirmé dans le même contexte qu'il n'en va différemment que dans les hypothèses où soit il apparaît que la procédure de l'article 177 du traité a été détournée de son objet et tend, en réalité, à amener la Cour à statuer par le biais d'un litige construit, soit il est manifeste que la disposition de droit communautaire soumise à l'interprétation de la Cour ne peut trouver à s'appliquer [6].

10. Selon la jurisprudence de la Cour, un renvoi préjudiciel ne perd pas « tout rapport avec le fond du litige » au simple motif que le litige qui a donné lieu aux questions préjudicielles ne semble pas — ou plus — exister au vu des éléments dont dispose la Cour [7]. Le fait que le gouvernement espagnol ait versé les prestations réclamées importe donc peu en lui-même pour ce qui est de la question de savoir si la Cour est compétente pour statuer sur les questions déférées.

Il est également sans grande incidence que le gouvernement espagnol ait l'intention, à l'avenir, d'appliquer également dans des affaires analogues une interprétation en vertu de laquelle les prestations sociales visées relèvent du règlement n° 1408/71, si bien que des litiges analogues ne devraient pas surgir. En effet, l'article 177 du traité, basé sur une coopération et une nette répartition des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, ne permet pas à celle-ci de censurer les motifs de l'ordonnance de renvoi et la pertinence de ses questions [8].

11. Il y a lieu de relever en outre que ce n'est que dans l'hypothèse où la déclaration modificative est contraignante pour l'application du règlement n° 1408/71 et a un effet rétroactif que l'on peut présumer que des litiges analogues ne surgiront pas. Or, la question de savoir si la déclaration a de tels effets ne relève pas de la procédure, mais du fond du litige.

5 — Voir l'arrêt du 18 octobre 1990, Dzodzi (C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763, point 34) ainsi que, dans des termes similaires, les arrêts du 11 juillet 1991, Crispoltoni (C-368/89, Rec. p. I-3695, point 10), du 28 novembre 1991, Durighello (C-186/90, Rec. p. I-5773, point 8), du 25 mai 1993, FAC (C-197/91, Rec. p. I-2639, point 12), et du 2 juin 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs (C-30/93, Rec. p. I-2305, point 18).

6 — Voir l'arrêt du 8 novembre 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Rec. p. I-4003, point 23) ainsi que, dans des termes similaires, l'ordonnance du 26 janvier 1990, Falciola (C-286/88, Rec. p. I-191, point 6), les arrêts du 16 juin 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563, point 6), et du 16 juillet 1992, Asociation Española de Banca Privada e.a. (C-67/91, Rec. p. I-4785, point 26).

7 — Voir, par exemple, les arrêts du 13 mars 1979, Peureux (86/78, Rec. p. 897, point 6), et du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071, point 10).

8 — Voir l'arrêt du 23 avril 1991, Ryborg (C-297/89, Rec. p. I-1943, point 9), ainsi que, dans des termes similaires, les arrêts du 20 mai 1976, Mazzalai (111/75, Rec. p. 657, point 9), et du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 24).

12. Nous n'estimons pas que la présente affaire soit un litige construit, comme dans le cas des affaires Foglia. En effet, dans la présente affaire, il ne s'agit pas pour la Cour de se prononcer sur des constructions procédurales arrangées par les parties en vue d'amener la Cour à prendre position sur certains problèmes de droit communautaire qui ne répondent pas à un besoin objectif inhérent à la solution d'un contentieux.

Au contraire, le gouvernement espagnol a cherché, devant la juridiction nationale, à obtenir le retrait des questions préjudicielles, de la même façon qu'il a demandé, devant la Cour, le rejet des questions.

13. Enfin, il ne ressort ni de la lettre de la juridiction de renvoi dans laquelle elle maintient la demande de décision préjudicielle sur les questions posées ni des déclarations à l'audience que les trois affaires qui ont fourni le cadre des renvois préjudiciels en l'espèce ne seraient plus pendantes. Les questions posées ne peuvent donc pas non plus être rejetées au motif qu'une décision préjudicielle ne serait pas prise en considération [9].

14. Pour les raisons qui précèdent, nous estimons qu'il n'y a pas lieu que la Cour refuse de statuer sur les questions déférées.

La valeur juridique des déclarations des États membres au titre de l'article 5 et conformément à l'article 97

15. Par les première et deuxième questions préjudicielles, le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco demande notamment si une déclaration d'un État membre au titre de l'article 5 du règlement n° 1408/71 est déterminante pour ce qui est de savoir quelles sont les prestations sociales de l'État membre en question qui relèvent du champ d'application matériel du règlement.

16. La circonstance qu'un État membre a mentionné une loi dans sa déclaration visée par l'article 5 du règlement n° 1408/71 doit, d'après une jurisprudence bien établie, être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette loi sont des prestations de sécurité sociale au sens dudit règlement [10].

17. La Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur le point de savoir si la déclaration d'un État membre doit également être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base d'une loi mentionnée dans la déclaration et qui sont échues avant la publication de la déclaration sont

9 — Voir, à cet égard, les arrêts du 4 octobre 1991, Grogan e.a. (C-159/90, Rec. p. I-4685, point 12), du 21 avril 1988, Pardini (338/85, Rec. p. 2041, point 11), et du 16 juillet 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. p. I-4673, point 18).

10 — Voir l'arrêt du 29 novembre 1977, Beerens (35/77, Rec. p. 2249, point 9).

des prestations de sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71.

A notre avis, il ne fait cependant guère de doute que tel est le cas. En effet, la valeur juridique d'une déclaration d'un État membre au titre de l'article 5 du règlement n° 1408/71 n'a pas un caractère dispositif — comme la Cour l'a souligné avec le terme « établissant » —, mais est en revanche une simple circonstance de fait qui indique quel est et a toujours été le rapport entre les prestations en cause et le règlement n° 1408/71.

18. Il en résulte que la déclaration modificative du royaume d'Espagne, telle qu'elle a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, série C, le 27 novembre 1993, doit être admise comme établissant que les régimes de sécurité sociale qui y sont mentionnés relèvent du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 depuis la date de la mise en œuvre des régimes en question.

19. Pour les motifs qui précèdent, il n'est pas nécessaire, à notre avis, de prendre position sur la question désormais historique et hypothétique de savoir si l'omission des prestations en cause dans la déclaration du royaume d'Espagne implique que ces prestations ne relevaient pas du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 [11].

Conclusion

20. Pour les raisons qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions posées:

« La déclaration du royaume d'Espagne au titre de l'article 5 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, telle qu'elle a été modifiée par la déclaration publiée le

11 — En l'absence de déclaration, il n'aurait toutefois pas été très difficile de constater que ces prestations relevaient de l'article 4, paragraphe 1, sous g). D'une part, elles sont accordées en fonction de critères légaux clairs, sans que les autorités nationales compétentes puissent exercer de pouvoir d'appréciation discrétionnaire en ce qui concerne les besoins personnels des demandeurs et, d'autre part, les prestations en cause concernent l'un des événements sociaux qui sont expressément énumérés à l'article 4, paragraphe 1.

27 novembre 1993, doit être admise comme établissant que les prestations mentionnées dans la déclaration modificative relèvent du champ d'application matériel du règlement (CEE) n° 1408/71, que le droit aux prestations soit né avant ou après la publication de la déclaration modificative au *Journal officiel des Communautés européennes.* »