

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

7 avril 2016 (*)

«Renvoi préjudiciel – Articles 45 TFUE et 48 TFUE – Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne – Article 15, paragraphe 2 – Règlement (CEE) n° 1408/71 – Article 67, paragraphe 3 – Sécurité sociale – Allocation de chômage destinée à compléter les revenus d’un emploi à temps partiel – Octroi de cette prestation – Accomplissement de périodes d’emploi – Totalisation des périodes d’assurance ou d’emploi – Prise en compte de périodes d’assurance ou d’emploi accomplies sous la législation d’un autre État membre»

Dans l’affaire C-284/15,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la cour du travail de Bruxelles (Belgique), par décision du 27 mai 2015, parvenue à la Cour le 10 juin 2015, dans la procédure

Office national de l’emploi (ONEm)

contre

M.

et

M.

contre

Office national de l’emploi (ONEm),

Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, MM. S. Rodin (rapporteur) et E. Regan, juges,

avocat général: M. N. Wahl,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement belge, par M^{mes} M. Jacobs et L. Van den Broeck, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Thorning et M^{me} M. S. Wolff, en qualité d’agents,
- pour le Conseil de l’Union européenne, par MM. O. Segnana et A. Norberg, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. D. Martin, en qualité d’agent,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 67, paragraphe 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, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 592/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008 (JO L 177, p. 1, ci-après le règlement n° 1408/71), ainsi que sur la validité de cette disposition au regard des articles 45 TFUE, 48 TFUE et 15, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre de deux litiges joints devant la juridiction de renvoi opposant l'Office national de l'emploi (ONEm) (ci-après l'«ONEm») à M. M. ainsi que ce dernier à l'ONEm et à la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) au sujet du paiement de l'allocation de chômage et de celle de garantie de revenus.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 L'article 3 du règlement n° 1408/71, intitulé «Égalité de traitement», dispose, à son paragraphe 1:

«Les personnes auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement.»
- 4 L'article 67 de ce règlement, intitulé «Totalisation des périodes d'assurance ou d'emploi», 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 en qualité de travailleur salarié 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.

2. 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'emploi tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies en qualité de travailleur salarié sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes d'emploi accomplies sous la législation qu'elle applique.

3. Sauf dans les cas visés à l'article 71, paragraphe 1, point a), ii) et point 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,

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

4. Lorsque la durée d'octroi des prestations dépend de la durée des périodes d'assurance ou d'emploi, les dispositions du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 sont applicables, selon le cas.»

Le droit belge

- 5 L'article 29, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (*Moniteur belge* du 31 décembre 1991, p. 29888), dans sa version applicable à la date des faits au principal (ci-après l'«arrêté royal du 25 novembre 1991»), est ainsi libellé:

«Est dès le début de son occupation à temps partiel, réputé travailleur à temps partiel avec maintien des droits, le travailleur qui est entré dans un régime de travail qui ne correspond pas aux dispositions de l'article 28, §§ 1 ou 3 et dont la durée hebdomadaire répond aux dispositions de l'article 11 bis, alinéas 4 et suivants de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, s'il:

- 1° a) soit satisfait à toutes les conditions d'admissibilité et d'octroi pour bénéficier des allocations comme travailleur à temps plein au moment où il entre dans le régime de travail à temps partiel [...]

[...]»

- 6 Le droit belge soumet l'octroi du bénéfice des allocations de chômage comme travailleur à temps plein à certaines conditions, parmi lesquelles figure, à l'article 30 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, l'accomplissement d'un certain nombre de journées de travail au cours d'une période de référence précédant la demande d'allocations.

- 7 L'article 37, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 dispose:

«Le travail effectué à l'étranger est pris en considération s'il l'a été dans un emploi qui donnerait lieu en Belgique à des retenues pour la sécurité sociale, y compris celles pour le secteur chômage.

L'alinéa 1^{er} ne vaut toutefois que si le travailleur a, après le travail effectué à l'étranger, accompli des périodes de travail comme salarié en vertu de la réglementation belge.»

