ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
13 mars 1997 *

Dans l'affaire C-131/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Nederlandse Raad van State (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

P. J. Huijbrechts

et

Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), et de l'article 6 du traité CE,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, D. A. O. Edward (rapporteur), J.-P. Puissochet, P. Jann et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement espagnol, par M. A. J. Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^me^ G. Calvo Díaz, abogado del Estado, du service juridique de l'État, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ M. Patakia et M. H. van Vliet, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement néerlandais, représenté par M. M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement espagnol, représenté par M^me^ G. Calvo Díaz, et de la Commission, représentée par M. H. van Vliet, à l'audience du 18 juin 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 octobre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par arrêt du 25 octobre 1994, parvenu à la Cour le 21 avril 1995, le Nederlandse Raad van State a posé, en application de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le « règlement »), et de l'article 6 du traité CE.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M^me^ Huijbrechts à la Commissie voor de behandeling van administratieve geschillen ingevolge artikel 41 der Algemene Bijstandswet in de provincie Noord-Brabant (commission de règlement des litiges administratifs de la province de Noord-Brabant, instituée par l'article 41 de l'Algemene Bijstandswet, ci-après la « Commissie ») à propos de l'octroi, au titre de la Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (loi instituant des revenus de remplacement pour les travailleurs en chômage âgés et partiellement invalides, *Stbl.* 1986, 565, ci-après l'« IOAW »), d'une prestation consécutive à une prestation de chômage.

3 L'article 4, paragraphe 1, de l'IOAW accorde une allocation notamment au « chômeur », défini à l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), de la même loi comme toute personne:

« 1. qui est sans travail et qui n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans;

2. qui a perdu son travail après avoir atteint l'âge de 50 ans, mais sans avoir encore atteint l'âge de 57,5 ans;

3. qui, après avoir perdu son emploi, a perçu une allocation de remplacement des revenus et une allocation de continuation de celle-ci sur la base de la Werkloosheidswet (loi sur le chômage, *Stbl.* 1986, 566) pendant toute la durée de prestation prévue par l'article 42, paragraphes 1 et 2, ou l'article 43, paragraphe 2, et par l'article 49, paragraphe 1, de cette loi et, lorsqu'il s'applique, par son article 76. »

4 M^me^ Huijbrechts, de nationalité néerlandaise, a travaillé à Bergen op Zoom (Pays-Bas) de 1968 à 1982, alors qu'elle résidait en Belgique. Après avoir été licenciée, elle a perçu une allocation de chômage dans ce dernier État. Fin décembre 1987, elle a déménagé aux Pays-Bas, où elle a continué à percevoir son allocation de chômage au titre de la législation belge pendant trois mois.

5 Le 5 avril 1988, elle a introduit auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Putte (Pays-Bas) une demande d'allocation au titre de l'IOAW. Cette demande a été rejetée le 15 août 1989 au motif que M^me^ Huijbrechts ne satisfaisait

pas à la condition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW. Par décision du 10 octobre 1989, ledit collège a également rejeté la réclamation introduite contre cette décision.

6 M^me^ Huijbrechts a alors formé un recours devant la Commissie, en se prévalant de l'article 67 du règlement, qui prévoit que, aux fins de l'acquisition, du maintien ou du recouvrement du droit aux prestations de chômage, l'institution d'un État membre doit tenir compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies sous la législation de tout autre État membre.

7 Le 27 août 1990, la Commissie a déclaré le recours de M^me^ Huijbrechts non fondé aux motifs, d'une part, qu'elle ne pouvait pas être considérée comme chômeuse au sens de l'IOAW et, d'autre part, que l'IOAW n'est pas une assurance au sens du règlement.

8 M^me^ Huijbrechts a interjeté appel de cette décision devant le Nederlandse Raad van State. Dans le cadre de ce recours, elle réitère l'argument selon lequel, par application de l'article 67 du règlement, elle remplit les conditions posées à l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW.

9 C'est dans ces conditions que le Nederlandse Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Lorsque, comme c'est le cas de l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW, la législation d'un État membre soumet l'octroi d'une prestation consécutive à une prestation de chômage à la condition que le prestataire ait perçu la prestation de chômage pendant toute la durée de prestation prévue par les dispositions en matière de chômage applicables dans

cet État membre, les périodes durant lesquelles le prestataire a perçu une prestation de chômage dans un autre État membre doivent-elles être considérées comme des périodes d'assurance ou d'emploi conformément à l'article 67 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté?

2) En cas de réponse négative à la première question, le fait de ne pas tenir compte des prestations de chômage perçues dans un autre État membre pour apprécier s'il est satisfait à la condition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, initio et sous a), point 3, de l'IOAW aux termes de laquelle les prestations de chômage doivent avoir été perçues pendant toute la durée de prestation prévue par les dispositions en matière de chômage applicables dans l'État membre compétent constitue-t-il une discrimination exercée en raison de la nationalité au sens de l'article 7 du traité CEE (à savoir l'article 6 du traité CE)? »

10 Ainsi formulées, ces deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, portent uniquement sur l'applicabilité, dans un cas tel que celui du litige au principal, de l'article 67 du règlement ou, à défaut, de l'article 6 du traité.

11 Il y a lieu, toutefois, de rappeler que la Cour, qui est compétente, dans le cadre de l'article 177 du traité, pour fournir aux juridictions des États membres tous éléments d'interprétation du droit communautaire, peut être amenée à prendre en considération des normes de droit communautaire auxquelles la juridiction nationale n'a pas fait référence dans l'énoncé de ses questions (arrêt du 2 février 1994, Verband Sozialer Wettbewerb, C-315/92, Rec. p. I-317, point 7).

12 Eu égard aux faits du litige au principal, il convient donc, en vue de fournir une réponse utile au juge national, de s'interroger également sur l'applicabilité des autres dispositions pertinentes du règlement, sans se limiter à celles de l'article 67.

13 Pour ce qui concerne le champ d'application personnel du règlement, il convient de se référer à son article 2. Aux termes du paragraphe 1 de cette disposition, le règlement s'applique, notamment, aux « travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ».

14 L'article 1er, sous b), du règlement définit le « travailleur frontalier » comme le travailleur salarié ou non salarié qui exerce une activité professionnelle sur le territoire d'un État membre et réside sur le territoire d'un autre État membre, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

15 Un travailleur, tel que la demanderesse au principal, répond à cette définition. En effet, entre 1968 et 1982, Mme Huijbrechts a exercé une activité professionnelle sur le territoire néerlandais, tout en résidant sur le territoire belge, où elle retournait chaque jour ou au moins une fois par semaine.

16 En ce qui concerne l'interprétation des dispositions matérielles du règlement, il y a lieu, selon une jurisprudence constante, de tenir compte non seulement des termes de ces dispositions, mais également de leur contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elles font partie (arrêt du 2 juin 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Rec. p. I-2305, point 21).

17 Les dispositions du titre II du règlement constituent un système complet et uniforme de règles de conflit des lois dont le but est de soumettre les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté au régime de la sécurité sociale d'un

seul État membre, de sorte que les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités (arrêt du 24 mars 1994, Van Poucke, C-71/93, Rec. p. I-1101, point 22).

18 A cette fin, l'article 13, paragraphe 1, du règlement dispose que « ... les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre » et que « cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre ». En vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), « la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre... ».

19 La Cour a jugé que cette dernière disposition a pour seul objet de déterminer la législation nationale applicable et non de définir les conditions de l'existence du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale (arrêt du 3 mai 1990, Kits van Heijningen, C-2/89, Rec. p. I-1755, point 19).

20 La règle générale énoncée à l'article 13 est précisée, pour ce qui concerne les prestations de chômage, par les dispositions des articles 67 et 68 du règlement, qui fixent les modalités de calcul de ces prestations, et celles de son article 69, qui, sous certaines conditions, en maintiennent le bénéfice dans l'État du dernier emploi, lorsque l'intéressé se déplace dans un ou plusieurs autres États membres afin d'y rechercher un emploi.

21 Il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que l'État compétent en matière de prestations de chômage est l'État du dernier emploi (voir arrêt du 7 mars 1985, Cochet, 145/84, Rec. p. 801, point 14), de sorte que, en application de l'article 1er, sous o) et q), du règlement, c'est en principe à cet État membre qu'il incombe de payer de telles prestations.

22 Toutefois, le règlement apporte une dérogation à ce principe pour le travailleur frontalier. En effet, l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), du règlement dispose:

« 1. Le travailleur salarié en chômage qui, au cours de son dernier emploi, résidait sur le territoire d'un État membre autre que l'État compétent bénéficie des prestations selon les dispositions suivantes:

a) i) ...

ii) le travailleur frontalier qui est en chômage complet bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside, comme s'il avait été soumis à cette législation au cours de son dernier emploi; ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge;

... »

23 Il résulte de cette disposition que le travailleur frontalier en chômage complet n'a pas droit à l'allocation de chômage dans l'État de son dernier emploi, même s'il y a cotisé, mais qu'il est obligé de s'affilier au régime de sécurité sociale de l'État de sa résidence et d'y percevoir, pendant la période au cours de laquelle il y réside, les prestations de chômage en vertu de sa législation.

24 Selon le libellé de l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), du règlement, l'État membre sur le territoire duquel le travailleur frontalier réside assure le paiement de ces prestations « comme si » cet État était celui du dernier emploi. Si cette fiction juridique suspend les obligations de l'État du dernier emploi aussi longtemps que le chômeur continue à résider sur le territoire d'un autre État membre, elle n'a pas pour conséquence de les éteindre.

25 Ainsi, dans l'arrêt Cochet, précité, la Cour a jugé, d'une part, que les dispositions de l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), du règlement laissent subsister le principe selon lequel l'État compétent est celui du dernier emploi (point 15), et, d'autre part, que l'article 69, relatif aux « chômeurs se rendant dans un État membre autre que l'État compétent », ne s'applique pas au travailleur frontalier en chômage complet qui, après avoir cessé d'exercer son dernier emploi, s'établit sur le territoire de l'État membre compétent, c'est-à-dire de l'État membre où il a exercé son dernier emploi.

26 Il en résulte que, dans un cas tel que celui de l'espèce au principal, le fait que l'intéressée résidait en Belgique et que, par application de l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), du règlement, elle y a perçu une allocation de chômage au titre de la législation belge n'est pas de nature à enlever à l'État de son dernier emploi, le royaume des Pays-Bas, sa compétence de principe. En effet, le royaume de Belgique était tenu de verser cette allocation « comme si » il était l'État du dernier emploi.

27 De même, si, pendant les trois mois qui ont suivi son déménagement aux Pays-Bas, l'intéressée a continué à percevoir l'allocation de chômage au titre de la législation belge, c'est par l'effet d'une application erronée des dispositions du règlement. Cette circonstance ne peut, dès lors, affecter la situation juridique de l'intéressée.

28 Il découle des considérations qui précèdent que, lorsqu'un travailleur frontalier en chômage, après avoir bénéficié des prestations de chômage dans l'État de sa résidence, fixe son domicile dans l'État de son dernier emploi, la dérogation prévue par l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), du règlement cesse de s'appliquer, de sorte que l'État du dernier emploi doit commencer ou recommencer à assumer les obligations qui résultent pour lui du règlement en matière de prestations de chômage. Les prestations versées par l'État de la résidence temporaire doivent, par conséquent, être prises en compte, pour l'application de la législation de l'État du dernier emploi, comme si elles avaient été payées par cet État.

29 Sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'article 6 du traité, il y a donc lieu de répondre aux questions posées que les dispositions du règlement relatives aux prestations de chômage, et notamment son article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), lu en

combinaison avec son article 13, doivent être interprétées en ce sens que, lorsque, dans l'État du dernier emploi, l'octroi d'une prestation consécutive à une prestation de chômage est subordonné à la condition que l'intéressé ait perçu une allocation de chômage pendant une période déterminée, cet État est tenu de prendre en compte l'allocation de chômage perçue par le travailleur frontalier dans l'État de sa résidence conformément aux dispositions de l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), comme si cette allocation avait été perçue dans le premier État.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais et espagnol, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Nederlandse Raad van State, par arrêt du 25 octobre 1994, dit pour droit:

Les dispositions relatives aux prestations de chômage du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de

sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, et notamment son article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), lu en combinaison avec son article 13, doivent être interprétées en ce sens que, lorsque, dans l'État du dernier emploi, l'octroi d'une prestation consécutive à une prestation de chômage est subordonné à la condition que l'intéressé ait perçu une allocation de chômage pendant une période déterminée, cet État est tenu de prendre en compte l'allocation de chômage perçue par le travailleur frontalier dans l'État de sa résidence conformément aux dispositions de l'article 71, paragraphe 1, initio et sous a), ii), comme si cette allocation avait été perçue dans le premier État.

Moitinho de Almeida Edward Puissochet

Jann Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 mars 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida