ARRÊT DE LA COUR DU 20 MARS 1979 [1]

Giovanni Coccioli contre Bundesanstalt für Arbeit (demande de décision préjudicielle, formée par le Sozialgericht de Hildesheim)

Affaire 139/78

Sommaire

1. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Chômage — Prestations — Maintien du droit aux prestations pendant le séjour dans un autre État membre — Délai de trois mois — Prolongation — Demande présentée après l'expiration du délai — Prolongation admissible*

   (Règlement du Conseil n° 1408/71, art. 69, § 2)

2. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Chômage — Prestations — Maintien du droit aux prestations pendant le séjour dans un autre État membre — Délai de trois mois — Prolongation — Pouvoir d'appréciation des autorités nationales*

   (Règlement du Conseil n° 1408/71, art. 69, § 2)

1. Une prolongation du délai visé à l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est admissible, même lorsque la demande est introduite après l'expiration de ce délai.
2. L'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 ne limite pas la liberté des services et institutions compétents des États membres de prendre en considération, en vue de décider de la prolongation éventuelle du délai prévu par cette disposition, tous les éléments qu'ils estiment pertinents, inhérents tant à la situation individuelle des travailleurs concernés qu'à l'exercice d'un contrôle efficace.

Dans l'affaire 139/78

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Sozialgericht de Hildesheim dans le litige pendant devant cette juridiction entre

GIOVANNI COCCIOLI

1 — Langue de procédure: l'allemand.

et

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 69, paragraphe 2, du règlement 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 n° L 149, p. 2).

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, président de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

En vertu de l'article 69, paragraphe 1, alinéa c), du règlement 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 n° L 149, p. 2), un travailleur en chômage complet, qui a droit aux prestations dans un État membre et qui se rend dans un autre État membre pour y chercher un emploi, conserve le droit auxdites prestations pendant une période de trois mois au maximum, à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 69:

«Si l'intéressé retourne dans l'État compétent avant l'expiration de la période pendant laquelle il a droit aux prestations en vertu des dispositions du paragraphe 1, alinéa c), il continue à avoir droit aux prestations conformément à la législation de cet État; il perd tout droit aux prestations en vertu de la législation de l'État compétent s'il n'y retourne pas avant l'expiration de cette période. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents.»

M. Coccioli, ressortissant italien domicilié à Göttingen en république fédérale d'Allemagne, avait été admis en dernier lieu à l'assistance au chômage («Arbeitslosenhilfe») à partir du 13 décembre 1976. L'assistance au chômage lui a été versée par l'«Arbeitsamt» (office du travail) de Göttingen du 13 décembre 1976 au 18 décembre 1976. Le 15 décembre 1976, M. Coccioli a fait part à l'office du travail de son intention de retourner en Italie. Partant, l'office du travail a établi le 17 décembre 1976 l'attestation E 303 concernant le maintien du droit aux prestations de chômage. Il ressortait de cette attestation que le demandeur pouvait bénéficier des prestations pendant une durée de trois mois, c'est-à-dire du 19 décembre 1976 au 18 mars 1977. Le demandeur a reçu en même temps le feuillet explicatif E 303/5, rédigé en langue italienne, où l'attention est attirée notamment sur le fait que si le réclamant cherche un emploi hors de la république fédérale d'Allemagne pendant plus de trois mois, les droits qu'il aurait encore à l'égard de l'assurance-chômage allemande disparaissent à l'expiration de ce délai. Selon le formulaire, l'office du travail qui a délivré l'attestation E 303 peut autoriser des exceptions.

Au cours du même mois de décembre 1976, le demandeur est retourné à Erchi en Italie en vue d'y trouver un emploi. Ni à l'époque de son retour ni dans les semaines suivantes il n'existait pour lui dans cette localité des perspectives de placement.

Le 16 mars 1977, il a été atteint d'une maladie et déclaré inapte au travail du 16 mars jusqu'au 14 mai 1977.

Le 15 mai 1977, il est revenu en République fédérale et a demandé le 16 du même mois à l'office du travail de Göttingen de lui accorder l'assistance au chômage, prétendant avoir été empêché par sa maladie de revenir dans la République fédérale dans le délai de trois mois prescrit. L'office du travail a rejeté la demande, estimant qu'une prolongation exceptionnelle du délai de trois mois au sens de l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase du règlement n° 1408/71, n'était pas possible, le séjour du demandeur en Italie ayant cessé d'être justifié par la recherche de travail bien avant la survenance de l'incapacité de travail, étant donné l'absence de perspectives de placement dans la localité où il s'était rendu à la recherche de travail, et qu'en prolongeant, pour d'autres raisons, son séjour en Italie, le demandeur devait accepter le risque de voir surgir un événement imprévisible l'empêchant de revenir en temps voulu en République fédérale.

Ayant vainement fait opposition au rejet de sa demande par l'office du travail, le demandeur a saisi le Sozialgericht de Hildesheim, lequel, par ordonnance du 8 juin 1978, a sursis à statuer, et a demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1) Une prolongation du délai en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement CEE n° 1408/71 est-elle admissible, lorsque la demande de prolongation n'a été présentée qu'après l'expiration du délai?

2) En cas de réponse affirmative:

Les services de l'emploi compétents agissent-ils dans le cadre de leurs pouvoirs discrétionnaires lorsqu'ils nient l'existence d'une exception justifiant la prolongation du délai, parce que

a) il n'existait pour le travailleur en chômage aucune perspective d'emploi dans un autre État membre dans lequel il s'était inscrit comme demandeur d'emploi et

b) le retour dans les délais à la suite d'une maladie soudaine était impossible?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 14 juin 1978.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par la Bundesanstalt für Arbeit (Office fédéral d'emploi), partie défenderesse au principal, et par la Commission des CE.

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

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour

En ce qui concerne la première question, la *partie défenderesse au principal* relève que, selon le sens commun, une prolongation de délai suppose que celui-ci ne soit pas encore expiré. Toutefois, il serait douteux que telle ait été la volonté réelle des auteurs du règlement n° 1408/71 en ce qui concerne le délai prévu à l'article 69, paragraphe 1, alinéa c). L'expérience prouverait que presque toutes les demandes de prolongation du délai ne sont présentées à la défenderesse qu'après expiration de la période de trois mois. Cela résulterait pour partie du fait que les intéressés sous-estimeraient la durée de l'acheminement postal. Ce serait pourquoi, pour des motifs sociaux, la défenderesse incline à penser qu'il est encore possible de prolonger la période de trois mois après son expiration, sous réserve que toutes les autres conditions soient remplies.

De l'avis de la défenderesse, la deuxième question est inadmissible. En effet, elle se rapporterait non pas à l'interprétation de l'article 69, paragraphe 2, du règlement, mais à l'exercice, dans le cas d'espèce, du pouvoir discrétionnaire que cette disposition concède à l'administration. La question de savoir si, en fondant leur décision sur des considérations illicites, les services de l'emploi ont excédé leurs pouvoirs, ne pourrait être résolue qu'à la lumière des faits de la cause, en tenant compte de toutes les circonstances y afférentes. Or, l'article 177 du traité CEE ne donnerait pas compétence à la Cour de justice pour qualifier, au regard d'une norme juridique, les faits de la cause pendante au principal.

La *Commission* pose d'abord la question de l'incompatibilité éventuelle de l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 avec l'article 51 du traité CEE. Elle relève que le chômeur qui, revenu dans l'État membre compétent, remplit toutes les conditions requises pour pouvoir continuer à bénéficier des prestations prévues par la législation de cet État, est puni par l'article 69, paragraphe 2, pour avoir dépassé le délai, de la privation des droits éventuellement *conférés en plus par la législation dudit État et uniquement par elle.*

Or, la Commission fait observer que l'Arbeitsförderungsgesetz (AFG) (loi allemande sur la promotion du travail) prévoit également des sanctions. Selon le paragraphe 120 de l'AFG, les prestations accordées au titre du chômage sont refusées pendant six jours ouvrables lorsque le chômeur ne donne pas suite à la demande de l'office du travail l'invitant à se présenter. Le dépassement du délai de trois mois pourrait être assimilé au manquement à l'obligation de se présenter. La seule question qui resterait donc à résoudre serait celle de savoir si la perte totale d'autres droits prévue à l'article 69, paragraphe 2, n'est pas disproportionnée et, pour cette raison, non fondée en droit interne.

Après avoir indiqué la nature du problème posé par l'article 69, paragraphe 2, la Commission, dans la suite de ses observations, part du principe que cette disposition est compatible avec l'article 51 du traité.

En ce qui concerne la première question préjudicielle, la Commission fait remarquer que l'article 69, paragraphe 2, est muet sur la question de savoir si la prolongation du délai doit être demandée avant ou après l'expiration de celui-ci, ce qui laisserait supposer que la demande de prolongation peut indifféremment être présentée avant ou après l'expiration du délai. Toutefois, la demande ne serait recevable que si elle est présentée aussi rapidement que les circonstances particulières du cas considéré le laissent raisonnablement escompter.