- 8 En vertu de l'article 131 bis, paragraphe 1, de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, le travailleur à temps partiel avec maintien des droits peut, pendant la durée de son occupation à temps partiel, sous certaines conditions, bénéficier d'une allocation spécifique appelée «allocation de garantie de revenus».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 9 M. M., musicien de nationalité tchèque, a été employé jusqu'au 27 avril 2008, en République tchèque, dans le cadre d'un contrat de travail à temps plein. Après son emménagement en Belgique, il s'est inscrit comme demandeur d'emploi dans ce dernier État membre le 10 mai 2008.

- 10 Le 27 mai 2008, M. M. a sollicité le bénéfice des allocations de chômage à partir du 13 mai 2008, mais aucune suite n'a été donnée à cette demande.

- 11 Le 9 septembre 2008, après avoir été engagé dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel, à raison de 2,5 heures par semaine, comme professeur de violon et de guitare, M. M. a sollicité le bénéfice de l'allocation de garantie de revenus, au titre de ses heures d'inactivité, à compter du 8 septembre 2008.

- 12 Le lendemain du terme de son contrat de travail à temps partiel, à savoir le 24 juin 2009, M. M. a introduit, en l'absence de toute activité professionnelle, une demande d'allocations de chômage pour la période courant à partir de cette date. Par la suite, ayant de nouveau été embauché à temps partiel, celui-ci a, le 22 octobre 2009, introduit une seconde demande d'allocations de garantie de revenus pour la période ayant débuté le 7 septembre 2009.
- 13 L'ONEm a statué sur les différentes demandes de M. M. comme suit:
- la demande d'allocations de garantie de revenus pour la période ayant débuté le 8 septembre 2008 a été rejetée à deux reprises, les 3 et 22 juillet 2009, au motif que, faute d'avoir été suivies de prestations de travail en Belgique, les prestations de travail accomplies en République tchèque ne pouvaient être prises en compte;
 - la demande d'allocations de chômage pour la période ayant débuté le 24 juin 2009 a été rejetée le 26 août 2009, au motif que l'octroi du bénéfice des allocations de chômage à un travailleur à temps partiel ayant cessé toute activité exigeait que le volume horaire hebdomadaire travaillé des emplois précédemment occupés ait été égal ou supérieur à 12 heures;
 - la demande d'allocations de garantie de revenus pour la période ayant débuté le 7 septembre 2009 a été rejetée.
- 14 M. M. a contesté toutes les décisions de l'ONEm devant le tribunal du travail de Bruxelles. Celui-ci a, par décision du 11 septembre 2012, déclaré le recours de M. M. partiellement fondé.
- 15 L'ONEm et M. M. ont fait appel de cette décision les 16 et 18 octobre 2012 devant la cour du travail de Bruxelles.
- 16 Par décision du 24 décembre 2014, cette juridiction a confirmé que M. M. avait droit aux allocations de chômage, en l'absence de toute activité, pour la période allant du 24 juin au 6 septembre 2009, puis à l'allocation de garantie de revenus à partir du 7 septembre 2009. Pour le surplus, s'agissant de l'octroi des allocations de chômage à partir du 8 septembre 2008, ladite juridiction a ordonné la réouverture des débats afin de permettre aux parties au principal de lui soumettre leurs observations sur l'application de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71. Une audience à cette fin a été tenue le 29 avril 2015.
- 17 La juridiction de renvoi relève que le seul point en discussion devant elle est la question de savoir si M. M. aurait pu être admis au bénéfice des allocations de chômage comme travailleur à temps plein à la date du 8 septembre 2008.
- 18 À cet égard, elle observe que l'allocation de garantie de revenus n'est accordée qu'aux seuls travailleurs à temps partiel avec maintien des droits. Pour justifier d'un tel statut, un travailleur tel que M. M. doit être en mesure de démontrer que, à la date du début de son activité à temps partiel, il pouvait satisfaire à toutes les conditions d'octroi des allocations de chômage comme travailleur à temps plein.
- 19 La juridiction de renvoi estime qu'il semblerait, d'une part, que M. M. ne remplissait pas de telles conditions, puisque les prestations de travail effectuées en République tchèque ne pouvaient être prises en compte et que, d'autre part, celui-ci n'avait pas encore accompli de périodes de travail comme salarié en vertu de la réglementation belge à la date du 8 septembre 2008.
- 20 Néanmoins, cette juridiction exprime des doutes sur la validité de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 au motif qu'il pourrait être considéré qu'il fait obstacle, de manière non justifiée, à la libre circulation des ressortissants d'autres États membres qui entendraient occuper en Belgique un emploi à temps partiel.
- 21 Elle observe, à cet égard, que la présente affaire semble se distinguer de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt van Noorden (C-272/90, EU:C:1991:219), dans lequel la Cour a dit pour droit que l'article 67, paragraphe 3, dudit règlement ne s'opposait pas à ce qu'un État membre refuse à

un travailleur le bénéficie des allocations de chômage lorsque ce travailleur n'a pas accompli, en dernier lieu, des périodes d'assurance ou d'emploi dans cet État membre, dans la mesure où, dans cette affaire, le requérant au principal n'avait pas manifesté son intention d'occuper un emploi à temps partiel.

22 Dans ces conditions, la cour du travail de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) L'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 doit-il être interprété comme s'opposant à ce qu'un État membre refuse la totalisation des périodes d'emploi nécessaire à l'admissibilité au bénéfice d'une allocation de chômage destinée à compléter les revenus d'un emploi à temps partiel, lorsque l'occupation dans cet emploi n'a été précédée d'aucune période d'assurance ou d'emploi dans cet État membre?
- 2) En cas de réponse négative à la première question, l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 est-il compatible avec, en particulier:
- l'article 48 TFUE, dans la mesure où la condition à laquelle cet article 67, paragraphe 3, soumet la totalisation des périodes d'emploi est de nature à restreindre la libre circulation des travailleurs et leur accès à certains emplois à temps partiel,
 - l'article 45 TFUE, qui 'implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail' et prévoit le droit pour les travailleurs 'de répondre à des emplois effectivement offerts' (en ce compris des emplois à temps partiel) dans les autres États membres, 'de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres' et d'y séjourner 'afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux',
 - l'article 15, paragraphe 2, de la [Charte] qui précise que 'tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler [...] dans tout État membre'»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 23 Il convient de relever, d'une part, qu'il ressort de la décision de renvoi que le demandeur de l'allocation de chômage destinée à compléter les revenus d'un emploi à temps partiel, à savoir l'allocation de garantie de revenus prévue par le droit belge, doit remplir les conditions d'octroi des allocations de chômage comme travailleur à temps plein.
- 24 D'autre part, il ressort des observations écrites du gouvernement belge que l'allocation de garantie de revenus a été instituée afin d'éviter que les personnes qui sont éligibles au bénéfice des allocations de chômage comme travailleur à temps plein soient dissuadées d'accepter un emploi à temps partiel en raison du fait que le montant de ces allocations est supérieur à celui du salaire versé pour cet emploi.
- 25 Par conséquent, dès lors qu'une personne ne remplissant pas les conditions d'octroi des prestations de chômage ne peut pas non plus bénéficier de l'allocation de garantie de revenus, il convient d'examiner si l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, lequel est applicable ratione temporis aux faits dans l'affaire au principal, s'oppose à ce que, lorsqu'aucune période d'emploi ou d'assurance n'a été accomplie dans l'État membre dans lequel est présentée une demande d'allocations de chômage, les périodes d'emploi dont l'accomplissement est une condition de l'octroi du bénéfice de ces prestations ne soient pas totalisées.
- 26 À cet égard, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante qu'un demandeur d'emploi 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 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 dudit règlement (voir arrêts van Noorden, C-272/90, EU:C:1991:219, point 10; Martínez Losada e.a., C-88/95, C-102/95 et C-103/95, EU:C:1997:69, point 36, ainsi que ordonnance Verwayen-Boelen, C-175/00, EU:C:2002:133, point 26).

- 27 Par ailleurs, l'argumentation de la Commission européenne selon laquelle il conviendrait de vérifier, dans le cadre de la présente affaire, si les dispositions de la législation belge relatives à l'allocation de revenus pourraient aboutir à une discrimination indirecte, prohibée par l'article 3, paragraphe 1, du même règlement, ne saurait être retenue.
- 28 En effet, il convient, par ailleurs, de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans le cadre du règlement n° 1408/71, la prise en compte par un État membre des périodes d'assurance ou d'emploi accomplies par l'intéressé selon les dispositions de la législation d'un autre État membre aux fins de l'octroi d'une prestation de chômage est seulement régie par l'article 67 de ce règlement (voir arrêt Martínez Losada e.a., C-88/95, C-102/95 et C-103/95, EU:C:1997:69, point 27, ainsi que ordonnance Verwayen-Boelen, C-175/00, EU:C:2002:133, point 24 et jurisprudence citée). Dès lors, l'article 3 dudit règlement ne trouve pas à s'appliquer dans les cas où le même règlement contient des dispositions particulières telles que son article 67 qui régit le droit d'un chômeur aux prestations de chômage (voir, en ce sens, arrêt Adanez-Vega, C-372/02, EU:C:2004:705, point 57).
- 29 Dans ces conditions, il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre refuse la totalisation des périodes d'emploi nécessaire à l'admissibilité au bénéfice d'une allocation de chômage destinée à compléter les revenus d'un emploi à temps partiel, lorsque l'occupation dans cet emploi n'a été précédée d'aucune période d'assurance ou d'emploi dans cet État membre.

Sur la seconde question

- 30 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 est valide au regard des articles 45 TFUE et 48 TFUE ainsi que de l'article 15, paragraphe 2, de la Charte.
- 31 À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que l'article 48 TFUE n'interdit pas au législateur de l'Union d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs garantie par l'article 45 TFUE ni d'en fixer les limites et, en second lieu, que le Conseil de l'Union européenne a fait correctement usage de son pouvoir d'appréciation en fixant des conditions, notamment à l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, qui visent à promouvoir la recherche de travail dans l'État membre où une personne a versé en dernier lieu des cotisations d'assurance de chômage et à faire supporter par cet État la charge des prestations de chômage (voir, en ce sens, arrêt Gray, C-62/91, EU:C:1992:177, points 11 et 12).
- 32 Par conséquent, force est de constater que l'examen de la seconde question n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 67, paragraphe 3, dudit règlement au regard des articles 45 TFUE et 48 TFUE.
- 33 S'agissant de la conformité de l'article 67, paragraphe 3, du même règlement avec l'article 15, paragraphe 2, de la Charte, il convient de rappeler que l'article 52, paragraphe 2, de la Charte dispose que les droits reconnus par celle-ci qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et les limites définies par ceux-ci. Tel est le cas de l'article 15, paragraphe 2, de la Charte qui reprend, notamment, ainsi que le confirment les explications relatives à la charte des droits fondamentaux (JO 2007, C 303, p. 17) afférentes à cette disposition, la libre circulation des travailleurs garantie par l'article 45 TFUE (voir arrêt Gardella, C-233/12, EU:C:2013:449, point 39).
- 34 Il s'ensuit que, l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 étant conforme aux articles 45 TFUE et 48 TFUE, il l'est également à l'article 15, paragraphe 2, de la Charte.

- 35 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la seconde question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71.

Sur les dépens

- 36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 67, paragraphe 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, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, tel que modifié par le règlement (CE) n° 592/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce qu'un État membre refuse la totalisation des périodes d'emploi nécessaire à l'admissibilité au bénéfice d'une allocation de chômage destinée à compléter les revenus d'un emploi à temps partiel, lorsque l'occupation dans cet emploi n'a été précédée d'aucune période d'assurance ou d'emploi dans cet État membre.**
- 2) **L'examen de la seconde question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 67, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement n° 118/97, tel que modifié par le règlement n° 592/2008.**

Signatures

* Langue de procédure: le français.