ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

5 février 2002 *

Dans l'affaire C-277/99,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Doris Kaske

et

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

une décision à titre préjudiciel, d'une part, sur la possibilité d'appliquer une convention relative à l'assurance chômage conclue entre la République fédérale d'Allemagne et la république d'Autriche plutôt que les articles 3, 6, 67 et 71 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), par une transposition aux prestations d'assurance chômage des principes dégagés dans l'arrêt du 7 février 1991, Rönfeldt (C-227/89, Rec. p. I-323), et, d'autre part, sur l'interprétation des articles 48 et 51 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 42 CE),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^me^ F. Macken, président de chambre, M^me^ N. Colneric, MM. J.-P. Puissochet (rapporteur), R. Schintgen et V. Skouris, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M^me^ Kaske, par M^e^ F.-C. Sladek, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement espagnol, par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement portugais, par MM. L. Fernandes et S. Pizarro, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. P. Hillenkamp et G. Braun, en qualité d'agents,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 octobre 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 29 juin 1999, parvenue à la Cour le 26 juillet suivant, le Verwaltungsgerichtshof a posé, en application de l'article 234 CE, quatre questions préjudicielles concernant, d'une part, la possibilité d'appliquer une convention relative à l'assurance chômage conclue entre la République fédérale d'Allemagne et la république d'Autriche (ci-après la «convention germano-autrichienne») plutôt que les articles 3, 6, 67 et 71 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), par une transposition aux prestations d'assurance chômage des principes dégagés dans l'arrêt du 7 février 1991, Rönfeldt (C-227/89, Rec. p. I-323), et portant, d'autre part, sur l'interprétation des articles 48 et 51 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 42 CE).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre du recours formé par M^me^ Kaske contre une décision du 28 novembre 1996 par laquelle la Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (bureau régional de l'office du travail et de l'emploi de Vienne, ci-après l'«office»), conformément à une résolution de l'Ausschuss für Leistungsangelegenheiten (commission compétente en matière de prestations), a rejeté sa demande tendant au versement d'une allocation de chômage sur le fondement de l'article 14, paragraphe 5, de l'Arbeitslosenversicherungsgesetz (loi relative à l'assurance chômage, ci-après l'«AlVG»).

La réglementation communautaire

3 Le règlement n° 1408/71 est entré en vigueur à l'égard de la république d'Autriche dès l'adhésion de cette dernière à l'Espace économique européen, le 1er janvier 1994.

4 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prévoit:

«Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement.»

5 L'article 6, sous a), du règlement n° 1408/71 dispose:

«Dans le cadre du champ d'application personnel et du champ d'application matériel du présent règlement, celui-ci se substitue, sous réserve des dispositions des articles 7, 8 et 46 paragraphe 4, à toute convention de sécurité sociale liant:

a) soit exclusivement deux ou plusieurs États membres».

6 L'article 67 du règlement n° 1408/71, intitulé «Totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi», prévoit:

«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 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 sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'emploi accomplies sous la législation qu'elle applique.

3. Sauf dans les cas visés à l'article 71 paragraphe 1 alinéa 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.

4. Lorsque la durée d'octroi des prestations dépend de la durée des périodes d'assurance ou d'emploi, les dispositions du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 sont applicables, selon le cas.»

7 L'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 1408/71 dispose:

«Le chômeur 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:

[...]

b) [...]

ii) un travailleur autre qu'un travailleur frontalier qui est en chômage complet et qui se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside ou qui retourne sur ce territoire bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet État, comme s'il y avait exercé son dernier emploi; ces prestations sont servies

par l'institution du lieu de résidence et à sa charge. Toutefois, si ce travailleur 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.»

Le droit national

8 L'article 14 de l'AlVG prévoit:

«*Ouverture du droit*

1. Le droit à l'assurance chômage est ouvert pour la première fois lorsque le chômeur a exercé un emploi soumis à l'assurance chômage obligatoire sur le territoire national durant 52 semaines au total au cours des 24 mois précédant le dépôt de sa demande (période de référence).