Quant à la deuxième question, la Commission fait valoir que l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, n'obligerait pas les services de l'emploi à accorder une prolongation de délai, même en présence de circonstances exceptionnelles. La prolongation est laissée à l'appréciation de l'autorité, conformément à ses attributions.

La juridiction nationale, fort opportunément, ne demanderait pas quels sont les critères d'un exercice correct du pouvoir d'appréciation dans l'application de l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, mais si l'office du travail compétent a, dans les circonstances précises qui caractérisent les faits à l'origine du litige du principal, excédé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Ces limites sembleraient pouvoir être déterminées sur la base des considérations suivantes:

Selon l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, il suffirait qu'un cas ait un caractère *exceptionnel* pour qu'une prolongation de délai soit accordée. Pourrait être un «cas exceptionnel» toute évolution divergente par rapport au cours normal et habituel des événements. Il faudrait exiger que le caractère exceptionnel du cas ne soit pas le fait du chômeur en cause et n'engage pas sa responsabilité. Toute maladie d'une gravité suffisante pour faire apparaître impossible ou peu souhaitable du point de vue médical un retour du chômeur dans le délai prescrit constituerait un «cas exceptionnel» au sens de la disposition susvisée.

Il se poserait alors une autre question, qui consiste à savoir si les services de l'emploi peuvent, sans commettre une erreur d'appréciation, faire assumer par le chômeur en cause le risque de maladie, lorsqu'il s'avère que les perspectives d'emploi étaient nulles au lieu où le chômeur s'est rendu pour chercher du travail. L'objet de l'article 69, paragraphe 1, du règlement consiste à maintenir l'octroi des prestations pour permettre la recherche d'un emploi dans un autre État membre. Si, dans un cas déterminé, il

n'existe pas de perspective d'emploi dans l'État où le chômeur s'est rendu pour y chercher du travail, le maintien de l'octroi des prestations manque son but. La finalité de la disposition imposerait qu'il soit exigé du chômeur parti à la recherche d'un emploi de revenir sans délai dans l'État membre compétent dès qu'il constate l'inanité de ses efforts.

La Commission estime, pour conclure, que la réponse aux questions posées par le Sozialgericht de Hildesheim pourrait être dans les grandes lignes la suivante:

1) Une prolongation de délai au sens de l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 1408/71 est admissible, même si la demande de prolongation est seulement présentée après l'expiration du délai. La demande ainsi présentée n'est toutefois recevable que si elle est présentée aussi rapidement que les circonstances particulières du cas considéré le laissent raisonnablement escompter.

2) Les services de l'emploi n'excèdent pas les limites d'un exercice correct de leur pouvoir d'appréciation s'ils nient, lors même que le chômeur en quête de travail tombe inopinément malade, l'existence d'un cas particulier justifiant une prolongation de délai au sens de l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, parce que les perspectives d'emploi étaient nulles au lieu où s'est rendu le chômeur en quête de travail, à condition que cette situation ait été connue du chômeur en cause.

III — Procédure orale

Attendu qu'à l'audience du 30 janvier 1979 la partie défenderesse au principal, représentée par son directeur, M. M. Müller, et la Commission, représentée par M. N. Koch, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

Lors de l'audience, la partie défenderesse au principal a notamment apporté des précisions au sujet de la pratique administrative suivie par les autorités allemandes pour l'application de l'article 69 du règlement n° 1408/71. Il ressort de cet exposé que les autorités allemandes ne cherchent pas à savoir à l'avance si la recherche de travail à l'étranger a quelques chances de succès, parce qu'au moment de la remise du formulaire E 303, on ne peut pas dire avec certitude dans chaque cas si le séjour dans un autre pays est envisagé dans le sens d'une recherche de travail ou bien si, au contraire, il y a un risque d'abus. Ce n'est que lorsque le travailleur rentre avec retard, c'est-à-dire après l'écoulement du délai de trois mois, et qu'une demande est faite pour une prolongation qu'un examen est effectué pour déterminer si le séjour dans l'autre État membre a bien été justifié par une recherche de travail. L'attitude circonspecte des autorités allemandes en matière d'octroi de prolongation de délais s'expliquerait notamment par le fait que les demandes de formulaires E 303 ont fortement progressé et qu'elles seraient toujours présentées au début des grandes vacances et avant les fêtes de Noël.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions lors de l'audience du 21 février 1979.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 8 juin 1978, parvenue au greffe de la Cour le 14 du même mois, le Sozialgericht de Hildesheim a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à l'interprétation de l'article 69, paragraphe 2, du règlement 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 n° L 149, p. 2);

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant le demandeur au principal, ressortissant italien domicilié en république fédérale d'Allemagne, au Bundesanstalt für Arbeit (Office fédéral de l'emploi) dans lequel le demandeur cherche à voir reconnu son droit au maintien des prestations de chômage moyennant une prolongation exceptionnelle du délai de trois mois prévu par l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71;

3 que les deux questions posées par le Sozialgericht concernent, la première, le point de savoir si une prolongation du délai en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est admissible lorsque la demande de prolongation n'a été présentée qu'après l'expiration du délai, la seconde, celui de savoir si, en cas de réponse affirmative à la première question, les services de l'emploi compétents agissent dans le cadre de leurs pouvoirs discrétionnaires lorsqu'ils nient l'existence d'une exception justifiant la prolongation du délai, parce que

«a) il n'existait pour le travailleur en chômage aucune perspective d'emploi dans un autre État membre dans lequel il s'était inscrit comme demandeur d'emploi et

b) le retour dans les délais à la suite d'une maladie soudaine était impossible;»

Sur la première question

4 Attendu que l'article 69, paragraphe 1, alinéa c), du règlement n° 1408/71 permet à un travailleur en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation d'un État membre pour avoir droit aux prestations

de chômage de se rendre dans un ou plusieurs autres États membres pour y chercher un emploi tout en conservant le droit aux prestations pendant une période de trois mois au maximum, à compter de la date à laquelle il a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté;

qu'aux termes du deuxième paragraphe dudit article,

«Si l'intéressé retourne dans l'État compétent avant l'expiration de la période pendant laquelle il a droit aux prestations en vertu des dispositions du paragraphe 1, alinéa c), il continue à avoir droit aux prestations conformément à la législation de cet État; il perd tout droit aux prestations en vertu de la législation de l'État compétent s'il n'y retourne pas avant l'expiration de cette période. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents;»

que, donc, l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 1408/71 permet aux services ou institutions compétents de prolonger «dans des cas exceptionnels» le délai de trois mois auquel est subordonné le maintien des prestations visé par cette disposition;

5 qu'à cet égard, il convient d'observer que l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 ne précise pas que la demande de prolongation doit obligatoirement être présentée avant l'expiration du délai;

qu'en effet, parmi les «cas exceptionnels» susceptibles de justifier la prolongation du délai, certains peuvent être d'une nature telle qu'ils empêchent non seulement le retour du chômeur dans l'État compétent dans le délai prescrit, mais également l'introduction d'une demande de prolongation avant l'expiration de ce délai;

6 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question qu'une prolongation du délai visé à l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est admissible, même lorsque la demande est introduite après l'expiration de ce délai;

Sur la deuxième question

7 Attendu que l'article 69 du règlement n° 1408/71, en donnant au travailleur le droit de se rendre dans un autre État membre pour y chercher du travail, 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, qui est la contrepartie de l'octroi des prestations de chômage, de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent et de se soumettre au contrôle qui y est organisé, et cela, bien qu'il doive s'inscrire auprès des services de l'emploi de l'État membre où il se rend;

8 qu'il appartient aux autorités concernées de vérifier si l'usage fait par le travailleur du droit que lui confère l'article 69 du règlement n° 1408/71 a été conforme à l'objectif pour lequel il a été institué;

qu'il appartient en conséquence aux services et institutions compétents des États membres d'apprécier dans chaque cas concret les circonstances de fait constitutives d'un «cas exceptionnel» invoquées à l'appui d'une demande de prolongation du délai visé à l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71;

9 qu'il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que cette disposition ne limite pas la liberté des services et institutions compétents des États membres de prendre en considération, en vue de décider de la prolongation éventuelle du délai prévu par le règlement, tous les éléments qu'ils estiment pertinents, inhérents tant à la situation individuelle des travailleurs concernés qu'à l'exercice d'un contrôle efficace;

Sur les dépens

10 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

que 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,

statuant sur les questions à elle soumises par le Sozialgericht de Hildesheim par ordonnance du 8 juin 1978, dit pour droit:

1) **Une prolongation du délai visé à l'article 69, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est admissible, même lorsque la demande est introduite après l'expiration de ce délai;**

2) **Cette disposition ne limite pas la liberté des services et institutions compétents des États membres de prendre en considération, en vue de décider de la prolongation éventuelle du délai prévu par le règlement, tous les éléments qu'ils estiment pertinents, inhérents tant à la situation individuelle des travailleurs concernés qu'à l'exercice d'un contrôle efficace.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 20 mars 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher