2. L'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 1408/71 n'est pas limité, dans son champ d'application ratione personae, aux catégories de travailleurs que vise la décision n° 94 de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il s'applique, en particulier, au travailleur qui, au cours de son dernier emploi, transfère sa résidence dans un autre État membre pour des raisons familiales et qui, après ce transfert, ne revient plus dans l'État d'emploi pour y exercer son activité. La possibilité de bénéficier des prestations de chômage non pas dans l'État du dernier emploi mais dans l'État de résidence que prévoit cette disposition se justifie en effet pour certaines catégories de travailleurs ayant des liens étroits, notamment de nature personnelle et professionnelle, avec le pays où ils se sont établis et séjournent de manière habituelle et qui doivent, de ce fait, se voir offrir dans cet État les meilleures chances de réinsertion professionnelle.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 236/87 *

I — Faits et procédure

1. L'article 67, intitulé « Totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi », faisant partie de la section 1, « Dispositions communes », du chapitre 6, « Chômage », du règlement n° 1408/71 est ainsi libellé:

« 1. L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'assurance accomplies sous la législation qu'elle applique, à condition toutefois que les périodes d'emploi eussent été considérées comme périodes d'assurance si elles avaient été accomplies sous cette législation.

...

3. Sauf dans les cas visés à l'article 71, paragraphe 1, sous a), ii), et b), ii), l'application des dispositions des paragraphes 1 et 2 est subordonnée à la condition que l'intéressé ait accompli en dernier lieu:

— dans le cas du paragraphe 1, des périodes d'assurance,

— dans le cas du paragraphe 2, des périodes d'emploi,

* Langue de procédure: l'allemand.

selon les dispositions de la législation au titre de laquelle les prestations sont demandées. »

La section 3 du même chapitre, intitulée « Chômeurs qui, au cours de leur dernier emploi, résidaient dans un État membre autre que l'État compétent », prévoit à l'article 71 ce qui suit:

« 1. Le chômeur 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) 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;

...

b) ii) un travailleur autre qu'un travailleur frontalier qui est en chômage complet et qui se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside ou qui retourne sur ce territoire bénéficie des prestations selon les dispositions de la législation de cet État, comme s'il y avait exercé son dernier emploi; ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ... »

Il ressort de ces dispositions que les prestations de chômage, accordées selon la règle de totalisation visée à l'article 67, paragraphe 1, sont, en principe, à la charge de l'État du dernier emploi. Un transfert de la charge de ces prestations de l'État du dernier emploi vers l'État de résidence n'est justifié, à titre exceptionnel, que pour les deux catégories de travailleurs visées à l'article 71, paragraphe 1, alinéas a), ii), et b), ii).

2. La demanderesse au principal, M^me^ Anna Bergemann, de nationalité néerlandaise, travaillait, pendant son dernier emploi, en qualité de gardienne d'animaux à Venlo, aux Pays-Bas. Le 5 juin 1984, alors qu'elle se trouvait en congé de maternité, M^me^ Bergemann s'est mariée et, le 6 juin 1984, elle s'est installée chez son époux à Kerken (République fédérale d'Allemagne) en s'inscrivant dans les registres de la population.

A partir de cette date et jusqu'à la fin de son rapport de travail, intervenu le 30 juin 1984, M^me^ Bergemann est restée en congé et n'est plus retournée aux Pays-Bas pour y exercer une activité de travail effective.

En date du 20 août 1984, ella a demandé aux autorités allemandes l'octroi d'une allocation de chômage ou, au moins, d'une assistance chômage, mais sa demande a été rejetée par décision du 27 novembre 1984. Une réclamation introduite contre ce refus a été également rejetée par décision du 25 février 1985.

Le 26 mars 1985, M^me^ Bergemann a introduit un recours devant le Sozialgericht de Duisburg. Ce recours ayant été rejeté par jugement du 9 septembre 1985, la demanderesse a interjeté appel devant le Landessozialgericht du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie qui, par ordonnance du 11 juin 1987, nous a saisis de l'affaire.

Dans l'ordonnance de renvoi, le Landessozialgericht souligne d'abord que M^me^ Bergemann ne remplit pas les conditions requises par la réglementation nationale, l'Arbeitsförderunggesetz (loi pour la promotion de l'emploi, ci-après « AFG »), pour l'octroi d'une allocation de chômage ou d'une assistance chômage, du fait qu'elle n'a jamais travaillé sous le régime de l'AFG et n'a donc pas accompli la période de stage (correspondant à l'exercice d'un emploi donnant lieu au versement de cotisations pour une période de 360 jours au minimum) prévu par l'article 168 de cette loi.

Le Landessozialgericht souligne en outre que, aux termes de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies par la demanderesse aux Pays-Bas ne sauraient être prises en considération par les autorités allemandes aux fins de l'allocation des prestations en cause. En effet, à la lumière de cette disposition, l'État compétent pour ces prestations est, en l'espèce, les Pays-Bas en tant qu'État du dernier emploi.

Le Landessozialgericht s'est demandé néanmoins si M^me^ Bergemann pouvait éventuellement bénéficier des exceptions visées à l'article 71, paragraphe 1, alinéas a), ii), ou b), ii), du règlement n° 1408/71.

Il a, partant, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions suivantes:

« Un travailleur possède-t-il la qualité de 'travailleur frontalier' au sens de l'article 1^er^, sous b), et de l'article 71, sous a) du règlement (CEE) n° 1408/71, pendant son congé contractuel, également lorsque, après ledit congé, aucune prestation de travail effective n'est plus fournie jusqu'à la fin de la relation de travail, c'est-à-dire lorsque le travailleur, dont le lieu de résidence est situé dans un État membre, ne se rend plus jamais à son lieu de travail situé dans un autre État membre?

En cas de réponse négative:

L'article 71, sous b), ii), du règlement (CEE) n° 1408/71 est-il applicable uniquement aux catégories de personnes énoncées dans la décision n° 94 de la commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants? »

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 31 juillet 1987.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées par la demanderesse au principal, représentée par MM. Leingärtner et Siller, agents du service juridique fédéral du DGB (Fédération des syndicats ouvriers) à Kassel, par le Bundesanstalt für Arbeit, représenté par son président, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Gouloussis, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

Par décision de la Cour du 29 février 1988, l'affaire a été renvoyée devant la première chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

M^me^ Bergemann souligne d'abord que sa situation ne correspond pas à celle d'un « travailleur frontalier » aux termes de l'article 1^er^, sous b), du règlement n° 1408/71, à savoir, un « travailleur qui est occupé 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 ». Dès lors, l'article 71, paragraphe 1, sous aa), ii), du même règlement, concernant les travailleurs frontaliers, ne saurait être appliqué.

Par contre, elle estime que l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 1408/71 serait applicable en l'espèce, pour autant qu'il concerne les travailleurs qui, tout en travaillant dans un autre État membre, conservent des liens étroits avec le pays où ils se sont établis et séjournent habituellement. A cet égard, elle précise que la relation de travail qui la liait à son employeur aux Pays-Bas existait encore lorsqu'elle a transféré sa résidence en République fédérale d'Allemagne.

Elle souligne également que la Cour a déjà précisé, dans son arrêt du 17 février 1977 (76/76, Di Paolo, Rec. p. 315), que la décision n° 94 de la commission administrative, du 24 janvier 1974, ne contient pas une indication exhaustive des catégories de travailleurs qui peuvent bénéficier de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii).

M^me^ Bergemann fait enfin remarquer que son changement de résidence a été motivée par des raisons familiales importantes et que sa vie familiale serait gravement perturbée au cas où elle serait obligée de s'inscrire auprès des services de l'emploi de sa résidence antérieure de Venlo, aux Pays-Bas.

M^me^ Bergemann suggère donc de répondre comme suit aux questions posées par le juge national:

« Un travailleur ne possède pas non plus la qualité de travailleur frontalier au sens de l'article 1^er^, sous b), et de l'article 71, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 pendant un congé au titre du contrat de travail, lorsque, après ledit congé, aucune prestation de travail effective n'a plus été fournie jusqu'à la fin de la relation de travail, c'est-à-dire lorsque le travailleur ne se rend plus jamais à son lieu de travail situé dans un État membre, au départ de son lieu de résidence situé dans un autre État membre.

L'article 71, sous b), ii), du règlement (CEE) n° 1408/71 n'est pas applicable uniquement aux catégories de personnes énoncées dans la décision n° 94 de la commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Les travailleurs qui transfèrent la résidence où ils séjournaient jusque là sur le territoire d'un autre État membre en vue de fonder un foyer commun après le mariage appartiennent également à cette catégorie. »

Selon le *Bundesanstalt für Arbeit* (Office fédéral du travail), la situation de M^me^ Bergemann ne correspondrait aucunement aux cas envisagés par les lettres a), ii), et b), ii), de l'article 71 précité, du fait que

celle-ci, après son transfert en République fédérale d'Allemagne, n'a en réalité effectué aucun déplacement entre l'État de nouvelle résidence et l'État du dernier emploi. En outre, si l'interprétation large sollicitée par la demanderesse devait prévaloir, cela reviendrait à transférer le coût des prestations de chômage à la charge de l'État de résidence (au lieu de l'État compétent — État du dernier emploi) dans tous les cas où des travailleurs migrants prennent congé vers la fin de leur relation de travail, se rendent dans un autre État et y demandent des prestations de chômage. Or, un tel transfert de la charge des prestations de sécurité sociale ne serait pas justifié à la lumière des règles très précises établies par les articles 67 et suivants du règlement n° 1408/71.

La *Commission* fait observer d'abord qu'un travailleur se trouvant dans la situation de M^me^ Bergemann ne saurait être considéré comme « travailleur frontalier » aux termes de l'article 71, paragraphe 1, a), ii), du règlement n° 1408/71. Cela, en considération du fait que la notion de travailleur frontalier (telle que définie par l'article 1^er^ du règlement n° 1408/71) présuppose un déplacement régulier et fréquent entre l'État d'emploi et l'État de résidence, alors que M^me^ Bergemann, après son installation en République fédérale d'Allemange (installation intervenue pendant un congé et quelques jours seulement avant la fin de son rapport de travail aux Pays-Bas), n'est plus retournée aux Pays-Bas pour y exercer un travail effectif.

En ce qui concerne spécifiquement la nature et la portée de la décision n° 94 de la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, du 24 janvier 1974, la Commission souligne que, dans l'arrêt du 14 mai 1981 (Romano, 98/80, Rec. p. 1241), la Cour a déjà établi qu'« un organe tel que la commission administrative ne peut être habilité par le Conseil à arrêter des actes revêtant un caractère normatif » (point 20). En outre, il ressortirait de l'arrêt du 12 février 1977 (Di Paolo, 76/76, Rec. p. 315) que la décision n° 94 précitée ne saurait être considérée comme exhaustive des catégories de travailleurs pouvant bénéficier de l'application de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), ce qui serait d'ailleurs confirmé par la formulation, manifestement non limitative, figurant dans la décision n° 131, du 3 décembre 1985 (JO C 141, p. 10), qui a remplacé la décision n° 94.

Quant à l'application de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), la Commission souligne d'abord le caractère exceptionnel de cet article par rapport à la règle générale de l'article 67 et rappelle que, aux termes de l'arrêt Di Paolo susmentionné, « le transfert de la charge des prestations de chômage de l'État membre du dernier emploi vers l'État membre de résidence est justifié pour certaines catégories de travailleurs qui conservent des liens étroits avec le pays où ils se sont établis et séjournent habituellement, mais qu'il ne le serait plus si, par une interprétation trop large de la notion de résidence, on en arrivait à faire bénéficier de l'exception de l'article 71 du règlement n° 1408/71 tous les travailleurs migrants qui sont occupés dans un État membre tandis que leur famille continue de séjourner habituellement dans un autre État membre; il ressort de ces considérations que les dispositions de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), doivent être interprétées strictement ».

La Commission observe toutefois que, même si l'on interprète restrictivement la notion de « résidence », il convient en tout cas de conclure qu'en s'installant dans un État membre autre que l'État d'emploi, alors

que la relation de travail existant auparavant dans ce dernier État est maintenue, l'intéressé devient un « travailleur autre qu'un travailleur frontalier » au sens de l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii).

Cette interprétation, outre que par la jurisprudence de la Cour (arrêts des 15 décembre 1976, Mouthaan, 39/76, Rec. p. 1901, 27 mai 1982, Aubin, 227/81, Rec. p. 1991, et 12 juin 1986, Miethe, 1/85, Rec. p. 1837), serait aussi confirmée par l'article 69 bis contenu dans la proposition de règlement (CEE) du Conseil, modifiant le règlement n° 1408/71, qui permet au chômeur qui quitte l'État compétent (c'est-à-dire l'État du dernier emploi) pour rejoindre son conjoint dans un autre État membre de bénéficier des allocations de chômage dans le nouvel État de résidence.

La Commission propose donc de répondre de la manière suivante aux questions posées par la juridiction nationale:

« 1) Un travailleur ne possède pas la qualité de 'travailleur frontalier' au sens de l'article 1er, sous b), et de l'article 71, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 pendant son congé contractuel lorsque, après ledit congé, aucune prestation de travail effective n'a plus lieu jusqu'à la fin de la relation de travail, c'est-à-dire lorsque le travailleur, dont le lieu de résidence est situé dans un État membre, ne se rend plus jamais à son lieu de travail situé dans un autre État membre.

2) L'article 71, sous b), ii), du règlement (CEE) n° 1408/71 n'est pas seulement applicable aux catégories de personnes énoncées dans la décision n° 94 de la commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants en vigueur à l'époque, mais également à d'autres catégories de personnes qui ont des liens étroits avec leur État de résidence. »

G. Bosco
Juge rapporteur