CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 6 mai 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par ordonnance du 25 février 1991, le Bundessozialgericht (ci-après « juridiction de renvoi ») a posé à la Cour un certain nombre de questions préjudicielles relatives au droit aux prestations de chômage au titre du règlement (CEE) n° 1408/71 [1].

Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige entre M^me^ Doris Knoch (ci-après « M^me^ Knoch ») et la Bundesanstalt für Arbeit (ci-après « Bundesanstalt »).

Antécédents de la demande préjudicielle

2. M^me^ Knoch, célibataire de nationalité allemande, a exercé un emploi salarié comme lectrice de langue et de littérature allemande à l'université de Bath en Grande-Bretagne du 1^er^ octobre 1982 au 30 juin 1983 et du 1^er^ octobre 1983 au 30 juin 1984. Cet emploi lui avait été procuré par le Deutsche Akademische Austauschdienst (ci-après « DAAD »). En mai 1981, elle avait passé à l'université de Heidelberg le premier examen d'État l'habilitant à enseigner dans les lycées; en 1982, elle a obtenu le diplôme de « Magister ». Pendant la période durant laquelle elle a été employée en Grande-Bretagne, M^me^ Knoch y était assujettie à la sécurité sociale et elle a versé des cotisations à l'assurance chômage anglaise. En même temps, le DAAD lui a versé une indemnité compensatoire, qu'elle a perçue également pendant les vacances d'été du 1^er^ juillet au 30 septembre 1983 et du 1^er^ juillet au 30 septembre 1984. En outre, le DAAD lui a servi, dès la fin du versement de l'allocation compensatoire, une allocation temporaire jusqu'au 30 novembre 1984, d'un montant d'environ 1 500 DM par mois.

A Bath, M^me^ Knoch avait loué une maison, sans faire de déclaration de changement de domicile à Bruchsal, où elle était inscrite au domicile de ses parents. Au cours des vacances d'été de 1983 et également en juillet 1984, elle a résidé à Bruchsal. Au début d'août 1984, elle a quitté Bruchsal et s'est rendue pour trois mois en Angleterre afin d'y chercher un travail, toutefois sans succès. En novembre ou décembre 1984, elle est rentrée en Allemagne, où, après avoir commencé en septembre 1985 la période de stage préparant à la carrière de professeur de lycée, elle a réussi entre-temps le deuxième examen d'État.

A la fin de sa période d'emploi, M^me^ Knoch s'est inscrite au chômage à Bath. De début juillet au 21 août 1984, elle a perçu une allocation de chômage d'un montant de 139,76 UKL. Lorsqu'elle est rentrée à Bruchsal, elle s'est inscrite le 19 décembre 1984 auprès des services de l'emploi à Karlsruhe et a sollicité le bénéfice de l'allocation

* Langue originale: le néerlandais.

1 — 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, dans la version figurant à l'annexe I du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6).

de chômage. La Bundesanstalt a refusé d'accéder à cette demande, au motif que la période de stage n'avait pas été accomplie et que le droit communautaire ne permettait pas de tenir compte de la période passée en Grande-Bretagne.

Par arrêt du 28 janvier 1987, le Sozialgericht a annulé cette décision et condamné la Bundesanstalt à octroyer à M^me^ Knoch, à partir du 19 décembre 1984, l'allocation de chômage dans les conditions prévues par la loi. Le Bundessozialgericht a ensuite rejeté, par arrêt du 16 août 1988, l'appel interjeté par la Bundesanstalt. Il a exposé à cet égard que les conditions de stage étaient remplies, du fait que M^me^ Knoch avait occupé un emploi en Grande-Bretagne. La Bundesanstalt aurait dû prendre en compte ces périodes d'emploi en vertu de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 1408/71.

Dans son pourvoi en Revision, la Bundesanstalt invoque la violation des articles 12 et 71 du règlement n° 1408/71. Elle estime que l'article 71, paragraphe 1, sous b), ouvre une possibilité de choix au salarié qui n'est pas un travailleur frontalier: bénéficier des prestations de chômage dans l'État du dernier emploi — ce que M^me^ Knoch a fait en Grande-Bretagne — ou dans l'État de sa résidence. L'interdiction de cumul des prestations prévue à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 1408/71 aurait pour conséquence d'exclure M^me^ Knoch du droit aux prestations de chômage du fait qu'elle a bénéficié de l'allocation de chômage au titre de la législation anglaise. M^me^ Knoch n'aurait pu faire valoir ses droits qu'au titre de la législation anglaise, en application de l'article 69 du règlement n° 1408/71.

M^me^ Knoch invoque toutefois l'article 67 du règlement précité (voir paragraphe 6). Elle fait valoir que la Bundesanstalt doit tenir compte des périodes d'assurance qu'elle a accomplies en qualité de travailleur salarié sous la législation anglaise comme s'il s'agissait de périodes d'assurance accomplies sous la législation allemande.

3. Se trouvant confronté à un certain nombre de problèmes d'interprétation de dispositions du règlement n° 1408/71, le Bundessozialgericht a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) Un travailleur salarié autre qu'un travailleur frontalier, qui est au chômage complet et qui, au cours de son dernier emploi, résidait sur le territoire d'un État membre autre que l'État membre compétent, bénéficie-t-il des prestations de chômage prévues par l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), et par l'article 67 du règlement communautaire (CEE) n° 1408/71, selon la législation de l'État membre dans lequel il réside ou dans lequel il retourne, même lorsqu'il a auparavant perçu de l'institution de l'État membre compétent des prestations d'assurance au titre du chômage?

2) a) L'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, qui dispose que le règlement en cause ne peut conférer ni maintenir le droit de bénéficier de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire, s'applique-t-il dans le cadre de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), ainsi que de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71?

b) Quand des prestations de chômage, au sens de l'article 12, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, sont-elles considérées comme étant de même nature?

c) L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition d'un droit aux prestations de chômage et sa durée à l'accomplissement de périodes d'assurance doit-elle, dans les cas relevant de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), et de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71, conformément à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71:

ne pas tenir compte, pour l'acquisition et la durée du droit aux prestations, des périodes d'assurance qui ont été accomplies par un salarié en vertu de la législation d'un autre État membre, dans la mesure où ces prestations ont déjà eu pour conséquence le versement d'une prestation de même nature dans un autre État membre,

ou

l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être mis en œuvre, dans le domaine des prestations de chômage, de telle sorte que, lors du calcul du droit acquis ultérieurement, il y a certes lieu de prendre en compte les périodes d'assurance accomplies, sans tenir compte du premier droit, mais qu'il y a lieu par contre de décompter les jours pour lesquels les prestations ont été perçues en vertu du premier droit, de la durée acquise en vertu du droit acquis ultérieurement?

3) a) L'attestation délivrée en cas de chômage par l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel le travailleur migrant a été soumis en dernier lieu, conformément à l'article 84, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 574/72, est-elle contraignante pour l'institution compétente d'un autre État membre, s'il est indiqué dans cette attestation que le travailleur migrant n'a pas droit à des prestations en vertu de l'article 69 du règlement (CEE) n° 1408/71?

b) Au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, dans quels cas le travailleur salarié au chômage peut-il prétendre, conformément à l'article 69 du règlement (CEE) n° 1408/71, à des prestations selon la législation à laquelle il a été soumis en dernier lieu, avec pour conséquence que l'octroi de prestations selon la législation de l'État dans lequel il réside est provisoirement suspendu?

c) Le fait que le bénéfice des prestations servies au salarié au chômage en vertu de la législation de l'État membre de sa résidence ou dans lequel il retourne au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71 soit suspendu pour la

période pendant laquelle il a droit à des prestations en vertu de la législation à laquelle il a été soumis en dernier lieu, conformément à l'article 69 du règlement (CEE) n° 1408/71, signifie-t-il seulement que le salarié au chômage ne perçoit pas, durant cette période, les prestations de l'institution compétente de l'État membre de résidence et qu'il peut ensuite les percevoir dans leur totalité, ou le fait qu'il soit sursis au versement des prestations a-t-il également pour conséquence que la durée du droit aux prestations soit diminuée des jours pendant lesquels ce versement a été suspendu? »

4. Compte tenu du caractère technique des questions, il nous paraît souhaitable de rappeler d'abord le système mis en place par le règlement n° 1408/71 en matière de prestations de chômage. Nous examinerons ensuite les questions préjudicielles et leurs subdivisions dans l'ordre indiqué par la juridiction de renvoi. Auparavant, nous préciserons la notion de « résidence » au sens de l'article 71 du règlement précité, puisque le gouvernement français conteste que M^me^ Knoch ait conservé sa résidence en Allemagne pendant son séjour au Royaume-Uni.

Le système instauré par le règlement n° 1408/71 en matière de prestations de chômage

5. Comme on le sait, le règlement n° 1408/71 a été adopté par le Conseil en application de l'article 51 du traité CEE. Il tend à une plus grande coordination des législations nationales de sécurité sociale en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs en garantissant à l'intérieur de la Communauté, d'une part, à tous les ressortissants des États membres l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et, d'autre part, aux travailleurs et à leurs ayants droit le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence [2]. A cette fin, le règlement n° 1408/71 instaure un système dans lequel, *tout d'abord*, toutes les périodes prises en compte par les différentes législations nationales pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, de même que pour le calcul de celles-ci, sont totalisées, *ensuite*, des prestations sont servies aux différentes catégories de personnes couvertes par le règlement, quel que soit le lieu de leur résidence à l'intérieur de la Communauté, et, *enfin*, des dispositions sont prises afin d'éviter que la circulation des travailleurs salariés et les différences entre les législations nationales entraînent des cumuls injustifiés débouchant sur une inégalité de traitement.

Ce dernier objectif est poursuivi par deux dispositions générales, à savoir le principe de l'égalité de traitement énoncé à l'article 3, paragraphe 1:

« 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. »

2 — Voir le cinquième considérant du règlement n° 1408/71.

et l'interdiction générale de cumul de l'article 12, dont le paragraphe 1, première phrase, est ainsi libellé:

« Le présent règlement ne peut conférer ni maintenir le droit de bénéficier de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire. »

6. Dans le domaine des *prestations de chômage*, l'article 67, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 impose aux États membres dont la législation — comme c'est le cas en Allemagne en vertu de l'article 104, paragraphe 1, de l'Arbeitsförderungsgesetz — subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance à l'obligation suivante:

« L'institution compétente ... tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies en qualité de travailleur salarié sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'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. »

En règle générale, cette obligation ne vaut toutefois, aux termes de l'article 67, paragraphe 3, que pour l'État sous la législation duquel

« l'intéressé (a) accompli en dernier lieu ... des périodes d'assurance ... selon les dispositions de la législation au titre de laquelle les prestations sont demandées ».

L'article 71, paragraphe 1, sous b), permet de *déroger* à cette règle sous certaines conditions:

« i) un travailleur autre qu'un travailleur frontalier, qui est au chômage partiel, accidentel ou complet et qui demeure à la disposition de son employeur ou des services de l'emploi sur le territoire de l'État compétent, bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet État, comme s'il résidait sur son territoire; ces prestations sont servies par l'institution compétente;

ii) un travailleur autre qu'un travailleur frontalier, qui est au chômage complet et qui se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside et 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 ».

Comme la Cour l'a déjà précisé dans l'arrêt Miethe, cette disposition reconnaît aux

travailleurs au chômage complet (autres que frontaliers) une faculté d'*option* en ce qui concerne la législation applicable en matière de prestations. Ils disposent d'une

« option entre les prestations de l'État d'emploi et celles de l'État de résidence. Ils exercent cette faculté d'option en se mettant à la disposition soit des services de l'emploi de l'État du dernier emploi [article 71, paragraphe 1, sous b), i)] soit des services de l'emploi de l'État de résidence [article 71, paragraphe 1, sous b), ii)] » [3].

Le but de cette disposition a déjà été précisé à de nombreuses reprises par la Cour — par référence au neuvième considérant du règlement n° 1408/71 — à savoir assurer au travailleur migrant le bénéfice des prestations de chômage dans les conditions les plus favorables à la recherche d'un nouvel emploi [4].

Comme la Commission l'observe avec raison dans la présente affaire — et comme cela a déjà été confirmé explicitement par la Cour [5] —, il ne s'agit pas seulement en l'espèce d'une exception à la disposition de l'article 67, mais également au principe inscrit à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, suivant lequel le travailleur salarié est soumis à la législation de l'État sur le territoire duquel il exerce une activité salariée. Le caractère d'exception de l'article 71, paragraphe 1, sous b), a amené la Cour à poser certaines limites à la notion de l'« État membre où il réside » (voir le point 7 ci-après).

La notion de « résidence » au sens de l'article 71 du règlement n° 1408/71

7. Le gouvernement français conteste la thèse de la juridiction de renvoi selon laquelle M^me^ Knoch satisfait aux conditions de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), notamment dans la mesure où elle estime que M^me^ Knoch avait continué de résider en Allemagne pendant son séjour en Grande-Bretagne. Il s'appuie à cet effet sur l'arrêt Reibold, précité, dans lequel la Cour, résumant l'arrêt Di Paolo [6], indique comme critères de la notion de résidence au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), que

« la notion de l'"État membre où il réside' doit être limitée à l'État où le travailleur, bien qu'occupé dans un autre État membre, continue de résider habituellement et où se trouve également le centre habituel de ses intérêts ... que dès qu'un travailleur a un emploi stable dans un État membre, il y a présomption qu'il y réside et ... qu'il importe de considérer non seulement la situation familiale du travailleur, mais aussi les raisons qui l'ont amené à se déplacer et la nature du travail... » [7].

La Cour en déduit que:

« aux fins de l'application de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement

3 — Arrêt du 12 juin 1986, point 9 (1/85, Rec. p. 1837); voir également déjà l'arrêt du 27 mai 1982, Aubin, point 19 (227/81, Rec. p. 2005).

4 — Arrêts du 9 juillet 1975, D'Amico, point 5 (20/75, Rec. p. 891); du 15 décembre 1976, Mouthaan, point 13 (39/76, Rec. p. 1901); du 28 février 1980, Fellinger, point 7 (67/79, Rec. p. 535); du 22 septembre 1988, Bergemann, point 18 (236/87, Rec. p. 5125), et du 13 novembre 1990, Reibold, point 10 (C-216/89, Rec. p. I-4163, publication sommaire).

5 — Arrêt du 29 juin 1988, Rebmann, point 13 (58/87, Rec. p. 3467).

6 — Arrêt du 17 février 1977 (76/76, Rec. p. 315).

7 — Arrêts Reibold, point 15, et Di Paolo, points 17, 18 et 20.

n° 1408/71, il convient de considérer la durée et la continuité de la résidence avant que l'intéressé se soit déplacé, la durée et le but de son absence, le caractère de l'occupation trouvée dans l'autre État membre ainsi que l'intention de l'intéressé, telle qu'elle ressort de toutes les circonstances » [8].

Le gouvernement français relève un certain nombre d'éléments desquels il convient, selon lui, de déduire en l'espèce que M^me^ Knoch n'avait pas (plus) de résidence habituelle en Allemagne: en deux ans, elle n'a séjourné que quatre mois en Allemagne et le centre de ses intérêts ne serait pas exclusivement situé en Allemagne puisqu'elle a cherché (mais pas trouvé) un emploi en Grande-Bretagne en tant que titulaire d'un diplôme lui permettant d'enseigner dans les lycées ainsi que d'un « Magister ». En outre, poursuit le gouvernement français, aucun argument ne saurait être tiré d'un éventuel « vide juridique » constaté dans le droit communautaire au sujet de la situation de M^me^ Knoch: sa situation d'emploi était parfaitement couverte par l'article 3 du règlement n° 1408/71, lequel constitue, à l'égard des régimes nationaux de sécurité sociale, ainsi que la Cour l'a constaté dans l'arrêt Allué et Coonan, une expression spécifique de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité [9]. Le gouvernement français est donc conduit à s'interroger sur le statut, au regard du droit de libre circulation, d'un ressortissant d'un État membre employé dans un autre État membre pendant neuf mois par an et bénéficiant du régime de sécurité sociale de cet État, qui déclarerait cependant ne pas y résider. Si la thèse de la juridiction de renvoi devait être suivie, on pourrait alors se demander si on ne se trouve pas devant une situation qui relèverait exclusivement de l'ordre juridique interne allemand. Il conviendrait en outre de distinguer l'affaire en cause de l'affaire Reibold, en ce que M^me^ Knoch avait cherché un emploi en Grande-Bretagne et ensuite bénéficié des allocations de chômage au titre de la législation anglaise. Enfin, l'interprétation large de la notion de « résidence » par la juridiction de renvoi serait inconciliable avec le droit communautaire en vigueur en matière de fiscalité, notamment avec l'article 7 de la directive 83/182/CEE [10], et porterait ainsi atteinte à la cohérence du droit communautaire. Le gouvernement français conclut dès lors que M^me^ Knoch résidait habituellement en Grande-Bretagne et non en Allemagne.

8. Ces arguments ne sauraient nous convaincre. Appliqués à l'affaire en cause, la plupart des critères développés par la Cour dans les arrêts Di Paolo et Reibold montrent au contraire que la juridiction de renvoi pouvait estimer à juste titre que M^me^ Knoch avait conservé sa résidence habituelle en Allemagne pendant qu'elle exerçait un emploi au Royaume-Uni. Le fait que, dans cette jurisprudence, la Cour n'admet une présomption de résidence dans l'État membre d'emploi que lorsque le travailleur en question y a un *emploi stable* nous paraît déterminant. Ce n'était de toute évidence pas le cas en l'espèce, puisque M^me^ Knoch a exercé un emploi salarié comme lectrice au Royaume-Uni dans le cadre d'échanges universitaires réalisés par le DAAD. A l'issue de cette période (juin 1984), elle n'avait plus d'emploi en Grande-Bretagne et ses tentatives pour y trouver du travail se sont révélées vaines. Dans ces circonstances, il est impossible de conclure à l'existence d'un emploi stable.

8 — Arrêts Reibold, point 16, et Di Paolo, point 22.

9 — Arrêt du 30 mai 1989, point 21 (33/88, Rec. p. 1591).

10 — Du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport (JO L 105, p. 59).

S'agissant de l'argument tiré de la durée de l'absence d'Allemagne de M^me^ Knoch, on ne saurait davantage y attacher une importance décisive. Ainsi que la Cour l'a affirmé dans l'arrêt Reibold, ce critère n'est ni précisément défini ni exclusif, et un critère trop sévère concernant la durée maximale de l'absence [par exemple quatre mois, par transposition de la définition du « travailleur frontalier » figurant à l'article 1^er^, sous b), du règlement n° 1408/71] priverait l'article 71 du règlement d'une partie de son effet utile:

« Un travailleur non frontalier peut, en effet, occuper un emploi pendant plus de quatre mois sur le territoire d'un autre État membre tout en gardant le centre habituel de ses intérêts dans son État d'origine. L'exclusion d'un tel travailleur ne permettrait plus, en méconnaissance du but visé par ces dispositions, d'assurer à l'intéressé les meilleures chances de réinsertion. Le critère de la durée de l'absence doit en conséquence être appliqué en fonction des éléments de fait propres à chaque situation particulière » [11].

La Cour a du reste précisé, dans l'arrêt Di Paolo, que l'adjonction, à l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), des mots « ou qui retourne sur ce territoire »

« implique simplement que la notion de résidence, telle que définie ci-dessus, n'exclut pas nécessairement un *séjour non habituel* dans un autre État membre » [12].

11 — Arrêt Reibold, point 21 *in fine*.

12 — Arrêt Di Paolo, point 21.

Ensuite, on ne saurait déduire des *motifs du séjour à l'étranger* et de la *nature des activités qu'elle y a exercées* que M^me^ Knoch ne résidait plus en Allemagne: on peut difficilement admettre qu'une charge temporaire d'enseignant à l'étranger dans le cadre d'un programme d'échanges universitaires conduise en soi à un changement de résidence.

S'agissant enfin du rapport entre la situation de M^me^ Knoch et celle de M^me^ Reibold dans l'arrêt du même nom, nous estimons, à la différence du gouvernement français, que les deux affaires présentent d'importantes similitudes. Tout comme M^me^ Knoch, M^me^ Reibold avait exercé, par l'intermédiaire du DAAD, un emploi de lectrice en Grande-Bretagne pendant deux années académiques consécutives (au total 21 mois, c'est-à-dire autant que M^me^ Knoch); M^me^ Reibold rentrait elle aussi en Allemagne pendant les vacances universitaires et y avait gardé le logement qu'elle louait. Le fait que M^me^ Knoch a bénéficié de prestations de chômage en Grande-Bretagne est sans incidence selon nous, du moins lorsqu'il s'agit d'apprécier l'exigence de résidence. A notre avis, il est également sans incidence qu'elle y ait, sans succès, cherché du travail: cela indique tout au plus qu'elle *aurait* éventuellement transféré sa résidence en Grande-Bretagne si elle y avait trouvé du travail.

Nous ferons encore une remarque sur l'argument tiré de la cohérence du droit communautaire. La notion de « résidence habituelle » utilisée par la Cour dans la jurisprudence précitée revêt une portée communautaire. Nous estimons dans ce contexte qu'il est effectivement souhaitable de donner à cette notion un sens aussi univoque que possible dans les différents

domaines couverts par le droit communautaire. A cet égard, il faut toutefois tenir compte du but et de l'économie de la réglementation communautaire concernée (par exemple en matière de fiscalité ou — comme en l'espèce — de droit social), ce qui aboutit d'ailleurs en règle générale — comme à l'article 7 de la directive 83/182 [13] — à une définition spécifique de la notion de « résidence habituelle ».

La première question préjudicielle

9. La première question de la juridiction de renvoi vise à savoir si un travailleur salarié qui est au chômage complet comme M^me^ Knoch conserve, au titre du règlement n° 1408/71, le droit aux prestations de chômage dans l'État membre dans lequel il réside ou dans lequel il retourne, lorsqu'il a auparavant perçu de l'institution de l'État membre compétent — en l'espèce, la Grande-Bretagne — des prestations de chômage. Suivant la juridiction de renvoi, le gouvernement allemand et la Commission, la réponse à cette question est affirmative.

Le gouvernement allemand se rallie au raisonnement suivi par la juridiction de renvoi. Cette dernière estime que même si un travailleur salarié au chômage complet a d'abord obtenu des prestations de chômage dans l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu, cela ne signifie pas que, lorsqu'il n'a plus droit à ces prestations [par exemple lorsqu'il a bénéficié de la durée totale prévue par le droit national applicable ou à l'issue du délai de trois mois cité à l'article 69, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71], il ne peut plus prétendre aux prestations servies par l'institution de l'État de résidence. Puisque les conséquences juridiques de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), première phrase, consistent pour l'essentiel dans l'application de l'article 67 du même règlement, les deuxième et troisième phrases visent précisément, suivant la juridiction de renvoi, le cas dans lequel le chômeur acquiert un droit en vertu des articles 71 et 67 vis-à-vis de l'institution de l'État de résidence, bien qu'il se soit adressé également à l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu.

La Commission estime que le règlement n° 1408/71 ne suggère nullement qu'une fois le choix opéré par le chômeur concerné ce choix devienne contraignant, en ce sens qu'après avoir sollicité le bénéfice de prestations sous la législation de l'État du dernier emploi l'intéressé ne serait plus admis au bénéfice des prestations de chômage sous le régime de l'État de sa résidence. Étant donné le traitement de faveur créé par le règlement au profit de chômeurs de ce type, la Commission estime au contraire pouvoir déduire qu'un chômeur peut parfaitement solliciter d'abord le bénéfice des prestations dans l'État d'emploi pour exploiter ensuite — si cette solution lui paraît plus favorable — la possibilité que lui offre l'article 71 de bénéficier de prestations de chômage dans l'État de sa résidence. Cela résulte, selon la Commission, de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase. Le fait qu'en vertu de cette disposition le bénéfice des prestations puisse être suspendu implique, suivant la Commission, que le chômeur ait la possibilité de prétendre d'abord aux prestations de l'État de son dernier emploi et ensuite à celles de l'État de sa résidence.

13 — Une définition identique figure à l'article 6 de la directive 83/183/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables aux importations définitives de biens personnels des particuliers en provenance d'un État membre (JO L 105, p. 64).

Le gouvernement français estime au contraire que l'article 67 du règlement n° 1408/71 ne permet pas de bénéficier ainsi de prestations successives. Il invoque à cet effet la règle de l'unicité de la législation applicable posée par l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, que l'article 67 viserait à renforcer, et la règle générale de non-cumul contenue à l'article 12 du règlement (voir le point 5 ci-avant). Pour éviter tout malentendu, nous reproduisons ci-après l'article 13, paragraphe 1:

« Sous réserve de l'article 14 quater, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre. »

10. Nous pensons, comme la juridiction de renvoi, le gouvernement allemand et la Commission, que l'octroi de prestations successives au titre de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), d'abord dans l'État membre à la législation duquel l'intéressé a été soumis en dernier lieu (en l'espèce, le Royaume-Uni) et ensuite dans l'État membre où l'intéressé réside, est parfaitement possible. Comme nous l'avons observé plus haut (paragraphe 6), il s'agit d'un régime de faveur, qui doit assurer au travailleur migrant le bénéfice des prestations de chômage dans les conditions les plus favorables à la recherche d'un nouvel emploi. Ce but ne serait pas atteint si, parce qu'il a opté initialement pour des prestations dans l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu, l'intéressé devait être privé du droit aux prestations sous le régime de l'État membre de sa résidence. La suspension du droit aux prestations dans ce dernier État pendant la période au cours de laquelle le chômeur peut prétendre aux prestations de la législation de l'État cité en premier lieu, que prévoit l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, serait du reste autrement dépourvue de raison d'être.

L'absence de fondement de l'argument du gouvernement français ressort également à l'évidence de ce qui a déjà été dit plus haut (point 6), à savoir qu'il s'agit en l'espèce d'une exception — qu'il convient certes d'appliquer strictement — à la « règle de l'unicité » inscrite à l'article 13 du règlement n° 1408/71.

La deuxième question préjudicielle

11. La deuxième question de la juridiction de renvoi concerne l'application de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 1408/71 dans le cadre de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du même règlement. Nous examinerons successivement si la disposition citée en premier lieu est applicable en l'espèce, quand des prestations de chômage sont de « même nature » et comment il convient d'appliquer cette disposition dans les circonstances données.

12. L'applicabilité de l'article 12 dans le cadre des articles 71, paragraphe 1, sous b), ii), et 67 peut difficilement être mise en doute. Comme nous l'avons observé plus haut (au point 5), l'article 12 tend à éviter, dans le cadre du règlement n° 1408/71, les cumuls injustifiés de prestations de sécurité sociale. La règle anti-cumul consacrée par cette disposition a une portée générale, de sorte qu'elle s'applique également aux prestations de chômage. Seules les prestations citées expressément à l'article 12, para-

graphe 1, deuxième phrase [invalidité, vieillesse, décès (pensions) et maladie professionnelle] échappent à cette interdiction.

13. La question de savoir si les prestations de chômage allemandes et celles que M^me^ Knoch a perçues en Grande-Bretagne doivent être regardées comme des « prestations de même nature » au sens de l'article 12 paraît moins évidente. La juridiction de renvoi rappelle à cet égard, à juste titre, l'arrêt Valentini, dans lequel la Cour a jugé que:

« Selon une jurisprudence constante de la Cour, des prestations de sécurité sociale doivent être regardées, indépendamment des caractéristiques propres aux différentes législations nationales, comme étant de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques. Par contre, ne doivent pas être considérés comme éléments constitutifs pour la classification des prestations des caractéristiques seulement formelles » [14].

Les critères d'objet et de finalité ne posent pas de problème en l'espèce: ce sont bel et bien les mêmes. L'incertitude de la juridiction de renvoi découle de l'exigence d'une base de calcul et de conditions d'octroi identiques. Il existe en effet des différences à cet égard entre les systèmes allemand et britannique, notamment en ce qui concerne la durée de la période de stage ainsi que la durée et le montant des prestations.

Le droit allemand présuppose notamment, pour l'ouverture du droit à l'allocation de chômage, que le chômeur soit à la disposition des services de l'emploi et ait accompli une période de stage [15]. Pour le calcul de la *période de stage*, on tient compte de la durée de l'emploi assujetti à des cotisations dans un délai de trois ans avant la survenance du chômage, et c'est en fonction de ce critère qu'est déterminée la durée du droit aux allocations de chômage [16]. Le droit britannique exige certes lui aussi l'existence de périodes d'assurance obligatoire, mais tient davantage compte du montant des cotisations, de sorte que les travailleurs mieux rémunérés bénéficient plus rapidement du droit à l'assistance chômage. A l'inverse de l'Allemagne, où la *durée du droit aux prestations* dépend de la durée de l'emploi assujetti à des cotisations au cours des années précédant la survenance du chômage, les allocations de chômage sont accordées au Royaume-Uni en règle générale pour une période fixe de pratiquement un an (312 jours). Enfin, il existe également des *différences en ce qui concerne le montant des prestations.* Alors qu'au Royaume-Uni les prestations correspondent à des taux de base fixes, qui diffèrent selon que l'âge de la retraite est atteint ou non, les prestations de chômage allemandes s'élèvent à 63 % du salaire net antérieur calculé de manière schématique ou du salaire net prévu par la convention collective [17].

14. La question qui se pose est celle de savoir s'il faut déduire de ces différences qu'il ne s'agit plus de prestations de même nature au sens de l'article 12 du règlement n° 1408/71. Il convient selon nous de répondre par la négative. Compte tenu des nombreuses différences qui existent entre les

14 — Arrêt du 5 juillet 1983, point 13 (171/82, Rec. p. 2157).

15 — Article 100, paragraphe 1, de l'Arbeitsförderungsgesetz.

16 — Articles 104 et 106 de l'Arbeitsförderungsgesetz.

17 — Articles 111 et 112 de l'Arbeitsförderungsgesetz. Pour des chômeurs avec enfants, le pourcentage versé à la place du salaire s'élève à 68 % (article 111, paragraphe 1, de l'Arbeitsförderungsgesetz).

régimes nationaux de sécurité sociale sur ce point, l'exigence d'une similitude complète dans les bases de calcul et les conditions d'octroi aurait pour effet que l'interdiction du cumul dans le domaine des prestations de chômage contenue à l'article 12 ne trouverait presque jamais application. Un cumul de prestations deviendrait de ce fait possible sans limitation dès que la législation des États membres concernés présente quelque différence en matière de bases de calcul et de conditions d'octroi. Une telle solution va de toute évidence à l'encontre d'un des objectifs essentiels du règlement n° 1408/71, à savoir éviter les cumuls injustifiés et l'inégalité de traitement consécutive des assujettis en raison des différences entre les législations nationales (voir le point 5 ci-avant).

Dans l'affaire qui nous occupe, les différences entre les deux législations touchent également la base de calcul et les conditions d'octroi de prestations de chômage. Le fait que les deux modalités cessent par conséquent d'être identiques ne constitue toutefois pas, ainsi qu'il ressort de l'arrêt Valentini, un obstacle à l'application de l'article 12, *pour autant que* les différences concernées soient liées à des caractéristiques propres aux différentes législations nationales ou soient de nature seulement formelle. Il nous semble que la première de ces circonstances se présente en l'espèce: nous venons effectivement de constater que la spécificité du régime légal allemand par rapport au régime légal britannique en matière de prestations de chômage consiste apparemment surtout dans le rôle de la période de stage et la détermination de la durée du droit aux prestations qui y est liée. Nous estimons au demeurant que, lors de l'examen des caractéristiques propres des législations nationales concernées, on ne peut se borner à comparer les deux régimes de prestations *en soi*: ils doivent au contraire être envisagés dans le cadre du régime global de sécurité sociale qui est en vigueur dans un État membre. Ainsi on sait, par exemple, que les régimes contributifs classiques (« contributory schemes »), dont relèvent les prestations de chômage, sont de plus en plus complétés au Royaume-Uni par des régimes d'assistance sociale fondés sur un calcul des moyens financiers de l'intéressé (ce qu'il est convenu d'appeler les « means-tested schemes »). Une telle analyse pourrait notamment expliquer les différences de montant entre les prestations de chômage allemandes et britanniques.

En conclusion, nous estimons dès lors que les prestations versées en cas de chômage sont des prestations de même nature au sens de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, dès lors qu'elles sont destinées, afin de subvenir à l'entretien d'une personne, à remplacer le salaire perdu en raison du chômage et que les différences qui existent entre ces prestations, notamment celles concernant la base de calcul et les conditions d'octroi, résultent seulement de différences structurelles entre les régimes nationaux concernés ou sont de nature seulement formelle.

15. Il reste à examiner, lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article 12 dans le cadre des articles 71, paragraphe 1, sous b), ii) et 67, ce que doit faire en particulier l'institution d'un État membre qui, comme l'Allemagne, subordonne l'acquisition du droit aux prestations de chômage et sa durée à l'accomplissement de périodes d'assurance. La juridiction de renvoi propose à cet égard deux façons de procéder (voir le point 3). Dans une première approche, elle applique l'article 12 à la lettre: les périodes d'assurance qui ont déjà servi de base pour le premier droit ne peuvent pas être invoquées

une seconde fois, ce qui signifie en l'espèce que les périodes d'assurance qui ont servi de base sous la législation britannique pour le droit à l'assistance chômage ne peuvent pas valoir également comme période de stage pour un droit aux prestations de chômage en Allemagne. L'alternative serait, en revanche, de prendre en considération les périodes d'assurance sans tenir compte du premier droit, mais d'imputer les jours pour lesquels des prestations ont été perçues en vertu du premier droit sur le calcul de la durée du droit en Allemagne. Nous pensons, comme la juridiction de renvoi, le gouvernement allemand et la Commission, que cette dernière façon de procéder est la plus indiquée. Elle est plus avantageuse pour le chômeur en question en ce sens qu'il n'est pas ou qu'il est dans une moindre mesure soumis à une période de stage dans l'État membre de résidence, ce qui, conformément au but de l'article 71, paragraphe 1, sous b), lui facilite la recherche d'un emploi à son retour. En outre, comme l'observe la juridiction de renvoi, cette méthode est plus pratique pour l'institution de l'État de résidence qui ne doit pas, de cette façon, examiner chaque fois quelles périodes d'assurance ont déterminé le droit à l'étranger ou l'ont maintenu.

La troisième question préjudicielle

16. La première partie de la troisième question préjudicielle concerne l'interprétation de l'article 84, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 574/72 (ci-après « règlement d'application ») [18]. Cette disposition prévoit ce qui suit aux fins de l'application de l'article 71 du règlement n° 1408/71:

« Pour bénéficier des dispositions de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement, le travailleur salarié au chômage est tenu de présenter à l'institution du lieu de sa résidence, outre l'attestation visée à l'article 80 du règlement d'application, une attestation de l'institution de l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu, indiquant qu'il n'a pas droit aux prestations en vertu de l'article 69 du règlement. »

L'institution compétente du Royaume-Uni a délivré à M^me^ Knoch une attestation selon laquelle il n'était pas satisfait aux conditions de l'article 69 du règlement n° 1408/71. Étant donné que la juridiction de renvoi doute que cette attestation soit correcte sur le plan du contenu, elle souhaite savoir si elle est obligatoire pour l'institution d'un autre État membre et pour les juridictions de cet État.

17. La réponse à cette question peut être brève. L'attestation prévue à l'article 84, paragraphe 2, du règlement d'application a pour seul but de permettre à l'institution compétente de l'État membre où l'intéressé réside, ou aux juridictions de cet État, d'apprécier plus aisément de manière correcte les prétentions présentées à l'égard de l'institution compétente de l'État membre d'emploi. Il s'agit d'un formulaire type, qui a été rédigé par la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, visée aux articles 80 et 81 du règlement n° 1408/71. Comme la Cour l'a confirmé dans l'arrêt Romano, cette commission n'a pas de compétence normative et elle ne peut pas obliger les institutions nationales à suivre certaines méthodes ou à adopter certaines interprétations

18 — Du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 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 74, p. 1), dans la version figurant à l'annexe II du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 86).

lorsqu'elles procèdent à l'application des règles communautaires [19]. Ainsi qu'il ressort littéralement de l'arrêt Knoeller, les formulaires établis par cette commission n'ont pas davantage de force probante exclusive [20]. L'institution compétente de l'État membre où l'intéressé réside ou, dans le cadre d'une procédure judiciaire, la juridiction nationale restent par conséquent entièrement libres de vérifier si cette attestation est correcte sur le plan du contenu, si elles ont des motifs raisonnables de douter de son exactitude.

18. La deuxième et la troisième partie de la troisième question préjudicielle concernent l'effet de la disposition de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, aux termes de laquelle 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.

La juridiction de renvoi a, tout d'abord, des doutes sur le point de savoir si la suspension n'a lieu que lorsqu'est réuni l'ensemble des conditions prévues par l'article 69 ou s'il suffit que le travailleur salarié ait pu être en mesure de remplir ces conditions mais ne l'a pas fait. Elle cite comme exemple le cas dans lequel M^me^ Knoch, bien qu'elle ait continué à chercher du travail au Royaume-Uni, y aurait perdu son droit à une allocation parce qu'elle ne s'était pas inscrite auprès des services de l'emploi. La juridiction de renvoi se demande en outre quelles sont les conséquences juridiques de la suspension de l'octroi des prestations de la législation de l'État de résidence que prévoit l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase.

19. S'agissant du premier point de la question, il convient de répondre que les prestations doivent être suspendues dans la mesure où les conditions de l'article 69 ont effectivement été remplies et où l'intéressé a bénéficié pour cette raison des prestations de la législation à laquelle il était soumis en dernier lieu. Il serait contraire à la protection du travailleur migrant visée par le règlement n° 1408/71 de subordonner son droit aux prestations de la législation de l'État de résidence au respect absolu des conditions posées à l'article 69 pour le maintien du droit aux prestations dans l'État membre d'emploi. Dans l'arrêt Bonaffini, la Cour a jugé à cet égard que

« l'article 69 ne vise qu'à assurer au travailleur migrant la conservation limitée et conditionnelle des prestations de chômage de l'État compétent même s'il se rend dans un autre État membre et que, dès lors, cet autre État membre ne saurait se prévaloir de la seule inobservation des conditions prévues par cet article pour refuser au travailleur le bénéfice des prestations auxquelles il peut prétendre en vertu de la législation nationale de cet État » [21].

20. S'agissant des conséquences juridiques de la suspension des prestations de chômage ordonnée par l'institution compétente de l'État membre de résidence de l'intéressé, la juridiction de renvoi se demande si une telle suspension signifie seulement que le

19 — Arrêt du 14 mai 1981, point 20 (98/80, Rec. p. 1241); voir nos conclusions dans l'affaire Athanasopoulos, point 13 (arrêt du 11 juin 1991, C-251/89, Rec. p. I-2797, I-2816).

20 — Arrêt du 11 mars 1982, point 10 (93/81, Rec. p. 951).

21 — Arrêt du 10 juillet 1975, point 9 (27/75, Rec. p. 971).

chômeur ne perçoit pas durant cette période les prestations de l'État membre sur le territoire duquel il réside, mais qu'il peut ensuite prétendre aux prestations servies par l'institution citée pour la durée totale, ou que la durée du droit aux prestations de chômage est diminuée en outre des jours pendant lesquels le versement a été suspendu.

C'est la même réponse, fondée sur les mêmes motifs, que celle relative à l'application de l'article 12 du règlement n° 1408/71 (voir le point 15 ci-avant) qui s'impose ici. Elle revient à diminuer les prestations perçues sous la législation de l'État membre de résidence des prestations dont l'intéressé a *effectivement* bénéficié dans l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu. La période au cours de laquelle le chômeur a effectivement perçu des allocations de chômage et, par conséquent, durant laquelle les prestations de la législation de l'État de résidence ont été suspendues doit être déduite de la durée du droit aux prestations de chômage au titre de la législation citée en dernier lieu.

Conclusion

21. Nous proposons à la Cour de répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi de la façon suivante:

« 1) Un travailleur salarié — autre qu'un travailleur frontalier — qui est au chômage complet et qui, au cours de son dernier emploi, résidait sur le territoire d'un État membre autre que l'État membre compétent ne perd pas le bénéfice des prestations de chômage prévues par l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement (CEE) n° 1408/71, selon la législation de l'État membre dans lequel il réside ou dans lequel il retourne, du fait qu'il a perçu auparavant de l'institution de l'État membre à la législation duquel il était soumis en dernier lieu des prestations d'assurance au titre du chômage.

2) L'interdiction de cumul de prestations prévue par l'article 12, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 s'applique dans le cadre de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), ainsi que de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71.

3) Des prestations de chômage constituent des prestations de même nature, au sens de l'article 12, paragraphe 1, première phrase, du règlement (CEE)

n° 1408/71, lorsqu'elles sont destinées, afin de subvenir à l'entretien d'une personne, à remplacer le salaire perdu par suite du chômage et que les différences qui existent entre ces prestations, parmi lesquelles celles relatives à la base de calcul et aux conditions d'octroi, découlent seulement de différences structurelles entre les régimes nationaux concernés ou sont de nature seulement formelle.

4) L'institution d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition d'un droit aux prestations de chômage et sa durée à l'accomplissement de périodes d'assurance doit, dans les cas relevant de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), et de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71, conformément à l'article 12, paragraphe 1, première phrase, dudit règlement, tenir compte pour le calcul du droit aux prestations de chômage des périodes d'assurance accomplies sous la législation à laquelle le chômeur a été soumis en dernier lieu. Elle doit toutefois en outre décompter de la durée acquise du droit aux prestations de chômage les jours pour lesquels des prestations ont été perçues sous la législation citée.

5) L'attestation délivrée conformément à l'article 84, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 574/72 n'a pas de force probante exclusive à l'égard de l'institution d'un autre État membre compétente en matière de chômage ni à l'égard des tribunaux de cet État.

6) Le bénéfice des prestations de la législation de l'État sur le territoire duquel le chômeur réside ou dans lequel il retourne doit, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, être suspendu dans la mesure où il a été effectivement satisfait aux conditions posées par l'article 69 du règlement précité et où l'intéressé a bénéficié de ce fait des prestations dans l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu.

7) En cas de suspension du bénéfice des prestations de la législation de l'État sur le territoire duquel le chômeur réside en vertu de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), troisième phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, l'institution compétente de cet État membre doit diminuer les prestations de la législation de ce dernier État des prestations dont le chômeur a effectivement bénéficié dans l'État membre à la législation duquel il a été soumis en dernier lieu. La période au cours de laquelle le chômeur a réellement perçu des allocations de chômage sous la législation de l'État membre cité en dernier lieu doit être déduite de la durée du droit aux prestations de la législation citée en dernier lieu. »