RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-302/90 *

I — Cadre juridique du litige au principal

1. Dans les dispositions générales du règlement n° 36/63/CEE, du 2 avril 1963, concernant la sécurité sociale des travailleurs frontaliers (JO 1963, 62, p. 1314), le Conseil:

a) définit, aux fins d'application de ce règlement, le terme « travailleur frontalier » comme

« le travailleur salarié ou assimilé qui, tout en ayant sa résidence sur le territoire d'un des États membres où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine, est occupé sur le territoire d'un autre État membre » (article 1er, sous c);

b) précise le champ d'application de ce règlement. Aux termes de son article 2, paragraphe 1,

« les dispositions du présent règlement sont applicables aux travailleurs frontaliers 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, ou qui sont des apatrides ou des réfugiés, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants »;

c) indique, par rapport à son propre champ d'application, celui du règlement n° 3 du Conseil, du 25 septembre 1958, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 561) et du règlement n° 4 du Conseil, du 3 décembre 1958, fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 597). Aux termes de l'article 3 du règlement n° 36/63,

« les dispositions des règlements nos 3 et 4 sont applicables en ce qui concerne les personnes auxquelles s'applique le présent règlement lorsqu'il n'y est pas dérogé par les dispositions de celui-ci ».

Le préambule du règlement n° 36/63 rappelle, en ses quatrième et cinquième considérants, que les dispositions générales des règlements nos 3 et 4 et celles qu'ils fixent notamment pour l'invalidité sont applicables sans qu'il soit besoin de les compléter. Des dispositions particulières complémentaires sont nécessaires pour la détermination de la législation applicable ainsi que, notamment, pour la maladie.

2. Parmi les dispositions particulières du règlement n° 36/63, l'article 6, paragraphe 1, détermine l'institution compétente pour

* Langue de procédure: le français.

les prestations en espèces de maladie et maternité. Il dispose que:

« Les prestations en espèces auxquelles un travailleur frontalier peut prétendre ou pourrait prétendre s'il résidait sur le territoire du pays compétent, lui sont servies par l'institution compétente, comme s'il résidait sur ledit territoire. »

En ce qui concerne les prestations en nature, l'article 10 du règlement n° 36/63 contient une disposition particulière concernant les travailleurs frontaliers au chômage, aux termes de laquelle:

« Un travailleur frontalier qui, conformément aux dispositions du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 de l'article 19, bénéficie de prestations de chômage prévues par la législation d'un État membre, a droit pendant la même période ... aux prestations en nature de la part de l'institution du lieu de résidence. Ces prestations sont à charge de l'institution compétente du pays qui supporte les prestations de chômage. »

L'article 19, paragraphe 1, dudit règlement détermine l'institution compétente pour les prestations de chômage complet des travailleurs frontaliers. Aux termes de cet article:

« Un travailleur frontalier qui se trouve en état de chômage complet a droit aux prestations selon les dispositions de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside, comme s'il avait exercé son dernier emploi sur le territoire de cet État ... Les prestations sont à la charge de l'institution du lieu de résidence. »

3. Le règlement n° 3 vise en son article 17, relatif aux dispositions particulières concernant la maladie, la situation des travailleurs qui, ayant été assurés dans un État membre, se rendent dans un autre État membre. Aux termes du paragraphe 1, premier alinéa, de cet article,

« Les travailleurs salariés ou assimilés ayant accompli des périodes d'assurance ou périodes assimilées au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres et qui se rendent sur le territoire d'un autre État membre ont droit, pour eux-mêmes et les membres de leur famille, aux prestations prévues par la législation de cet État membre, aux conditions suivantes:

i) avoir été aptes au travail à leur dernière entrée sur le territoire dudit État membre;

ii) avoir été assujettis à l'assurance obligatoire après la dernière entrée sur ledit territoire;

iii) satisfaire aux conditions requises par la législation dudit État membre, compte tenu de la totalisation des périodes visée à l'article précédent. »

4. Enfin, l'article 39, paragraphes 1 à 3, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des

régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans la version du règlement (CEE) n° 2001/83, du 2 juin 1983 (JO L 149, p. 2), entré en vigueur le 1er octobre 1972, vise les conditions ouvrant droit aux prestations d'invalidité. En vertu de ces dispositions:

« 1. L'institution de l'État membre dont la législation était applicable au moment où est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité détermine, selon les dispositions de cette législation, si l'intéressé satisfait aux conditions requises pour avoir droit aux prestations, compte tenu le cas échéant des dispositions de l'article 38.

2. L'intéressé qui satisfait aux conditions visées au paragraphe 1 obtient les prestations exclusivement de ladite institution selon les dispositions de la législation qu'elle applique.

3. L'intéressé qui ne satisfait pas aux conditions visées au paragraphe 1 bénéficie des prestations auxquelles il a encore droit au titre de la législation d'un autre État membre, compte tenu le cas échéant des dispositions de l'article 38. »

II — Faits et procédure

5. Mme Desse, ressortissante française, a travaillé en Belgique en tant que travailleur frontalier du 25 février 1957 au 4 décembre 1970, date de son licenciement.

Du 5 décembre au 1er février 1971, elle a bénéficié des prestations de chômage en France, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63, et a cotisé au « régime d'assurance continuée » en Belgique jusqu'au 31 janvier 1971.

Du 2 au 21 février 1971, Mme Desse a bénéficié des indemnités de maladie de l'organisme assureur belge, qui l'a déclarée apte au travail à partir du 22 février.

Elle a bénéficié une nouvelle fois des prestations de chômage en France du 24 février au 11 octobre 1971. Du 12 octobre 1971 au 30 septembre 1980, date à laquelle elle a pris sa retraite, Mme Desse a été reconnue inapte au travail par la caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (ci-après « CAAMI »), organisme belge.

Par décision du 11 mai 1973, la CAAMI lui a toutefois refusé le bénéfice des prestations d'assurance-maladie. Mme Desse s'est pourvue contre cette décision devant le tribunal du travail de Tournai qui, par jugement du 4 juin 1976, a estimé que les indemnités d'incapacité primaire lui étaient dues depuis le 12 octobre 1971 et qu'elle avait droit aux indemnités d'invalidité depuis le 12 octobre 1972.

La CAAMI a formé appel de ce jugement devant la cour du travail de Mons et l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (ci-après « INAMI ») a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la CAAMI.

M^me^ Desse est décédée le 1^er^ octobre 1983. Ses héritiers, Napoléon et Jocelyne Faux ont repris l'instance le 21 février 1989.

6. Par arrêt du 28 septembre 1990, la cour du travail de Mons a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Si une travailleuse salariée française, résidant en France ayant travaillé uniquement en Belgique pendant près de 14 ans comme salariée, perd la qualité de frontalière au sens de l'article 1, sous c), du règlement n° 36/63/CEE (qualité qui lui était encore reconnue au moment du licenciement du 4 décembre 1970);

si cette perte de la qualité de frontalier est la conséquence du fait qu'elle s'est trouvée en état de chômage complet et a été indemnisée à ce titre par l'institution française du lieu de sa résidence pendant la période du 24 février 1971 au 11 octobre 1971 dans le cadre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63/CEE, du 2 avril 1963, alors qu'elle paraît conserver cette qualité au vu des articles 2, paragraphe 1, et 19, paragraphe 1, dudit règlement;

2) si, en cas de maladie et d'incapacité de travail, d'invalidité ensuite reconnue selon la législation belge sur l'assurance maladie-invalidité (loi du 9 août 1963) à partir du 12 octobre 1971 jusqu'à l'âge de la retraite (soit le 30 septembre 1980) elle peut prétendre ou non aux indemnités d'incapacité primaire (durant un an) puis d'invalidité à charge de l'institution compétente belge, dans le cadre de l'article 6 du même règlement n° 36/63;

3) s'il faut — dans l'esprit du règlement n° 36/63 et des dispositions particulières complémentaires qu'il a nécessitées (voir cinquième considérant du préambule du règlement) — admettre que la période de chômage en France — bien que non reconnue en ce pays de résidence comme période d'assurance ou assimilée ou équivalant à une période d'assurance — doit être considérée en Belgique, pays du lieu de travail antérieur, comme une période d'assurance ou assimilée à une période d'assurance (notamment pour l'application de la loi nationale du 9 août 1963 sur l'assurance maladie-invalidité (articles 66 à 68 et 75);

la réponse à cette question étant liée au prescrit de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63 qui impose implicitement au travailleur frontalier devenu chômeur complet d'exercer son droit aux allocations de chômage et donc de s'inscrire comme demandeur d'emploi dans le pays du lieu de sa résidence (en l'occurrence la France) plutôt que dans le pays du lieu de travail et d'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés où il a perdu son emploi;

4) subsidiairement enfin, dans l'hypothèse d'une réponse négative aux trois premières questions et de l'application du règlement n° 3 à partir du 1^er^

octobre 1971 et du règlement n° 1408/71 à dater du 1er octobre 1972, en matière d'assurance maladie-invalidité:

si l'institution du pays du lieu de travail et d'assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés (ici la Belgique) doit admettre que la période de chômage indemnisée en France selon l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63/CEE (même si elle n'est pas reconnue en ce pays comme période d'assurance ou assimilée ou équivalente) vaut période d'assurance ou assimilée ou équivalente au sens des articles 66 (période de stage) à 68 et 75 (en raison du maintien de la qualité du titulaire) de la loi du 9 août 1963 en matière d'assurance maladie-invalidité. »

7. L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 5 octobre 1990. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par l'INAMI, intervenant au soutien des conclusions de l'appelant au principal, représenté par Mes A. Wattier et J. Saint-Ghislain, avocats au barreau de Mons, par M. et Mme Faux, intimés au principal, représentés par Mes Gaston Dramaix et José Chevalier, avocats au barreau de Mons et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dimitrios Gouloussis, membre du service juridique, en qualité d'agent.

8. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable et, conformément à l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la cinquième chambre.

III — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

9. S'agissant de la première question préjudicielle, l'*INAMI* fait valoir que, pour avoir droit aux prestations en espèces d'incapacité de travail, il faut répondre à la définition du travailleur frontalier au sens de l'article 1er, sous c), du règlement n° 36/63, c'est-à-dire résider sur le territoire d'un État membre et être occupé sur celui d'un autre État membre. Or, cette dernière condition ferait défaut lorsque le travailleur est au chômage complet.

A l'appui de sa thèse, l'INAMI invoque l'interprétation des termes « est occupé », de la disposition susmentionnée du règlement n° 36/63, formulée par la commission administrative instituée par l'article 43 du règlement n° 3.

Cette commission a précisé que ladite expression avait une portée très large, comprenant les « travailleurs en chômage partiel ou accidentel, bénéficiaires de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 36/63 ». A « contraria sensu » donc, d'après l'INAMI, les travailleurs au chômage complet sont exclus.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle, l'INAMI fait valoir que la situation du travailleur frontalier, au chômage complet, qui à la date du 12 octobre 1971 était frappé d'incapacité de travail, n'est pas envisagée par l'article 6 du règlement n° 36/63, cet article ne permettant pas de déterminer, dans un tel cas, à quelle institution incombe la charge des prestations de maladie.

Il faut donc, en vertu de l'article 3 du règlement n° 36/63, recourir aux dispositions des règlements n^{os} 3 et 4. Conformément à l'article 17 du règlement n° 3, la charge des prestations de maladie incomberait à l'État membre où se rend le travailleur. Dans la présente affaire, la charge de ces prestations reviendrait, par conséquent, aux autorités françaises.

S'agissant de l'invalidité qui a commencé le 12 octobre 1972, l'INAMI souligne que le régime applicable est déterminé par le règlement n° 1408/71, entré en vigueur le 1er octobre 1972. En vertu de son article 39, c'est l'État membre dont la législation était applicable au moment où est survenue l'incapacité de travail qui supporte la charge de l'invalidité. En l'espèce au principal, cet État serait également la France.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, l'INAMI souligne que tant le règlement n° 3 que le règlement n° 1408/71 spécifient que les « périodes d'assurance » désignent les périodes de cotisation, d'emploi ou d'activité non salariée, telles qu'elles sont définies ou admises comme périodes d'assurance par la législation sous laquelle elles ont été accomplies, ainsi que les périodes assimilées dans la mesure où elles sont reconnues par cette législation comme équivalant à des périodes d'assurance.

Ce principe aurait été confirmé par la Cour à plusieurs reprises (arrêts du 5 décembre 1967, Welchner, 14/67, Rec. p. 428; du 6 juin 1972, Murru, 2/72, Rec. p. 333; et du 7 février 1990, Vella, C-324/88, Rec. p. I-257).

Par conséquent, et en dépit des termes de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63, la période de chômage accomplie par l'intéressée en France, et que la législation française en vigueur à l'époque ne considérait pas comme une période d'assurance, ne pouvait pas être admise comme une période d'assurance ou assimilée ou équivalant à une période d'assurance en Belgique.

En ce qui concerne la dernière question préjudicielle, l'INAMI rappelle d'abord qu'en vertu des articles 17, du règlement n° 3, et 39, du règlement n° 1408/71, la charge des prestations incombait à l'institution française.

Il souligne ensuite que, si l'intimée n'a pas droit aux prestations d'invalidité au titre de la législation française, elle pourrait prétendre avoir droit à ces prestations en Belgique, en vertu de l'article 39, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71.

Mais l'INAMI précise que cette dernière disposition fait référence à l'article 38 du même règlement, concernant la totalisation des périodes d'assurance qui, comme il l'a déjà exposé, doivent être prises en compte conformément à la législation sous laquelle ces périodes ont été accomplies.

L'INAMI en conclut que, dans la mesure où une période de chômage accomplie en France n'est pas reconnue comme une période d'assurance au regard de la législation française, celle-ci ne saurait être assimilée à une période d'assurance valable pour l'ouverture du droit aux prestations belges.

10. M. et M^me^ *Faux* soulignent d'abord que la situation de M^me^ Desse relève de la libre circulation des travailleurs et rappellent que la jurisprudence de la Cour a constamment déclaré à cet égard que les règlements en matière de sécurité sociale devaient être interprétés à la lumière des objectifs poursuivis par les articles 48 à 51 du traité.

A cet égard, ils font valoir que la Cour a précisé, d'une part, que l'interprétation des dispositions des règlements consacrant cette liberté devait être large, tandis que les exceptions et dérogations à ces dispositions devaient être interprétées restrictivement (arrêt du 12 juillet 1984, Patteri, 242/83, Rec. p. 3191) et, d'autre part, que le but des articles 48 à 51 ne serait pas atteint si, par la suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, des travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure la seule législation d'un État membre (arrêt du 5 juillet 1967, Colditz, 9/67, Rec. p. 298).

M. et M^me^ Faux en déduisent que toute barrière, créée par des dispositions de législations nationales en matière de sécurité sociale, doit être écartée au profit du principe de la libre circulation des travailleurs.

Sur un plan plus concret, M. et M^me^ Faux considèrent que, par ses questions préjudicielles, la juridiction nationale cherche en substance à savoir, d'une part, si M^me^ Desse pouvait conserver sa qualité de travailleur frontalier alors qu'elle percevait des allocations de chômage complet à charge de la France et, d'autre part, si la période de chômage constitue ou non une période d'assurance qui doit être prise en compte pour l'ouverture des droits à prestations en Belgique, après totalisation des périodes d'assurance.

En ce qui concerne le premier point, M. et M^me^ Faux soulignent que M^me^ Desse a perçu des allocations de chômage à partir du 5 décembre 1970 puis du 24 février au 12 octobre 1971, et des indemnités d'incapacité du 1^er^ au 21 février 1971, toujours en sa qualité de travailleur frontalier. La qualité de frontalier doit donc être appréciée au moment de l'ouverture du droit, soit en l'espèce au principal, le 4 décembre 1970, lorsque l'intéressée a été licenciée.

M. et M^me^ Faux ajoutent que la qualité de frontalier du travailleur au chômage complet est envisagée par les termes mêmes de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63. La portée de ce texte ne saurait dès lors être infirmée par une interprétation stricte des termes « est occupé » de l'article 1^er^, sous c), de ce même règlement. Selon M. et M^me^ Faux, une telle interprétation reviendrait à restreindre, au plan communautaire, un droit que possède le travailleur au titre de la législation nationale et contrarierait l'interprétation des règlements communautaires formulée par la Cour à la lumière du principe de la libre circulation des travailleurs.

En ce qui concerne le point de savoir si la période de chômage complet à charge de la France constitue ou non une période d'assurance qui doit être prise en compte pour l'ouverture des droits à prestations en Belgique après totalisation des périodes d'assurance, M. et M^me^ Faux critiquent tout d'abord l'interprétation proposée par l'INAMI, au motif que cette interprétation est fondée sur les règlements n^os^ 3 et 4 alors que seules les dispositions particulières du règlement n° 36/63 seraient applicables aux travailleurs frontaliers.

M. et M^me^ Faux relèvent ensuite que, du fait que M^me^ Desse a été contrainte de s'inscrire comme demandeur d'emploi en France, en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63, et qu'elle a bénéficié des prestations en nature en France, conformément à l'article 10 de ce règlement, la période de chômage contrôlée en France doit être assimilée à une période de chômage contrôlée en Belgique au sens de l'article 21.3° de la loi belge du 9 août 1963.

M. et M^me^ Faux estiment enfin que s'il est certain que M^me^ Desse n'était pas assujettie à la sécurité sociale française, l'ouverture du droit aux allocations de chômage en France trouve toutefois son origine dans un règlement communautaire et non pas dans cet assujettissement.

M. et M^me^ Faux font valoir que seule doit être prise en compte la définition, au sens de la législation française, de la période d'assurance ou de la période assimilée et qu'au sens de cette législation la période de chômage contrôlée est assimilée à une période d'assurance.

11. Sur la première question, la *Commission* fait valoir que la Cour, lors de l'interprétation d'une disposition du règlement n° 1408/71 presque identique à celle de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63, a déclaré qu'un travailleur frontalier au chômage complet peut exclusivement prétendre aux prestations de l'État membre de résidence (arrêt du 12 juin 1986, Miethe, 1/85, Rec. p. 1837). Il en résulte, selon la Commission, que l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 36/63 n'accorde pas aux travailleurs frontaliers un droit d'option entre la législation de l'État membre de résidence et celle de l'État d'emploi.

Il faut donc considérer que le travailleur frontalier perd cette qualité non pas du fait qu'il se trouve au chômage complet, mais uniquement s'il reprend une activité et que, de ce fait, il ne remplit pas les conditions posées par l'article 1^er^, sous c), du règlement n° 36/63.

La Commission considère que, par sa deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi vise en substance à savoir si le travailleur frontalier, au chômage complet, peut prétendre aux indemnités d'incapacité primaire puis d'invalidité, sur la base de l'article 6 du règlement n° 36/63.

Pour ce qui a trait aux indemnités de maladie, et donc d'incapacité primaire, la Commission souligne que cette disposition prévoit expressément qu'elles doivent être versées par l'institution compétente de l'État membre d'emploi.

En ce qui concerne les prestations d'invalidité, elle relève que le nouveau paragraphe 5 de l'article 39, introduit dans le règlement n° 1408/71 par le règlement (CEE) n° 2793/81 du Conseil, du 17 septembre 1981, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 275, p. 1), met ces prestations à la charge de l'institution compétente de l'État membre de résidence. Elle souligne toutefois que cette disposition n'est pas applicable en l'espèce au principal, car elle est entrée en vigueur après l'écoulement de la période d'incapacité de travail de M^me^ Desse.

Il faudrait donc se référer aux paragraphes 1 et 2 de cet article, seuls applicables dans la présente affaire, pour conclure que c'est l'institution compétente de l'État où est survenue l'incapacité, en l'occurrence celui de l'emploi, qui détermine si le travailleur frontalier réunit toutes les conditions ouvrant droit aux prestations d'invalidité.

La Commission estime que la réponse donnée aux deux premières questions prive d'objet les troisième et quatrième questions préjudicielles.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur