CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 11 mai 1995 *

1. Aux termes du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil [1], un chômeur qui perçoit des prestations de chômage dans l'État membre où il a exercé son dernier emploi a, dans certaines conditions, le droit de se rendre pour une période de trois mois dans un autre État membre afin d'y chercher du travail tout en continuant à percevoir les prestations de chômage. Lorsque, à la fin de cette période, il tombe malade et qu'il demande des prestations de maladie, le règlement confère-t-il à l'institution d'assurance maladie de l'État de son dernier emploi un pouvoir discrétionnaire pour l'octroi de prestations de maladie après la période de trois mois, malgré le fait que cette personne, bien que malade, était apte à supporter le voyage en vue de retourner dans cet État? Tel est, en substance, le problème qui a amené le Bundessozialgericht à déférer à la Cour un certain nombre de questions relatives à l'interprétation de l'article 25 du règlement n° 1408/71.

La législation communautaire applicable

2. Il convient de lire l'article 25 du règlement n° 1408/71, qui traite de l'octroi des prestations de maladie et de maternité aux chômeurs et aux membres de leur famille, en conjonction avec l'article 69 du même règlement qui fixe les règles qui régissent le maintien du droit aux prestations de chômage pour les chômeurs se rendant dans un État membre autre que l'État compétent. L'article 69 dispose comme suit:

« 1. Le travailleur salarié ou non salarié en chômage complet qui satisfait aux conditions requises par la législation d'un État membre pour avoir droit aux prestations et qui se rend dans un ou plusieurs autres États membres pour y chercher un emploi conserve le droit à ces prestations, aux conditions et dans les limites indiquées ci-après:

a) avant son départ, il doit avoir été inscrit comme demandeur d'emploi et être resté à la disposition des services de l'emploi de l'État compétent pendant au moins quatre semaines après le début du chômage. Toutefois, les services ou institutions compétents peuvent autoriser son départ avant l'expiration de ce délai;

b) il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi

* Langue originale: l'anglais.

1 — Règlement 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: voir la version modifiée et mise à jour, telle qu'établie par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6).

de chacun des États membres où il se rend et se soumettre au contrôle qui y est organisé. Cette condition est considérée comme remplie pour la période antérieure à l'inscription s'il est procédé à celle-ci dans un délai de sept jours à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté. Dans des cas exceptionnels, ce délai peut être prolongé par les services ou institutions compétents;

c) le droit aux prestations est maintenu pendant une période de trois mois au maximum, à compter de la date à laquelle l'intéressé a cessé d'être à la disposition des services de l'emploi de l'État qu'il a quitté, sans que la durée totale de l'octroi des prestations puisse excéder la durée des prestations pendant laquelle il a droit en vertu de la législation dudit État. Dans le cas d'un travailleur saisonnier, cette durée est, en outre, limitée à la période restant à courir jusqu'au terme de la saison pour laquelle il a été engagé.

2. 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 sous 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.

... »

3. L'article 25 du règlement n° 1408/71 dispose que:

« 1. Un travailleur salarié ou non salarié en chômage auquel s'appliquent les dispositions de l'article 69 paragraphe 1 ou de l'article 71 paragraphe 1 sous b) ii) deuxième phrase et qui satisfait aux conditions requises par la législation de l'État compétent pour avoir droit aux prestations en nature et en espèces, compte tenu, le cas échéant, des dispositions de l'article 18, bénéficie, pendant la durée prévue à l'article 69, paragraphe 1, sous c):

a) des prestations en nature servies, pour le compte de l'institution compétente, par l'institution de l'État membre dans lequel il cherche un emploi, selon les dispositions de la législation que cette dernière institution applique, comme s'il y était affilié;

b) des prestations en espèces servies par l'institution compétente selon les dispositions de la législation qu'elle applique. Toutefois, après un accord entre l'institution compétente et l'institution de l'État membre dans lequel le chômeur cherche un emploi, les prestations peuvent être servies par cette institution pour le compte de la première, selon les dispositions de la législation de l'État compétent. Les prestations de chômage prévues à l'article 69 paragraphe 1 ne sont pas octroyées pendant la période de perception des prestations en espèces.

2. ...

3. ...

4. Sans préjudice des dispositions de la législation d'un État membre permettant l'octroi des prestations de maladie pendant une durée supérieure, la durée prévue au paragraphe 1 peut, dans des cas de force majeure, être prolongée par l'institution compétente dans la limite fixée par la législation que cette institution applique. »

Les faits et les questions

4. M. Perrotta, qui est un ressortissant italien, a exercé en dernier lieu un emploi en Allemagne en qualité de manœuvre du bâtiment. Il s'est inscrit comme demandeur d'emploi en Allemagne le 8 janvier 1985 et, conformément à l'article 69 du règlement n° 1408/71, il a obtenu de l'institution allemande compétente, à savoir l'Arbeitsamt München, l'autorisation de se rendre en Italie pour une période de trois mois prenant fin le 19 mars 1985 pour y chercher un emploi. Pendant son séjour en Italie, il a perçu des prestations de chômage de l'institution allemande par l'intermédiaire de l'institution italienne correspondante.

5. Le 15 mars 1985, il est tombé malade et il était hospitalisé en Italie du 22 avril au 9 mai 1985. Le 19 mars 1985, c'est-à-dire le dernier jour de la période de trois mois pour laquelle il avait été autorisé à séjourner en Italie, il a présenté une demande d'indemnités journalières pour incapacité de travail à l'institution italienne. La demande a été transmise par l'institution italienne à l'institution d'assurance maladie défenderesse, l'Allgemeine Ortskrankenkasse München, qui, par décision du 29 avril 1985, a refusé l'octroi des prestations au motif que la période de trois mois pour laquelle il avait été autorisé à séjourner en Italie avait expiré le 19 mars 1985. Dans ses observations écrites présentées à la Cour, M. Perrotta fait valoir qu'il n'est pas contesté entre les parties que sa maladie s'est prolongée jusqu'au 19 juin 1985

et que, après cette date, il est retourné en Allemagne; il confirme également qu'il a perçu des prestations de maladie de la part de la défenderesse pour les cinq derniers jours de la période de trois mois, à savoir du 15 au 19 mars 1985.

6. Dans la réclamation qu'il a formée le 2 août 1985, M. Perrotta a fait valoir que, comme il était hors d'état de travailler et de voyager depuis le 15 mars 1985, la défenderesse devait prolonger la période de trois mois en application de son pouvoir discrétionnaire et lui accorder les prestations de maladie pour la durée de son incapacité de travail. Avant de prendre une décision, la défenderesse a consulté l'Arbeitsamt sur la question de la prolongation de la période de trois mois et elle a été avisée de ce que, en l'espèce, il s'agissait de la prolongation du délai de trois mois pour le versement de prestations de maladie conformément à l'article 25, paragraphe 4, du règlement, plutôt que de la prolongation de la période de séjour autorisée par l'Arbeitsamt conformément à l'article 69. Suite à cela, la défenderesse a rejeté la réclamation de M. Perrotta par décision du 29 avril 1986, en invoquant, entre autres, comme motif qu'il n'était pas possible de prolonger la période pour laquelle les prestations de maladie avaient été accordées en Italie, une maladie ne pouvant pas être reconnue comme un cas de force majeure au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement.

7. Après le rejet de son recours introduit contre cette décision devant le Sozialgericht, M. Perrotta a interjeté appel auprès du Landessozialgericht. Ce dernier a rejeté l'appel en invoquant, entre autres, comme motif qu'une maladie et une incapacité de travail ne constituaient pas, en tant que telles, un cas de force majeure. Selon cette juridiction, la maladie dont souffrait M. Perrotta à la fin du délai de trois mois n'était pas d'une gravité telle qu'elle l'empêchait de revenir à temps à Munich. A cet égard, le Landessozialgericht s'est référé à l'audition de l'expert qui avait conclu des documents médicaux produits que M. Perrotta souffrait d'arthrite rhumatoïde des articulations fines de la main et de déformations dégénératives de la colonne vertébrale, mais qu'il était néanmoins en état de voyager. Il convient de noter que, dans ses observations écrites présentées à la Cour, M. Perrotta a mis en doute la fiabilité de ces déclarations, compte tenu de ce qu'elles intervenaient six ans et demi après la maladie et qu'elles étaient uniquement fondées sur des éléments écrits.

8. Le Bundessozialgericht (ci-après la « juridiction nationale »), auquel M. Perrotta a fait appel, a déféré à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) a) L'institution d'assurance maladie compétente doit-elle traiter une demande de prestations en espèces pour incapacité de travail présentée par un chômeur à l'institution d'assurance maladie du lieu où il s'est rendu et introduite le dernier jour du

délai résultant des dispositions combinées de l'article 25, paragraphe 1, et de l'article 69, paragraphe 1, lettre c), du règlement (CEE) n° 1408/71 comme étant simultanément une demande de prolongation du délai en application de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 — introduite en temps utile — même si la prolongation n'est expressément demandée pour la première fois qu'après la décision refusant l'octroi des prestations en espèces demandées?

b) En cas de réponse négative, le délai précité peut-il être prolongé à la suite d'une demande présentée après son expiration?

2) La décision devant être prise par l'institution compétente en vertu de son pouvoir discrétionnaire dans le cadre de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 suppose-t-elle qu'un cas de force majeure ait empêché le chômeur de retourner dans l'État compétent pour les prestations de l'assurance maladie dans le délai de trois mois résultant des dispositions combinées de l'article 25, paragraphe 1, et de l'article 69, paragraphe 1, lettre c), du règlement (CEE) n° 1408/71, ou l'institution compétente doit-elle également se prononcer, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, sur l'existence d'un cas de force majeure?

3) Faut-il admettre l'existence d'un cas de force majeure au sens de l'article 25, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 lorsque le chômeur hors d'état de travailler n'est pas retourné dans l'État compétent dans le délai de trois mois à cause de sa maladie, bien qu'en état de voyager? »

Jurisprudence antérieure

9. Comme nous l'avons déjà signalé, l'article 25 du règlement n° 1408/71 est étroitement lié à l'article 69. La Cour a eu l'occasion d'examiner les dispositions de l'article 69 dans ses arrêts rendus dans les affaires Coccioli [2] et Testa e.a. [3]. Au point 8 de son arrêt rendu dans l'affaire Testa, la Cour a décrit les effets de cette disposition dans les termes suivants:

« Il résulte des termes exprès de cette disposition que le maintien du droit aux prestations à l'égard de l'État compétent au-delà de la période de trois mois précitée est subordonné à la condition que le travailleur retourne dans cet État avant l'expiration de ladite période et qu'il 'perd tout droit aux prestations en vertu de la législation de l'État

2 — Arrêt du 20 mars 1979 (139/78, Rec. p. 991).

3 — Arrêt du 19 juin 1980 (41/79, 121/79 et 796/79, Rec. p. 1979).

compétent' en cas de retour tardif. La seule hypothèse dans laquelle le travailleur maintient son droit aux prestations à l'égard de l'État compétent en cas de retour après l'expiration de la période de trois mois est celle prévue à l'article 69, paragraphe 2, deuxième phrase, qui permet aux services ou institutions compétents, dans certains cas, de prolonger ce délai. »

Le fait que cet avantage soit limité dans le temps et subordonné au respect de certaines conditions n'est pas de nature à rendre l'article 69, paragraphe 2, contraire à l'article 51 du traité. Cette dernière disposition n'interdit pas au législateur communautaire d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs ni d'en fixer les limites. »

10. Aux points 13 et 14 du même arrêt, la Cour a expliqué que cette disposition était néanmoins compatible avec les dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs:

11. Dans l'arrêt Coccioli, la Cour a en quelque sorte atténué la sévérité de l'article 69, paragraphe 2, en précisant au point 5 dudit arrêt:

« Ainsi qu'il a déjà été observé par la Cour dans son arrêt ... Coccioli ... 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 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 où il se rend.

« 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 ».

Le droit au maintien des prestations de chômage conféré par l'article 69 contribue donc à assurer la libre circulation des travailleurs conformément à l'article 51 du traité CEE.

12. Dans l'arrêt Coccioli, la Cour a également indiqué que les autorités compétentes

disposent d'une large marge de discrétion lorsqu'il s'agit de décider si on est en présence d'un cas pouvant être considéré comme « exceptionnel » au sens de l'article 69, paragraphe 2:

« [L'article 69, paragraphe 2] 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 » (point 9).

13. Cependant, au point 21 de son arrêt rendu dans l'affaire Testa e.a., la Cour a émis la réserve suivante:

« ... Si, comme la Cour l'a affirmé dans l'arrêt [Coccioli], les services et institutions compétents des États disposent d'une large marge de discrétion en vue de décider de la prolongation éventuelle du délai prévu par le règlement, ils doivent, dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, tenir compte du principe de proportionnalité, principe général du droit communautaire. L'application correcte de ce principe dans des cas tels que ceux de l'espèce exige que les services et institutions compétents prennent en considération, dans chaque cas particulier, la durée du dépassement dans le temps du délai en cause, la raison du retour tardif et la gravité des conséquences juridiques découlant d'un recours tardif. »

Les rapports entre les articles 25 et 69

14. Comme le souligne la Commission, le droit aux prestations de maladie conformément à l'article 25 du règlement est un accessoire du droit aux prestations de chômage prévues à l'article 69. Le droit d'une personne aux prestations prévues à l'article 25 n'est maintenu que pour la période au cours de laquelle elle a droit aux prestations de chômage conformément à l'article 69. En outre, en vertu de la dernière phrase de l'article 25, paragraphe 1, sous b), les prestations de chômage ne sont pas octroyées pendant la période de perception de prestations en espèces conformément à l'article 25.

15. A notre avis, l'article 25, paragraphe 1, en ce qu'il prévoit le versement de prestations de maladie pour la période visée à l'article 69, paragraphe 1, sous c), doit être interprété dans le sens qu'il prévoit le versement de telles prestations pour la période de trois mois visée dans cette disposition, telle que prolongée dans des cas exceptionnels en vertu de l'article 69, paragraphe 2. C'est pourquoi la couverture par une assurance maladie revient de droit au chômeur pour la période au cours de laquelle il est autorisé par le service de l'emploi compétent à chercher un emploi dans un autre État membre. Il en découle que l'application de l'article 25, paragraphe 4, est limitée aux cas où la mala-

die du chômeur se prolonge au-delà de la durée pour laquelle il était autorisé par l'institution compétente à séjourner dans l'État dans lequel il s'était rendu en vue de chercher du travail.

16. Cette analyse est compatible avec l'économie des articles 69 et 25. Ainsi qu'il a déjà été signalé, le droit aux prestations de maladie en vertu de l'article 25 est un accessoire du droit aux prestations de chômage en vertu de l'article 69. Il serait illogique et contraire à l'objectif du règlement qui a pour but de faciliter le mouvement des travailleurs si un chômeur qui était autorisé à rester dans un autre État membre en vue de chercher un emploi ne pouvait bénéficier du maintien de la couverture par une assurance maladie. C'est pourquoi, à notre avis, la couverture par une assurance maladie au titre de l'article 25, paragraphe 1, est automatiquement prolongée dans les « cas exceptionnels » qui ont donné lieu à la prolongation de la période de trois mois prévue à l'article 69, paragraphe 1, sous c).

17. Cette analyse est également compatible avec l'emploi, à l'article 25, paragraphe 4, de la notion de « force majeure » qui est plus étroite que la notion de « cas exceptionnels » qui apparaît à l'article 69, paragraphe 2. Si la décision de prolonger la durée de l'octroi des prestations de maladie ne découlait pas automatiquement de la décision de prolonger la période de l'octroi des prestations de chômage, on se serait attendu à ce que l'article 25, paragraphe 4, réserve à l'autorité compétente en matière de maladie la même marge de discrétion que celle accordée par l'article 69, paragraphe 2, au service de l'emploi compétent; en d'autres termes, on se serait attendu à ce que la notion de « cas exceptionnels » figure dans les deux dispositions. A notre avis, l'emploi, à l'article 25, paragraphe 4, de la notion plus étroite de « force majeure » peut s'expliquer par le fait que la question d'une prolongation en vertu de cet article n'apparaît que lorsqu'un chômeur ne peut pas retourner à la fin de la période de trois mois ou plus qui a fait l'objet de l'autorisation par les services de l'emploi compétents.

18. Malgré le fait que, en l'espèce, la période de trois mois prévue à l'article 69, paragraphe 1, sous c), n'a pas été prolongée, l'analyse qui précède est importante pour la compréhension du régime mis en place par le règlement et pour l'interprétation de la notion de « force majeure » qui apparaît à l'article 25, paragraphe 4.

19. Avant de revenir aux questions déférées par la juridiction nationale, il convient de traiter une question préliminaire soulevée par M. Perrotta.

20. M. Perrotta soutient que les questions de la juridiction nationale sont fondées sur une interprétation erronée de l'article 25, paragraphe 1, du règlement. Il conteste la conclusion de la juridiction nationale selon laquelle

il n'était pas en droit de bénéficier du maintien du versement des prestations après l'expiration de la période de trois mois prévue à l'article 69, paragraphe 1, sous c). Au moment des faits, la législation allemande prévoyait le maintien des prestations pour une période maximale de 78 semaines en cas de maladie survenue au cours de la période d'affiliation à un régime d'assurance maladie. D'après M. Perrotta, l'article 25, paragraphe 1, permet à un chômeur de continuer à percevoir des prestations lorsqu'il s'agit d'une maladie survenue au cours de la période de trois mois, nonobstant l'existence, dans la législation nationale, d'une clause de résidence. Selon lui, la disposition exclut la couverture uniquement en cas de maladie survenue après la période de trois mois.

21. Ce point de vue est cependant incompatible avec les termes de l'article 25, paragraphe 1, qui dispose qu'un travailleur salarié en chômage auquel s'appliquent les dispositions de l'article 69, paragraphe 1, « bénéficie [des prestations de maladie] pendant la durée prévue à l'article 69 paragraphe 1 sous c) ». Il ne prévoit pas que la personne en question bénéficie du maintien du versement des prestations de maladie après la période visée à l'article 69, paragraphe 1, sous c), pour une incapacité de travail survenue au cours de cette période.

22. Le point de vue de M. Perrotta est en outre difficilement conciliable avec les termes de l'article 25, paragraphe 4. D'après lui, l'article 25, paragraphe 4, n'est pas applicable lorsque le chômeur est tombé malade avant la fin de la période de séjour autorisée. Il serait uniquement applicable lorsque la maladie survient après l'expiration de cette période. Étant donné que, par conséquent, selon M. Perrotta, l'article 25, paragraphe 4, est uniquement applicable lorsque le chômeur a choisi de prolonger son séjour au-delà de la fin de la période autorisée, on a du mal à discerner l'objet de l'empêchement du chômeur du fait de la force majeure visée dans cette disposition. Selon l'analyse de M. Perrotta, l'article 25, paragraphe 4, devrait, logiquement, conférer un pouvoir discrétionnaire illimité à l'institution compétente pour décider du maintien des prestations. En outre, si l'on suivait cette analyse, on aboutirait à un résultat anormal, à savoir que le chômeur cesserait, en cas de dépassement du délai de séjour autorisé, de percevoir des prestations de chômage, tout en percevant, par la suite, en cas de maladie, des prestations de maladie accordées de manière discrétionnaire par l'institution compétente.

23. Contrairement à M. Perrotta, nous ne pensons pas que l'on puisse considérer que les dispositions des articles 69 et 25 constituent un piège pour le chômeur. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'effet combiné de ces dispositions est de permettre à un travailleur de se rendre, en vue de la recherche d'un emploi, dans un autre État membre pour une période de trois mois ou, en vertu d'une autorisation que l'institution compétente peut délivrer à titre exceptionnel, pour une période plus longue, et cela sans perdre le droit aux prestations de chômage et de maladie, droit que, sinon, il risquerait de perdre en vertu de la législation nationale en raison de ce qu'il ne réside plus dans l'État compétent. Ce n'est que si, pour des raisons

relevant de la force majeure, le chômeur ne peut pas retourner dans l'État compétent à la fin du délai autorisé qu'il doit essayer d'obtenir le versement discrétionnaire des prestations, conformément à l'article 25, paragraphe 4. En outre, ainsi que nous l'exposerons ci-dessous, nous partageons l'avis de la Commission selon lequel, lorsqu'il y a force majeure, le pouvoir discrétionnaire de l'institution d'assurance maladie compétente est, en pratique, extrêmement limité.

24. C'est pourquoi nous revenons à la première question de la juridiction nationale.

Première question

25. Par la première question, la juridiction nationale cherche à savoir si, du fait qu'il introduit une demande de prestations en espèces pour incapacité de travail le dernier jour de la période de trois mois, le chômeur doit être considéré comme demandant également une prolongation de ce délai en application de l'article 25, paragraphe 4, et si, en cas de réponse négative, ce délai peut être prolongé à la suite d'une demande présentée après son expiration.

26. Tous ceux qui ont présenté des observations écrites sont en faveur d'une interprétation flexible de l'article 25, paragraphe 4. M. Perrotta soutient que l'institution compétente doit statuer sur la possibilité d'une prolongation du délai prévue à l'article 25, paragraphe 4, lorsque l'institution compétente du lieu où s'est rendu le chômeur l'informe de la durée de la maladie ou que l'intéressé demande lui-même une prolongation du délai, alors même que l'information ou la demande de prolongation interviennent après l'expiration du délai. Selon le gouvernement italien, la demande visant à obtenir des prestations pour des périodes postérieures aux trois mois contient nécessairement une demande de prolongation de cette période. Tel serait notamment le cas dans la présente espèce où la demande de prestations a été introduite le dernier jour de la période de trois mois. Le gouvernement allemand, quant à lui, est d'avis que les demandes doivent être interprétées en faveur de l'assuré à la lumière des circonstances de l'espèce. Étant donné que, dans la présente espèce, M. Perrotta avait manifestement intérêt à ce que le versement des prestations soit maintenu après l'expiration du délai de trois mois, il conviendrait, par conséquent, d'interpréter sa demande en ce sens.

27. Le point de vue de la Commission est quelque peu différent, en ce sens qu'elle considère qu'il n'y a pas de délai à respecter pour la demande de prolongation des prestations de maladie au titre de l'article 25, paragraphe 4. Elle estime cependant que, si la demande de prolongation doit intervenir dans le délai de trois mois, une demande de prestations en espèces présentée dans ce délai doit être en même temps considérée comme une demande de prolongation. Si cela n'était

pas possible, le chômeur devrait pouvoir attendre de l'institution de l'État dans lequel il séjourne qu'elle demande la prolongation du délai de trois mois en même temps qu'elle informe l'institution compétente de la maladie.

28. A notre avis, une demande en vue du versement de prestations de maladie introduite par un chômeur au cours de la période visée à l'article 69, paragraphe 1, sous c), doit, si nécessaire, en même temps être considérée comme une demande de prolongation de ce délai.

29. L'article 26 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil [4] fixe les règles suivantes pour l'application de l'article 25, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71:

« 1. Pour bénéficier, pour lui-même et pour les membres de sa famille, des prestations en nature et en espèces, en vertu de l'article 25 paragraphe 1 du règlement, le chômeur est tenu de présenter à l'institution d'assurance maladie du lieu où il s'est rendu une attestation à demander avant son départ à l'institution compétente de l'assurance maladie. Si le chômeur ne présente pas ladite attestation, l'institution du lieu où il s'est rendu s'adresse à l'institution compétente pour l'obtenir.

Cette attestation doit certifier l'existence du droit auxdites prestations, aux conditions énoncées à l'article 69 paragraphe 1 sous a) du règlement, indiquer la durée de ce droit, compte tenu des dispositions de l'article 69 paragraphe 1 sous c) du règlement et préciser le montant des prestations en espèces à servir, le cas échéant, au titre de l'assurance maladie, pendant la durée précitée en cas d'incapacité de travail ou d'hospitalisation.

2. L'institution d'assurance chômage du lieu où le chômeur s'est rendu certifie sur une copie de l'attestation visée à l'article 83 du règlement d'application à remettre à l'institution d'assurance maladie de ce même lieu l'existence des conditions énoncées à l'article 69 paragraphe 1 sous b) du règlement et précise la date à partir de laquelle le chômeur bénéficie des prestations de l'assurance chômage pour le compte de l'institution compétente.

Cette attestation est valable pendant le délai prévu à l'article 69 paragraphe 1 sous c) du règlement, aussi longtemps que les conditions sont remplies. L'institution d'assurance chômage du lieu où le chômeur s'est rendu informe dans les trois jours ladite institution d'assurance maladie si les conditions ne sont plus réunies.

3. ...

4 — Règlement du 21 mars 1972 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, tel que reproduit à l'annexe II du règlement n° 2001/83 (JO L 230, p. 6).

4. Pour bénéficier des prestations en espèces prévues par la législation de l'État compétent, le chômeur est tenu de présenter dans les trois jours à l'institution d'assurance maladie du lieu où il s'est rendu un certificat d'incapacité de travail délivré par le médecin traitant. Il est également tenu d'indiquer jusqu'à quelle date il a bénéficié de prestations au titre de l'assurance chômage ainsi que son adresse dans le pays où il se trouve.

5. L'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu notifie dans les trois jours à l'institution compétente d'assurance maladie et à l'institution compétente d'assurance chômage, ainsi qu'à l'institution où le chômeur est inscrit comme demandeur d'emploi, le début et la fin de l'incapacité de travail.

6. Dans les cas définis à l'article 25 paragraphe 4 du règlement, l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu informe l'institution compétente d'assurance maladie et l'institution compétente d'assurance chômage qu'elle estime que les conditions justifiant la prolongation du service des prestations en espèces et en nature sont réunies, motive son avis et joint à la communication adressée à l'institution compétente d'assurance maladie un rapport circonstancié du médecin contrôleur sur l'état du malade, indiquant la durée probable pendant laquelle les conditions requises pour l'application de l'article 25 paragraphe 4 du règlement seront remplies. L'institution compétente d'assurance maladie statue sur la prolongation du service des prestations au chômeur malade.

7. ... »

30. Il convient de noter que, en vertu de ces dispositions, il incombe à l'institution d'assurance maladie de l'État dans lequel s'est rendu le chômeur une responsabilité générale en matière de surveillance des cas individuels et d'information complète des institutions compétentes. Ainsi, lorsqu'un chômeur tombe malade et qu'il s'adresse à cette institution en vue de bénéficier de prestations en espèces, celle-ci est tenue d'informer les institutions compétentes en matière d'assurance maladie et d'assurance chômage; lorsque le chômeur a omis de lui présenter une attestation établie par l'institution compétente d'assurance maladie, elle doit elle-même s'adresser à cette institution pour obtenir l'attestation. Lorsqu'elle estime que la prolongation du délai de trois mois est justifiée, elle doit en informer les institutions compétentes en matière d'assurance maladie et d'assurance chômage, tout en motivant son avis.

31. Ni l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 ni l'article 26, paragraphe 6, du règlement n° 574/72 n'évoquent la nécessité d'une demande formelle de la part du chômeur en vue de la prolongation du délai de trois mois. Il semble, au contraire, être présumé de manière tacite que l'institution de l'État dans lequel le chômeur s'est rendu aura déjà connaissance de sa maladie, du fait de sa demande en vue de bénéficier de prestations en espèces, qu'elle aura informé les institutions compétentes et qu'elle continuera à surveiller son état de santé; si sa

maladie risque de se prolonger au-delà de la période de trois mois, elle fera établir un rapport circonstancié par un médecin (à moins qu'un tel rapport ne lui ait déjà été transmis), appréciera si une prolongation du délai est justifiée et, le cas échéant, en informera les institutions compétentes.

32. Compte tenu de ces éléments, il ne semble pas nécessaire d'exiger d'un chômeur qui a déjà introduit une demande en vue de bénéficier de prestations en espèces de présenter une nouvelle demande en vue de la prolongation du service des prestations. On peut raisonnablement supposer qu'une personne qui introduit une demande en vue de bénéficier de prestations en espèces souhaite pouvoir continuer à les percevoir, si possible, pendant toute la durée de sa maladie. En outre, s'agissant de l'article 25, paragraphe 4, il serait particulièrement inopportun d'insister sur les conditions de forme, étant donné que cet article s'applique uniquement lorsque la maladie du chômeur remplit les conditions nécessaires pour constituer un cas de force majeure.

33. Nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'examiner le point de vue de la Commission selon lequel il n'y a pas de délai à respecter pour la demande de prolongation du service des prestations. Il est établi que M. Perrotta est tombé malade et qu'il a introduit une demande de prestations en espèces dans le délai de trois mois. Il doit par conséquent être considéré comme ayant demandé la prolongation dans ce délai. Pareillement, le fait, mentionné par la juridiction nationale dans sa question, que le chômeur a, par la suite, expressément demandé la prolongation après l'expiration du délai de trois mois n'a aucune incidence.

34. Par conséquent, nous concluons qu'il convient de répondre par l'affirmative à la première question, sous a). C'est pourquoi, il n'est pas nécessaire d'examiner la première question, sous b).

Les deuxième et troisième questions

35. Dans sa deuxième question, la juridiction nationale demande si le pouvoir discrétionnaire de l'institution compétente en vertu de l'article 25, paragraphe 4, s'exerce également à l'égard de la question de savoir s'il y a force majeure. Dans sa troisième question, elle demande s'il faut admettre l'existence d'un cas de force majeure lorsque le chômeur hors d'état de travailler à cause de sa maladie n'est pas retourné dans l'État compétent dans le délai de trois mois, bien qu'en état de voyager.

36. Avant de traiter en détail ces questions qui peuvent aisément être examinées de manière conjointe, nous allons examiner la signification de la notion de « force majeure », telle qu'elle apparaît à l'article 25, paragraphe 4.

37. M. Perrotta estime, en référence à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Rindone [5], qu'un chômeur qui est en incapacité de travail remplit les conditions nécessaires pour qu'il y ait force majeure au sens de l'article 25, paragraphe 4, qu'il soit en état de voyager ou non, à condition que la survenance ou la durée de la maladie ne découlent pas d'une négligence grossière de sa part. Les gouvernements allemand et italien ainsi que la Commission se rallient, quant à eux, à la proposition du Bundessozialgericht, selon lequel il est nécessaire de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, on peut raisonnablement attendre de l'intéressé qu'il retourne dans l'État compétent.

38. A notre avis, la Cour devrait adopter la solution proposée par le Bundessozialgericht. Nous ne pensons pas que, sur ce point, M. Perrotta puisse invoquer l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Rindone. Dans cette affaire, la Cour a jugé, entre autres, qu'il convenait d'interpréter l'article 18, paragraphe 5, du règlement n° 574/72 en ce sens qu'une personne résidant dans un État membre autre que l'État compétent et relevant de l'article 19 du règlement n° 1408/71 n'était pas tenue de retourner dans l'État de l'institution compétente pour s'y soumettre à un contrôle médical en vue d'établir son incapacité de travail. Il convient cependant de noter que l'article 19 du règlement vise une situation tout à fait différente, à savoir celle du travailleur salarié ou non salarié qui satisfait aux conditions requises par la législation de l'État compétent pour avoir droit aux prestations, nonobstant sa résidence dans un autre État. L'article 25, conjointement avec l'article 69, confère au travailleur en chômage un droit à prestations dont, en l'absence de ce texte, il ne bénéficierait pas dans le cadre de la législation nationale; d'ailleurs, ce droit lui est conféré pour une période limitée, à la fin de laquelle il doit retourner dans l'État compétent afin que son droit aux prestations y soit maintenu.

39. En outre, nous ne partageons pas le point de vue du gouvernement italien selon lequel la différence dans le libellé des articles 69, paragraphe 2, et 25, paragraphe 4, est de nature purement terminologique. En permettant au service de l'emploi compétent de prolonger le délai accordé en vue de la recherche d'un emploi dans des « cas exceptionnels », l'article 69, paragraphe 2, lui permet de tenir compte de toutes les circonstances de l'espèce: voir point 9 de l'arrêt rendu dans l'affaire Coccioli, cité au point 12 ci-dessus. Pour adopter une décision, il devra notamment apprécier, éventuellement après consultation du service de l'emploi de l'État dans lequel l'intéressé s'est rendu, si, dans cet État, les perspectives en matière d'emploi sont telles qu'il convient de lui accorder un délai supplémentaire pour y chercher un emploi. D'autre part, l'article 25, paragraphe 4, n'autorise la prolongation du service des prestations de maladie que dans des cas de force majeure. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'utilisation de cette notion qui est plus étroite que la notion de « cas exceptionnels » utilisée à l'article 69, paragraphe 2, peut s'expliquer par le fait que l'article 25, paragraphe 4, vise une situation différente. Son champ d'application est limité aux cas dans lesquels le délai de séjour autorisé par

5 — Arrêt du 12 mars 1987 (22/86, Rec. p. 1339).

les services de l'emploi compétents est venu à expiration. Pour la décision prévue à l'article 25, paragraphe 4, l'institution compétente d'assurance maladie n'est pas tenue de procéder à l'évaluation à laquelle est tenu le service de l'emploi compétent conformément à l'article 69, paragraphe 2. Son seul objectif est que la personne concernée retourne dans l'État compétent.

40. La Cour a examiné la notion de « force majeure » dans un certain nombre d'affaires, notamment en matière agricole. Les principes qui régissent l'interprétation de cette notion ont été résumés dans l'arrêt rendu récemment dans l'affaire An Bord Bainne Co-operative Ltd et Compagnie Inter-Agra [6] où la Cour a précisé aux points 10 et 11 que:

« ... il convient de rappeler d'abord que, selon une jurisprudence constante, la notion de force majeure n'ayant pas un contenu identique dans les divers domaines d'application du droit communautaire, sa signification doit être déterminée en fonction du cadre légal pour lequel elle est destinée à produire ses effets.

Il convient de rappeler ensuite que la notion de force majeure dans le domaine des règlements agricoles tient compte de la nature particulière des rapports de droit public qui existent entre les opérateurs économiques et l'administration nationale, ainsi que des finalités de cette réglementation. Il résulte de ces finalités autant que des dispositions positives des règlements en cause que la notion de force majeure n'est pas limitée à celle d'impossibilité absolue, mais doit être entendue dans le sens de circonstances étrangères à l'opérateur concerné, anormales et imprévisibles, dont les conséquences n'auraient pu être évitées qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées... » [7].

41. A notre avis, ces principes, bien qu'établis dans un contexte différent, peuvent être appliqués à la présente espèce. Comme le précise le gouvernement allemand, une maladie doit en principe être considérée comme une circonstance anormale et imprévisible, indépendante de la volonté de la personne concernée. Il convient de noter que, en tout état de cause, rien n'indique que la maladie de M. Perrotta ne satisfaisait pas à ces conditions. Une maladie ne saurait cependant constituer en soi un cas de force majeure, car, au cas contraire, la référence faite à cette notion à l'article 25, paragraphe 4, serait redondante. Néanmoins, la force majeure ne se limite pas à des cas d'impossibilité absolue; il suffit que la personne concernée n'ait pu éviter les conséquences qu'au prix de sacrifices excessifs, malgré toutes les diligences déployées. A notre avis, on peut, dans le cadre de l'article 25, paragraphe 4, transposer

6 — Arrêt du 13 octobre 1993 (C-124/92, Rec. p. I-5061).

7 — Voir également l'arrêt du 11 juillet 1968, Schwarzwaldmilch (4/68, Rec. p. 549), ainsi que l'arrêt du 15 décembre 1994, Transáfrica (C-136/93, Rec. p. I-5757).

ce principe en vérifiant si on peut raisonnablement attendre du chômeur qu'il retourne dans l'État compétent dans le délai requis.

42. L'institution compétente doit par conséquent procéder à une appréciation des circonstances de l'espèce, en vérifiant notamment si le voyage risque de provoquer une détérioration considérable de son état de santé. On ne saurait, à notre avis, attendre raisonnablement d'une personne qu'elle effectue un voyage qui compromettrait sérieusement ses chances de guérison. Même dans des cas de moindre gravité, il peut s'avérer opportun que l'institution compétente autorise la personne concernée à reporter son voyage pour une période limitée si cela permet d'éliminer le risque d'une détérioration.

43. Venons-en maintenant à la deuxième question posée par le Bundessozialgericht. Différentes réponses ont été proposées dans les observations écrites. Pour la Commission et le gouvernement italien, le pouvoir discrétionnaire de l'institution compétente couvre également la question relative à l'existence d'un cas de force majeure, alors que M. Perrotta et le gouvernement allemand considèrent que l'institution compétente n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière.

44. A notre avis, il convient de distinguer entre le pouvoir d'appréciation de l'institution compétente pour ce qui concerne l'existence d'un cas de force majeure et son pouvoir discrétionnaire quant à la prolongation du service des prestations de maladie. Il relève de la responsabilité de l'institution compétente d'apprécier, sous le contrôle des tribunaux, les circonstances de l'espèce afin de déterminer si les conditions de la force majeure, telles que définies ci-dessus, sont réunies. Le pouvoir discrétionnaire réel conféré à l'institution compétente par le règlement est cependant limité à la décision relative à la question de savoir si « dans des cas de force majeure » il convient de prolonger le service des prestations. Comme le laisse entendre la Commission, il est difficilement concevable comment, lorsqu'il y a force majeure, un refus de prolonger le service des prestations pourrait ne pas être arbitraire. Il semblerait que, en pratique, le pouvoir discrétionnaire de l'institution compétente soit limité à la détermination du délai de prolongation. Il convient, bien entendu, également de noter que l'article 25, paragraphe 4, s'applique sans préjudice des dispositions du droit national permettant une prolongation du service des prestations.

45. Contrairement au point de vue du gouvernement italien, nous ne pensons pas qu'il soit opportun d'étendre à l'article 25, paragraphe 4, les solutions adoptées dans les arrêts Coccioli et Testa e.a., dans lesquels, comme indiqué précédemment, la Cour a jugé que les institutions compétentes disposaient d'une large marge de discrétion pour ce qui concerne l'appréciation des « cas exceptionnels » en vertu de l'article 69, paragraphe 2. Comme nous l'avons déjà démontré, la tâche de l'institution compétente, lorsqu'elle détermine s'il convient de considérer un cas comme exceptionnel au sens de l'article 69, paragraphe 2, suppose une appréciation plus complexe que la décision à

laquelle l'institution compétente doit aboutir en vertu de l'article 25, paragraphe 4.

46. La réponse à la troisième question déférée par la juridiction nationale découle des considérations développées ci-dessus (voir points 40 à 42). Le fait qu'un chômeur soit, du point de vue physique, capable de retourner dans l'État compétent ne constitue pas en soi un facteur décisif lorsqu'il s'agit de déterminer si les conditions pour qu'il y ait force majeure sont remplies. L'institution compétente doit vérifier si, à la lumière de tous les éléments de l'espèce, on peut raisonnablement attendre d'un chômeur qu'il effectue un voyage. Il ne serait, notamment, pas raisonnable d'attendre d'une personne qu'elle effectue un voyage si cela risquait de provoquer une détérioration importante de son état de santé.

Conclusion

47. Par conséquent, il convient, à notre avis, de répondre comme suit aux questions déférées par la juridiction nationale:

« 1) L'institution compétente doit traiter une demande de prestations en espèces présentée dans le délai prévu à l'article 69, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 à l'institution d'assurance maladie du lieu où le chômeur s'est rendu comme une demande de prolongation de cette période, introduite en application de l'article 25, paragraphe 4, du règlement.

2) Le pouvoir discrétionnaire de l'institution compétente dans le cadre de l'article 25, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, relatif à la prolongation du service des prestations de maladie, ne prend naissance que si un cas de force majeure a empêché le chômeur de retourner dans l'État compétent dans le délai visé à l'article 69, paragraphe 1, sous c).

3) Les conditions de la force majeure sont remplies si l'on ne peut raisonnablement attendre du chômeur qu'il rentre dans l'État compétent dans le délai visé à l'article 69, paragraphe 1, sous c). »