[...]

5. Les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies à l'étranger doivent être prises en compte aux fins de l'ouverture du droit, dans la mesure où cette question est régie par des conventions interétatiques ou des traités internationaux. Pour que ces périodes d'assurance ou d'emploi accomplies à l'étranger soient prises en considération, il n'est pas nécessaire que le chômeur ait effectué une période d'emploi minimum sur le territoire national avant de demander le bénéfice des indemnités de chômage:

1. s'il a résidé ou séjourné à titre habituel en Autriche au moins quinze ans au total antérieurement à son dernier emploi à l'étranger, ou

2. s'il s'est établi en Autriche aux fins d'un regroupement familial et que son conjoint y a son domicile ou sa résidence habituelle depuis quinze ans au moins au total, et

que, dans les deux cas, il s'inscrit au chômage en Autriche dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle son emploi ou l'obligation d'assurance à l'étranger ont pris fin.

6. Pour déterminer l'ouverture du droit, les périodes mentionnées aux articles 4 et 5 ne sont prises qu'une seule fois en considération.»

La convention germano-autrichienne

9 La convention germano-autrichienne est entrée en vigueur le 1er octobre 1979 et elle est toujours applicable. L'article 7 de cette convention dispose:

«Prise en compte des périodes d'emploi soumises à l'obligation de cotiser qui ont été accomplies selon la législation de l'autre État contactant

(1) Pour apprécier si la durée requise aux fins de l'ouverture du droit est atteinte et pour déterminer la durée du droit aux prestations, il est tenu compte des périodes d'emploi soumises à l'obligation de cotiser qui ont été accomplies selon la législation de l'autre État contractant pour autant que le demandeur possède la nationalité de l'État contractant dans lequel le droit est invoqué et qu'il séjourne habituellement sur le territoire dudit État. Il en est de même lorsque le demandeur s'est établi, aux fins du regroupement familial, dans l'État contractant dans lequel le droit est invoqué et que son conjoint, qui y réside déjà, possède la nationalité dudit État.

(2) En ce qui concerne les autres chômeurs, les périodes d'emploi soumises à l'obligation de cotiser accomplies selon la législation de l'autre État contractant ne sont prises en considération que si, après sa dernière entrée sur le territoire de l'État contractant dans lequel il invoque le droit aux prestations, l'intéressé y a occupé un emploi salarié pendant au moins quatre semaines sans violer les dispositions relatives à l'emploi des étrangers.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

10 M^me^ Kaske, allemande de naissance, a également la nationalité autrichienne depuis 1968. De 1972 au 31 décembre 1982, elle a exercé en Autriche un emploi salarié soumis aux assurances pension, maladie, accident et chômage. En 1983, elle s'est établie en Allemagne où elle a travaillé en tant que salariée jusqu'en avril 1995 en cotisant, notamment, à l'assurance chômage. Elle y a perçu une allocation de chômage pendant la période allant du 1^er^ mai 1995 au 14 février 1996. Du 15 février 1996 au 31 mai 1996, la demanderesse y a occupé de nouveau un emploi soumis à l'assurance chômage. Elle est retournée ensuite en Autriche, où elle a déposé, le 12 juin 1996, une demande d'allocation de chômage auprès de l'office.

11 L'office a rejeté la demande de l'intéressée par décision du 8 août 1996. Il a motivé celle-ci par la circonstance que M^me^ Kaske n'avait pas accompli une période d'assurance ou d'emploi en dernier lieu en Autriche avant de faire valoir son droit à une allocation de chômage, comme le prévoit l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71. Par conséquent, il aurait été impossible de totaliser des périodes d'assurance et/ou d'emploi accomplies dans un autre État membre sur le fondement dudit règlement. Compte tenu de cette impossibilité, la durée nécessaire pour pouvoir prétendre au versement d'une allocation de chômage n'aurait pas été atteinte.

12 M^me^ Kaske a introduit contre cette décision du 8 août 1996 une réclamation qui a été rejetée comme non fondée par la décision de l'office du 28 novembre 1996. Dans les motifs de sa décision, l'administration a, d'une part, considéré que l'intéressée n'entrait pas dans le champ d'application de l'article 14, paragraphe 1, de l'AlVG, pris pour l'application de l'article 67 du règlement n° 1408/71, dès lors qu'elle n'avait pas été en mesure de justifier avoir accompli en Autriche des périodes d'emploi soumises à l'assurance chômage au cours des vingt-quatre mois ayant précédé sa demande. La défenderesse au principal a, d'autre part, exclu l'applicabilité de l'article 14, paragraphe 5, de l'AlVG, la demanderesse n'ayant ni résidé en Autriche durant quinze ans avant l'acquisition des périodes d'assurance en Allemagne ni transféré sa résidence en Autriche dans le cadre d'un

regroupement familial. Par suite, les périodes d'emploi accomplies à l'étranger n'auraient pas pu être prises en compte au titre de l'ouverture du droit à une allocation de chômage.

13 Le Verwaltungsgerichtshof a été saisi d'un recours contre cette décision de refus du 28 novembre 1996. Considérant que M^me^ Kaske pourrait avoir droit à une allocation de chômage si ses périodes d'emploi accomplies en Allemagne étaient retenues au titre de l'ouverture du droit à cette prestation et qu'elle pourrait bénéficier desdites périodes si les dispositions de la convention germano-autrichienne lui étaient appliquées, il a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La 'jurisprudence Rönfeldt' de la Cour de justice est-elle applicable également dans le cas où un travailleur migrant a exercé le 'droit de libre circulation' (ou, plus précisément, l'a exercé par anticipation) avant l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1408/71, mais également avant que le traité CE ne soit valable dans son État d'origine, c'est-à-dire à un moment où il ne pouvait pas encore invoquer les articles 39 et suivants du traité CE (anciens articles 48 et suivants) dans l'État d'emploi?

2) En cas de réponse affirmative à la première question:

L'application de la jurisprudence Rönfeldt aux cas dans lesquels l'assurance chômage intervient signifie-t-elle qu'un travailleur migrant peut invoquer la règle — plus avantageuse que celle du règlement n° 1408/71 — résultant d'une convention bilatérale conclue entre deux États membres de l'Union européenne (en l'occurrence, la convention germano-autrichienne relative à l'assurance chômage) pour toute la période d'exercice du droit de libre circulation au sens des articles 39 et suivants du traité CE (anciens articles 48 et suivants), en particulier s'il s'agit de droits que l'intéressé fait valoir après son retour de l'État d'emploi dans l'État d'origine?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question:

De tels droits doivent-ils être appréciés selon la convention plus favorable uniquement dans la mesure où ils sont fondés sur les périodes d'assurance chômage obligatoire accomplies dans l'État d'emploi avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71 (soit, en l'espèce, avant le 1er janvier 1994)?

4) En cas de réponse négative à l'une des deux premières questions ou de réponse affirmative à la troisième question:

Est-il admissible, du point de vue de l'interdiction de toute discrimination énoncée à l'article 39 CE (ancien article 48 du traité CE), lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, qu'un État membre prévoie dans son ordre juridique une règle plus avantageuse que celle contenue dans le règlement n° 1408/71 (à savoir la renonciation à la condition que l'intéressé ait accompli en dernier lieu des périodes d'assurance au sens de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71) pour la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre, en subordonnant toutefois l'application de cette règle — sauf le cas du regroupement familial — à une condition de résidence de quinze ans sur le territoire national antérieurement à l'acquisition des périodes d'assurance dans l'autre État membre?»

Sur la première question

14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt Rönfeldt, précité, qui permettent

d'écarter l'application des dispositions du règlement n° 1408/71 pour continuer à appliquer au travailleur ressortissant d'un État membre une convention bilatérale à laquelle ce règlement s'est normalement substitué, valent également dans le cas où ce travailleur a exercé un droit de libre circulation avant l'entrée en vigueur dudit règlement et avant que le traité soit applicable dans son État membre d'origine.

15 Au point 29 de l'arrêt Rönfeldt, précité, la Cour a jugé que les articles 48 et 51 du traité s'opposaient à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour les travailleurs ayant exercé leur droit à la libre circulation, de l'inapplicabilité, par suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, des conventions en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national.

16 Dans l'affaire au principal, M^me^ Kaske a travaillé successivement en Autriche et en Allemagne, avant de se retrouver au chômage dans ce dernier État. Revenue en Autriche immédiatement après s'être trouvée dans cette dernière situation, elle prétend bénéficier des allocations chômage dans son nouveau pays de résidence en faisant valoir, notamment, les périodes d'emploi effectuées en Allemagne. Elle estime que l'application de la convention germano-autrichienne permet la prise en compte desdites périodes au titre de la législation autrichienne sur le chômage et lui ouvre ainsi droit au versement, par l'administration autrichienne, des allocations correspondantes.

Recevabilité des questions

17 Le gouvernement autrichien soutient principalement que la prise en compte des périodes d'emploi accomplies par M^me^ Kaske en Allemagne est sans incidence sur la solution du litige au principal dès lors que le total des périodes pouvant être prises en compte depuis la fin de l'indemnisation d'une précédente période de chômage par l'administration allemande est insuffisant pour lui ouvrir droit à une allocation de chômage eu égard aux conditions de durée d'emploi prévues par

l'AlVG. Ce gouvernement fait donc valoir, au moins implicitement, que la question de savoir si la convention germano-autrichienne peut être appliquée à la situation de M^me^ Kaske ne présente aucune utilité pour la solution du litige au principal.

18 Il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée par l'article 234 CE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêt du 13 mars 2001, PreussenElektra, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38).

19 La Cour a également indiqué que, dans des hypothèses exceptionnelles, il lui appartient d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence. Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, notamment, arrêt PreussenElektra, précité, point 39).

20 En l'espèce, les questions soulevées par la juridiction de renvoi portent sur l'interprétation du droit communautaire. L'appréciation de la durée d'emploi nécessaire pour ouvrir droit à une allocation de chômage est une question de droit interne dont la Cour n'a pas à connaître. Aucune des hypothèses exposées au point précédent, de nature à rejeter la question comme irrecevable, ne se présente pas dans cette affaire.

21 Il y a donc lieu de répondre aux questions préjudicielles.

Au fond

22 Le gouvernement autrichien soutient que les principes dégagés dans l'arrêt Rönfeldt, précité, ne sont pas applicables à la situation de M^me^ Kaske pour deux raisons. D'une part, le règlement n° 1408/71 aurait déjà été appliqué à celle-ci, dès lors qu'elle aurait perçu, sur son fondement, une prestation en Allemagne pour l'indemnisation d'une première période de chômage. Elle relèverait donc définitivement du règlement n° 1408/71, car, si un travailleur migrant pouvait demander l'application de la règle la plus avantageuse chaque fois qu'il se trouve au chômage au cours de sa carrière, cela entraînerait des difficultés de gestion considérables. D'autre part, le gouvernement autrichien fait valoir que l'arrêt Rönfeldt, précité, a été rendu dans le contexte des droits à pension, qui présenteraient des différences sensibles par rapport aux prestations d'assurance chômage en cause dans le litige au principal.

23 Le gouvernement espagnol invoque également ce dernier argument. Il soutient que, à la différence des prestations de retraite et d'invalidité, auxquelles le ressortissant d'un État membre peut avoir droit quel que soit l'État membre dans lequel s'est produit le fait générateur, le droit à l'allocation de chômage est subordonné, en vertu du règlement n° 1408/71, à la condition que la dernière période d'assurance ou d'emploi ait été accomplie dans l'État membre dans lequel la prestation est demandée. Loin d'être fortuite, cette différence s'expliquerait par la nature même des allocations de chômage, qui sont indiscutablement liées au dernier emploi occupé et dont le versement est interrompu par un nouvel emploi.

24 Il convient, à titre liminaire, de déterminer si les principes dégagés dans l'arrêt Rönfeldt, précité, s'appliquent aux prestations d'assurance chômage puisqu'elles sont en cause dans le litige au principal.

25 Au point 21 de l'arrêt Rönfeldt, précité, la Cour a considéré que la question posée dans cette affaire par la juridiction nationale devait s'entendre comme tendant à savoir si la perte des avantages de sécurité sociale qui découle, pour les travailleurs concernés, de l'inapplicabilité des conventions conclues entre les États membres, par suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, est compatible avec les articles 48 et 51 du traité. La réponse qui a été apportée dans cet arrêt concerne par conséquent l'ensemble des avantages de sécurité sociale visés par le règlement n° 1408/71, que les prestations soient définitivement acquises ou qu'elles indemnisent momentanément un assuré. À cet égard, il convient de relever que les principes dégagés dans l'arrêt Rönfeldt, précité, concernent, certes, des prestations de retraite qui ont, sans aucun doute, pour caractéristique d'être définitives, mais également des prestations d'invalidité qui, comme les prestations de chômage, peuvent être variables et même, dans certains cas, provisoires (voir, en ce sens, arrêts du 9 novembre 1995, Thévenon, C-475/93, Rec. p. I-3813, points 2, 26 et 27, et du 9 octobre 1997, Naranjo Arjona e.a., C-31/96 à C-33/96, Rec. p. I-5501, points 2 et 29). Il n'existe donc pas de véritable différence de nature entre ces différentes prestations au regard de la qualification d'avantage de sécurité sociale qui en est donnée dans l'arrêt Rönfeldt, précité.

26 S'agissant de l'espèce au principal, les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt Rönfeldt, précité, impliquent qu'un ressortissant autrichien qui aurait pu bénéficier des dispositions de la convention germano-autrichienne, signée avant l'entrée en vigueur, en Autriche, du règlement n° 1408/71, possède un droit acquis au maintien de l'application de ladite convention après cette entrée en vigueur. En tout état de cause, pour avoir été susceptible d'entrer dans le champ d'application de cette convention avant l'entrée en vigueur dudit règlement, il fallait que ce ressortissant ait déjà occupé un emploi en Allemagne.

27 Les principes dégagés dans l'arrêt Rönfeldt, précité, ont pour seul objet de pérenniser un droit acquis en matière sociale et non organisé dans le cadre du droit communautaire à la date à laquelle le ressortissant d'un État membre qui l'invoque pouvait en bénéficier. Dès lors, la circonstance que le règlement n° 1408/71 soit devenu applicable dans l'État membre d'origine d'un ressortissant à la date de l'adhésion de cet État membre à la Communauté européenne est sans incidence sur son droit acquis à bénéficier d'une réglementation bilatérale

qui lui était seule applicable au moment où il a exercé un droit de libre circulation. Ainsi d'ailleurs que le soutient la Commission, une telle solution repose sur l'idée que l'intéressé était en droit d'avoir une confiance légitime dans le fait qu'il pourrait bénéficier des dispositions de la convention bilatérale.

28 Par voie de conséquence, il y a lieu de répondre à la première question que les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt Rönfeldt, précité, qui permettent d'écarter l'application des dispositions du règlement n° 1408/71 pour continuer à appliquer au travailleur ressortissant d'un État membre une convention bilatérale à laquelle ce règlement s'est normalement substitué, valent également dans le cas où ce travailleur a exercé un droit de libre circulation avant l'entrée en vigueur dudit règlement et avant que le traité soit applicable dans son État membre d'origine.

Sur les deuxième et troisième questions

29 Par ses deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi demande, d'une part, si le droit acquis par un ressortissant autrichien de se voir appliquer la convention germano-autrichienne plutôt que le règlement n° 1408/71 est relatif à toute la période pendant laquelle il a exercé son droit de libre circulation et, d'autre part, si ce droit peut être fondé sur l'ensemble des périodes d'assurance chômage accomplies par l'intéressé ou doit être fondé seulement sur les périodes accomplies avant l'entrée en vigueur dudit règlement en Autriche.

30 Ainsi qu'il a été jugé au point 29 de l'arrêt Rönfeldt, précité, et rappelé au point 15 du présent arrêt, les articles 48 et 51 du traité s'opposent à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour les travailleurs ayant exercé leur droit à la libre circulation, de l'inapplicabilité, par suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, des conventions en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national.

31 En d'autres termes, si, au regard d'un avantage de sécurité sociale, le ressortissant d'un État membre peut bénéficier d'une convention passée entre deux États membres et si cette convention lui est plus favorable qu'un règlement communautaire qui lui est devenu applicable postérieurement, le droit qu'il tire de cette convention lui est définitivement acquis, de sorte que toutes les limitations qui lui seraient apportées seraient contraires aux dispositions des articles 48 et 51 du traité.

32 Par suite, concernant les allocations de chômage, dès lors que les périodes d'assurance ou d'emploi qui constituent le fondement des droits du travailleur ont été accomplies, au moins partiellement, à une époque où seule une convention bilatérale était applicable, la situation globale du travailleur doit être appréciée au regard des dispositions de cette convention si elle lui est favorable. Il n'y a pas lieu à cet égard de faire de différence, d'une part, entre les périodes d'exercice du droit de libre circulation et, d'autre part, entre les périodes d'assurance ou d'emploi selon que ces périodes sont situées avant ou après l'entrée en vigueur du traité et du règlement n° 1408/71 dans l'État membre d'origine du travailleur.

33 En revanche, si le fondement des droits de ce dernier est totalement postérieur à l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, c'est-à-dire, ainsi que l'analyse le gouvernement autrichien, s'il a épuisé tous les droits qui provenaient d'une période d'assurance ou d'emploi précédente, suivie d'une période de chômage au cours de laquelle une allocation de chômage lui a été versée, l'intéressé se trouve alors dans une situation nouvelle qui doit être appréciée au regard des dispositions de ce règlement (arrêt Thévenon, précité).

34 Le règlement n° 1408/71 ne devient applicable de la sorte que si les droits acquis en vertu de la convention bilatérale ont été entièrement épuisés au cours de la première période de chômage. S'ils ne l'ont pas été, l'intéressé reste soumis au régime plus favorable de la convention même pour les périodes postérieures.

35 Dès lors, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que, si les périodes d'assurance ou d'emploi ouvrant au travailleur ressortissant d'un État membre le droit à l'allocation de chômage à laquelle il prétend ont commencé à courir avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, sa situation doit être appréciée au regard des dispositions de la convention bilatérale pour toute la période pendant laquelle il a exercé son droit de libre circulation et en prenant en compte l'ensemble des périodes d'assurance ou d'emploi qu'il a accomplies, sans distinguer selon que ces périodes se situent avant ou après l'entrée en vigueur du traité et du règlement n° 1408/71 dans l'État membre d'origine du travailleur. Si, en revanche, après avoir épuisé tous les droits qu'il tirait de la convention, l'intéressé exerce à nouveau son droit à la libre circulation et s'il accomplit de nouvelles périodes d'assurance ou d'emploi situées exclusivement après l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, sa situation nouvelle est régie par ce règlement.

Sur la quatrième question

36 Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi demande en substance si une disposition telle que l'article 14, paragraphe 5, de l'AlVG, qui déroge à l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 en prévoyant dans deux cas, à savoir un séjour d'au moins quinze ans en Autriche et un regroupement familial, que la demande d'allocation de chômage ne doit pas nécessairement être introduite dans le dernier État où le travailleur a accompli une période d'assurance ou d'emploi mais peut être introduite en Autriche, respecte le principe de non-discrimination posé par l'article 48 du traité.

37 Il est de jurisprudence constante que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un droit national prévoie des règles plus favorables que le droit communautaire lui-même si les règles ainsi édictées sont compatibles avec celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du 10 décembre 1969, Duffy, 34/69, Rec. p. 597, point 9; du 6 mars 1979, Rossi, 100/78, Rec. p. 831, point 14; du 12 juin 1980, Laterza, 733/79,

Rec. p. 1915, point 8; du 9 juillet 1980, Gravina e.a., 807/79, Rec. p. 2205, point 7; Rönfeldt, précité, point 26, et du 7 juillet 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, point 23).

38 Dans l'affaire au principal, l'avantage réservé par l'article 14, paragraphe 5, de l'AlVG aux chômeurs qui ont séjourné quinze ans en Autriche avant leur dernier emploi à l'étranger bénéficie principalement aux ressortissants autrichiens stables, au détriment des ressortissants autrichiens qui ont exercé leur droit de libre circulation, ainsi que de la plupart des ressortissants des autres États membres. Une telle disposition doit donc être regardée comme une restriction au droit de libre circulation et comme une discrimination fondée sur la nationalité.

39 Dès lors, il y a lieu de répondre à la quatrième question qu'un droit national peut édicter des règles plus favorables que le droit communautaire, à la condition qu'elles respectent les principes de ce droit. La réglementation d'un État membre qui privilégie, au regard des conditions pour bénéficier d'une allocation de chômage, les travailleurs qui ont séjourné quinze ans sur le territoire de cet État membre avant leur dernier emploi à l'étranger est incompatible avec l'article 48 du traité.

Sur les dépens

40 Les frais exposés par les gouvernements autrichien, espagnol et portugais, ainsi que par la Commission, 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 le Verwaltungsgerichtshof, par ordonnance du 29 juin 1999, dit pour droit:

1) Les principes dégagés par la Cour dans l'arrêt du 7 février 1991, Rönfeldt (C-227/89), qui permettent d'écarter l'application des dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, pour continuer à appliquer au travailleur ressortissant d'un État membre une convention bilatérale à laquelle ce règlement s'est normalement substitué, valent également dans le cas où ce travailleur a exercé un droit de libre circulation avant l'entrée en vigueur dudit règlement et avant que le traité CE soit applicable dans son État membre d'origine.

2) Si les périodes d'assurance ou d'emploi ouvrant au travailleur ressortissant d'un État membre le droit à l'allocation de chômage à laquelle il prétend ont commencé à courir avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, sa situation doit être appréciée au regard des dispositions de la convention bilatérale pour toute la période pendant laquelle il a exercé son droit de libre circulation et en prenant en compte l'ensemble des périodes d'assurance ou

d'emploi qu'il a accomplies, sans distinguer selon que ces périodes se situent avant ou après l'entrée en vigueur du traité et du règlement n° 1408/71 dans l'État membre d'origine du travailleur. Si, en revanche, après avoir épuisé tous les droits qu'il tirait de la convention, l'intéressé exerce à nouveau son droit à la libre circulation et s'il accomplit de nouvelles périodes d'assurance ou d'emploi situées exclusivement après l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, sa situation nouvelle est régie par ce règlement.

3) Un droit national peut édicter des règles plus favorables que le droit communautaire, à la condition qu'elles respectent les principes de ce droit. La réglementation d'un État membre qui privilégie, au regard des conditions pour bénéficier d'une allocation de chômage, les travailleurs qui ont séjourné quinze ans sur le territoire de cet État membre avant leur dernier emploi à l'étranger est incompatible avec l'article 48 du traité.

Macken Colneric Puissochet

Schintgen Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 février 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken