CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 16 janvier 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par la demande préjudicielle qui fait l'objet de la présente procédure, le Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis, interroge la Cour sur la validité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil [1]. En particulier, la juridiction de renvoi pose le problème de la compatibilité des dispositions citées avec l'article 51 du traité.

En renvoyant au rapport d'audience pour les détails, nous résumons brièvement les faits qui sont à l'origine de l'affaire principale.

2. M. Gray, ressortissant britannique, après avoir travaillé en Angleterre, s'est établi en 1971 avec sa femme dans l'île de la Grande Canarie où il a travaillé comme directeur du restaurant dont sa femme était propriétaire. Et cela jusqu'au 11 janvier 1990, date à laquelle sa femme a vendu le restaurant. Au cours de cette période, il avait donc versé les cotisations de sécurité sociale sur la base de la législation espagnole.

M. Gray est ensuite resté dans l'île espagnole jusqu'au 26 février suivant. Toutefois au cours de la période du 11 janvier au 26 février 1990, il ne s'est pas inscrit comme demandeur d'emploi sur les listes de l'office espagnol de placement compétent, étant donné que son intention était de retourner le plus rapidement possible dans son pays d'origine. Une fois rentré au Royaume-Uni, il a demandé de pouvoir bénéficier des prestations de chômage, lesquelles lui ont été refusées sur la base de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71. C'est précisément le refus de lui verser ces prestations qui est à l'origine de la présente procédure.

3. Rappelons tout d'abord que l'article 67, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71 prévoit que pour l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations de chômage, il est tenu compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies sous la législation de tout autre État membre. Toutefois, sur la base du paragraphe 3 du même article, les indemnités de chômage sont accordées à la condition que le chômeur ait accompli en dernier lieu des périodes d'assurance ou d'emploi « selon les dispositions de la législation au titre de laquelle les prestations sont demandées »: c'est-à-dire *à la condition qu'il ait accompli en dernier lieu des périodes d'assurance ou d'emploi dans l'État où l'indemnité est demandée.*

L'article 69, paragraphe 1, du même règlement dispose que le travailleur en chômage complet conserve le droit à ces prestations lorsqu'il se rend dans un ou plusieurs États membres pour y chercher un emploi, à condition qu'il se soit fait inscrire sur les

* Langue originale: l'italien.
1 — JO L 149, p. 2.

listes de l'office de placement de l'État compétent et qu'il soit resté dans cet État pendant au moins quatre semaines avant son départ vers un autre État membre (lettre a); il faut, en outre, qu'il se soit fait inscrire comme demandeur de travail auprès des services de l'emploi de l'État où il s'est rendu (lettre b). En tout cas, le droit aux prestations de chômage est maintenu pendant une période de trois mois au maximum (lettre c).

La réglementation que nous venons de rappeler est extrêmement claire et il est évident, dans le cas qui nous occupe, que M. Gray ne peut pas se prévaloir de l'article 67 au Royaume-Uni, puisque la dernière période d'assurance a été effectuée en Espagne; il ne peut pas non plus se prévaloir de l'article 69, paragraphe 1, étant donné qu'il ne s'est pas fait inscrire sur les listes de l'office de placement avant son départ d'Espagne.

Une telle situation a incité la juridiction nationale à saisir la Cour afin d'établir si ces dispositions sont invalides comme étant incompatibles avec l'article 51 du traité, et cela dans la mesure où elles auraient pour effet de restreindre la libre circulation des travailleurs garantie par le traité.

Il faut donc vérifier si les règles communautaires en question, en subordonnant les droits attribués au respect de certaines conditions, sont de nature à entraver ou à restreindre la libre circulation des travailleurs telle qu'elle est garantie par le traité, en particulier par l'article 51, sur la base duquel le Conseil « adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs ».

4. Nous rappelons tout d'abord que la Cour elle-même a affirmé, dans l'arrêt Testa [2], que « l'article 51 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 ». De manière plus générale, toujours en matière de libre circulation des travailleurs, la Cour a récemment affirmé, dans l'arrêt Antonissen [3], que des conditions limitatives sont admises pourvu qu'elles ne soient pas de nature à mettre en cause l'« effet utile du principe de libre circulation ».

Or, il est évident que les règles en question attribuent aux travailleurs en chômage certains droits visant à éviter qu'ils ne soient désavantagés lorsqu'ils se transfèrent dans un autre État membre pour chercher du travail, droits qu'ils n'auraient pas sur la base des seules dispositions nationales. D'autre part, s'il est vrai que la libre circulation des personnes qui cherchent du travail constitue un moyen nécessaire pour réaliser et parachever la libre circulation des travailleurs, il ne nous semble pas, compte tenu de l'objectif des règles qui nous occupent, que l'on puisse raisonnablement soutenir que les conditions qu'elles imposent sont de nature à entraver ou à restreindre cette liberté.

5. En réalité, le fait que l'institution compétente pour verser les prestations de

2 — Arrêt du 19 juin 1980, point 14 (41/79, 121/79 et 796/79, Rec. p. 1979).

3 — Arrêt du 26 février 1991, point 21 (C-292/89, Rec. p. I-745).

chômage, en application de l'article 67, paragraphe 3, est uniquement celle de l'État dans lequel le travailleur a effectué en dernier lieu des périodes d'assurance ou de chômage découle du principe général, plusieurs fois souligné par la Cour elle-même, selon lequel un chômeur est soumis à la législation de l'État où il a été occupé en dernier lieu [4].

C'est dans la même optique qu'il faut lire l'article 69, paragraphe 1, qui autorise à exporter les prestations de chômage pendant une période de trois mois, mais pose comme condition que le chômeur, avant de se transférer dans un autre État membre, soit inscrit sur les listes de l'office de placement de l'État du dernier emploi; et cela précisément parce que les prestations de chômage sont versées sur la base de la législation sociale de cet État, qui devra les rembourser à l'institution compétente de l'État dans lequel le travailleur s'est rendu pour y chercher du travail.

En substance, par conséquent, l'imposition des conditions en question constitue un choix politique visant à faire peser la charge des prestations sur l'État membre dans lequel la personne en question a versé les cotisations en dernier lieu. En même temps, on veut éviter, en l'absence d'un marché commun du travail, l'exportation du chômage, en incitant les chômeurs à chercher du travail tout d'abord dans l'État du dernier emploi.

6. Cela dit, nous soulignons que le problème qui nous occupe a été partiellement résolu par l'arrêt récent Van Noorden [5]. Dans cet arrêt, la Cour a, en effet, affirmé qu'« un demandeur de travail qui n'a jamais été soumis à la législation sociale de l'État membre dans lequel il demande à bénéficier des prestations de chômage et qui n'a donc pas accompli, en dernier lieu, des périodes d'assurance ou d'emploi conformément aux dispositions de la législation de cet État membre, ne peut pas bénéficier des prestations de chômage au titre de l'article 67 du règlement n° 1408/71, *mais seulement en vertu de* l'article 69 précité du même règlement » (point 10 des motifs). Dans le même arrêt, la Cour a exclu que l'article 67 soit incompatible avec les autres règles du droit communautaire applicable en la matière, en particulier avec les articles 7 et 58 à 66 du traité (point 11 des motifs).

Quant à la condition, prévue par l'article 69, paragraphe 1, de s'inscrire sur les listes de placement de l'office du travail de l'État du dernier emploi, nous estimons qu'il s'agit d'une condition pleinement cohérente avec le système institué, dans la mesure où il est l'unique moyen permettant de définir le *status* de « chômeur », sur la base de la réglementation de l'État compétent pour verser les prestations de sécurité sociale.

En définitive, nous estimons que les conditions imposées par les articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne sont pas de nature à entraver ou restreindre la libre circulation des travailleurs telle qu'elle est garantie par le traité. En particulier, nous ne relevons dans les dispositions réglementaires pertinentes ici aucun élément d'incompatibilité avec l'article 51 du traité.

4 — Voir arrêts du 7 mars 1985, Cochet (145/84, Rec. p. 801), et du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, Rec. p. 1821).

5 — Arrêt du 16 mai 1991 (C-272/90, Rec. p. I-2543).

7. A la lumière des considérations qui précèdent, nous suggérons donc à la Cour de répondre de la manière suivante à la question posée par le Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis:

« L'examen de la question préjudicielle n'a fait apparaître aucun élément de nature à affecter la validité des articles 67, paragraphe 3, et 69, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil; en particulier, les dispositions citées ne sont pas incompatibles avec l'article 51 du traité. »