

Conclusions de l'avocat général
M. MAURICE LAGRANGE

4 juin 1964

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Vous êtes encore une fois saisis par le Centrale Raad van Beroep, pour application de l'article 177 du traité C.E.E. d'une demande tendant à l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 3 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il s'agit principalement de l'article 28 du règlement, relatif à ce qu'il est convenu d'appeler la « proratisation des périodes d'assurance accomplies par des travailleurs salariés dans plusieurs pays de la Communauté, en l'espèce les Pays-Bas et l'Allemagne fédérale.

En effet, dans les dix affaires soumises au Centrale Raad, les intéressés avaient travaillé successivement dans ces deux pays et, lors de leur décès, leur veuve pouvait se prévaloir, d'une part, de la loi néerlandaise sur l'AWW, que vous connaissez bien, et, d'autre part, de la législation allemande sur l'octroi de prestations aux survivants. Appliquant les articles 27 et 28 du règlement, les autorités allemandes ont accordé à ces veuves une part, proportionnelle à la durée de leur affiliation au régime allemand, de la pension calculée à raison de la totalité des périodes d'affiliation dans les deux pays. Les autorités néerlandaises en ont fait de même en ce qui les concerne pour le calcul de la part de pension à verser au titre de l'AWW. Ces dernières décisions ont été contestées par les veuves, dont la plupart ont obtenu gain de cause devant les juridictions de première instance, celles-ci ayant estimé que l'article 28 n'était pas applicable à un régime d'assurance tel que l'AWW, fondé sur le risque, dans lequel le montant de la prestation est fixe et indépendant de la durée de l'assurance, et qui, en conséquence, ne comporte pas de « périodes d'assurance ». Ces juridictions ont donc rétabli le montant total de la pension due au titre de l'AWW, soit 1.512 florins.

Sur appel, le Centrale Raad van Beroep ou, plus précisément et suivant l'usage, son président par intérim, vous pose les quatre questions suivantes :

Première question. Le terme « législations » figurant à l'article 1 (b), à l'article 2, paragraphe 1 d) et à l'article 3 du règlement n° 3 comprend-il la loi générale sur la pension des veuves et

orphelins (AWW), bien que cette loi n'ait été adoptée qu'après l'entrée en vigueur du règlement et qu'elle n'ait pas fait l'objet de la notification prévue au paragraphe 2 de l'article 3?

A cette question, la réponse ne peut être qu'affirmative. elle est donnée par le texte même du règlement : l'article 1 b) s'exprime ainsi :

« Le terme « législation » désigne les lois, les règlements et les dispositions statutaires, *existants et futurs*, de chaque État membre, qui concernent les régimes et branches de la sécurité sociale visés aux paragraphes (1) et (2) de l'article 2 du présent règlement »

Quant à l'article 2 auquel nous sommes ainsi reportés, le voici :

« Le présent règlement s'applique à toutes les législations qui visent :

d) les prestations de survivants autres que les prestations qui sont servies en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles;

... »

Les termes « existants et futurs » écartent par eux-mêmes l'objection tirée de l'antériorité du règlement par rapport à la loi. Quant à l'absence de notification par le gouvernement néerlandais de la loi sur l'AWW, elle ne constitue pas, à notre avis, une violation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement. En effet, tout comme le paragraphe 1 de ce même article, le paragraphe 2 vise les *législations*, et non les lois. Or, l'annexe B (page 585 du *Journal officiel*, édition française) mentionne, pour les Pays-Bas, les « législations concernant... l'assurance-décès prématuré, y compris les majorations », ce qui comprend évidemment une loi telle que l'AWW. Au surplus, celle-ci se trouve expressément mentionnée à l'annexe G du règlement, telle qu'elle a été modifiée, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1959, par l'article 7 du règlement n° 130 du 18 décembre 1963 (*Journal officiel* du 28 décembre 1963, p. 2999). Dès lors, il n'est pas nécessaire de prendre parti sur la question, délicate en droit, des effets d'une violation éventuelle des obligations imposées aux États membres par l'article 3, paragraphe 2.

Deuxième question. En cas de réponse affirmative à la première question (ce qui est le cas selon nous), les dispositions de l'article 28, paragraphe 1 b), du règlement relatives à la « proratisation » sont-elles applicables pour la liquidation d'une pension de veuve accordée en vertu de l'AWW, alors que cette loi ne fait pas dépendre le montant de la pension de la durée de l'assurance et que, par suite, il n'y a pas lieu de faire appel aux dispositions de l'article 27, paragraphe 1, prévoyant la « totalisation des périodes d'assurance » en vue de « l'acquisition, du maintien ou du recouvrement du droit aux prestations », selon les termes de cet article?

Cette question est, en elle-même, fort délicate et l'on comprend qu'elle ait donné lieu à des décisions en sens contraire de la part des juridictions de premier degré. Il est certain, en effet, que, envisagés seuls, les articles 27 et 28 paraissent intimement liés et que le mécanisme de répartition prévu à l'article 28 semble ne devoir s'appliquer qu'autant qu'on se trouve en présence de deux régimes dont *l'un et l'autre* font dépendre le droit à pension, comme son montant, de la durée des services.

Sans doute, comme le fait observer la Commission, l'article 28, paragraphe 1, s'applique à l'« assuré visé à l'article 27 du présent règlement », c'est-à-dire aux termes mêmes de ce dernier article, à l'assuré qui « a été soumis successivement ou alternativement à la législation de deux ou plusieurs États membres », sans qu'il soit distingué entre les législations fondées uniquement sur le risque et celles tenant compte de la durée des services, et sans qu'il soit nécessaire, par suite, que la totalisation prévue par l'article 27 ait eu à jouer pour chacune des législations. Autrement dit, l'article 28 ne renvoie, du moins expressément, à l'article 27 que pour la détermination de l'assuré dont il s'agit (l'assuré visé à l'article 27).

Mais la suite de l'article 28, paragraphe 1, et notamment l'alinéa a), montre que le système de répartition *pro rata temporis*, prévu par le texte, ne peut s'appliquer qu'à l'égard des législations fondées *l'une et l'autre* sur la durée des services et pour l'application de chacune desquelles la totalisation a, par suite, un sens. Voici, en effet, comment s'exprime l'alinéa a) :

« L'institution de chacun de ces États membres détermine,

d'après sa propre législation, si l'intéressé réunit les conditions requises pour avoir droit aux prestations prévues par cette législation, compte tenu de la totalisation des périodes visées à l'article précédent. »

Sans doute, on pourrait songer à interpréter le membre de phrase final (« compte tenu de la totalisation des périodes visée à l'article précédent ») comme signifiant : « compte tenu, *le cas échéant...* » de cette totalisation, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas lieu d'en tenir compte lorsque la législation en cause ne l'exige pas. Mais une telle interprétation aboutirait en pareil cas à rendre l'article 28 entièrement inopérant. En effet, il ne s'agit pas seulement comme le représentant de la Commission nous l'a dit lors de la procédure orale, d'une répartition de la charge, mais de *l'établissement du droit* à pension : selon les termes exprès de l'alinéa b) de l'article 28, paragraphe 1, ce n'est que « *si le droit est acquis en vertu de l'alinéa précédent* » que le mécanisme de répartition de la charge est appelé à jouer. Or, l'alinéa a) est non moins formel : le droit ne s'ouvre que si les conditions prévues par la législation nationale pour avoir droit aux prestations de cette loi sont réunies.

Il en résulte que, dans le cas de l'AWW, de deux choses l'une : ou bien, le droit à pension est ouvert en vertu de la loi, c'est-à-dire lorsque le travailleur réside aux Pays-Bas au moment de son décès, et alors il a droit à la totalité de la pension, comme l'ont décidé la majorité des juges de première instance dans les présents litiges ; ou bien, le droit n'est pas ouvert (« acquis » selon les termes de l'article 28), parce qu'il ne réside plus aux Pays-Bas lors de son décès, et, en ce cas, il n'y a plus de « proratisation » pour la simple raison qu'il n'y a plus de droit à pension au titre de l'une des législations. C'est là, et la Commission n'a pas de peine à le souligner, un résultat déplorable puisqu'il aboutit suivant les cas soit à majorer arbitrairement le montant total ; il est facile d'imaginer des cas extrêmes (par exemple celui du salarié ayant travaillé de longues années aux Pays-Bas et seulement pendant un temps très court dans un autre pays de la Communauté où il est décédé après y avoir établi sa résidence) où la solution serait profondément injuste. C'est cependant à une telle solution que semble conduire inéluctablement le texte des articles 27 et 28.

Pour qu'il en soit autrement, il est nécessaire d'appliquer la loi sur l'AWW *comme si* elle comportait un régime fondé sur la durée des services et cela, aussi bien pour l'ouverture du droit que pour la répartition au prorata. C'est un problème de coordination qui entraine au premier chef dans la mission confiée au Conseil par l'article 51 du traité et qui n'a été résolu qu'imparfaitement par le règlement n° 3.

Cependant, comme vous le savez, il semble qu'on puisse considérer aujourd'hui le problème comme résolu par l'intervention du règlement n° 130-63, dont l'article 7 modifie l'annexe G du règlement n° 3 dans sa partie III concernant l'application de la législation néerlandaise. Nous disons « il semble », parce que cette modification n'est qu'indirecte et ne porte pas, ce qui eût été de beaucoup préférable, sur les articles 27 et 28 eux-mêmes. Voici le texte :

« Pour l'application des articles 27 et 28 du règlement, les institutions néerlandaises tiendront compte des dispositions ci-après :

.

b) Pour la détermination du montant de la prestation due en vertu de la législation néerlandaise sur l'assurance générale en faveur des veuves et orphelins, seront assimilées aux périodes d'assurance accomplies en application de cette législation, les périodes de cotisation ou de paiement de primes accomplies avant le 1^{er} octobre 1959 en application de la législation néerlandaise sur l'assurance invalidité-vieillesse-survivants (des travailleurs salariés). »

Le paragraphe 2 ajoute que les modifications ainsi apportées à l'annexe G « prennent effet à partir du 1^{er} janvier 1959 ».

Ainsi, ce nouveau texte ne déclare pas expressément que, en cas d'application des articles 27 et 28, le droit à pension au titre de l'AWW est susceptible de s'ouvrir même lorsque l'intéressé n'était plus affilié à cette assurance au moment de son décès, comme ne résidant plus aux Pays-Bas. Cependant, le texte fait apparaître de la manière la plus claire que l'AWW est traitée comme un régime comportant « accomplissement de périodes d'assurances » et soumis, à ce titre, à l'application des articles 27 et 28. On ne concevrait

plus, dans ces conditions, que le droit à prestation soit déterminé par une autre condition que celle d'*avoir été* affilié à ce régime à une époque quelconque, sans l'être encore nécessairement à la date où se produit le risque, c'est-à-dire la date du décès. Peut-être pourrait-on dire qu'une interprétation de l'article 28 contraire aux termes de cette disposition se trouve désormais imposée par la *combinaison* de cet article avec le nouveau texte de l'annexe G qui, juridiquement, a la même valeur que le règlement lui-même, ou encore (c'est la thèse de la Commission) que le nouveau texte de l'annexe G vient *confirmer* une interprétation des articles 27 et 28 déjà défendable par elle-même. Nous croyons, pour notre part, que les articles 27 et 28 sont fort clairs et ne visent que des régimes où sont pris en considération la durée des services, mais que, dans un but de coordination, l'annexe G, nouvelle rédaction, assimile la loi sur l'AWW à un tel régime de manière à la faire entrer dans le mécanisme de ces articles 27 et 28. La coordination se trouve ainsi correctement réalisée, mais seulement par rapport à la législation néerlandaise et non sur un plan général.

Quant à la rétroactivité, elle est expressément prévue à la date du 1^{er} janvier 1959, ce qui est suffisant eu égard à l'époque d'entrée en vigueur de la loi sur l'AWW (en principe le 1^{er} octobre 1959) et compte tenu des modifications de l'annexe G concernant la prise en compte des périodes antérieures accomplies sous d'autres régimes.

Il est vrai que, dans ses brèves observations, le Conseil (nous citons) « croit devoir faire observer qu'en assortissant l'article 7 (du règlement n° 130) d'un tel effet (effet rétroactif au 1^{er} janvier 1959), il n'a pas voulu intervenir dans les litiges qui font actuellement l'objet de l'affaire 100-63 (celle qui vous est soumise) et qui concernent les droits des intéressés existant dès avant la date d'entrée en vigueur du règlement n° 130-63 ».

Le Conseil fait sans doute allusion ici à un problème de *droits acquis*, mais c'est là une question que vous n'avez pas à résoudre. Il est certain que, si par exemple des pensions définitives avaient été concédées avant la publication du règlement n° 130-63 sur la base de l'AWW, sans réduction au titre de l'article 28, la question pourrait se poser au sujet des droits acquis, mais tel n'est pas le cas

puisque les organismes compétents ont, au contraire, procédé à cette réduction et que les jugements donnant gain de cause à certaines intéressées ont été frappés d'appel. On pourrait encore se demander si la loi nouvelle, qui ne rétroagit qu'au 1^{er} janvier 1959, serait applicable dans le cas où la date d'ouverture du droit, c'est-à-dire le décès, est antérieure au 1^{er} janvier 1959 : il est vrai qu'à cette époque l'AWW n'était pas encore en vigueur, mais d'autres régimes, vous le savez, auxquels l'AWW a succédé, l'étaient. Mais, encore une fois, ces problèmes de droits acquis ne vous sont pas soumis et c'est aux juridictions nationales qu'il appartient, le cas échéant, de les résoudre.

Troisième question. Lorsqu'il s'agit d'une pension de veuve octroyée en vertu de l'AWW, les périodes d'assurance accomplies en vertu de la loi néerlandaise sur l'assurance invalidité peuvent-elles être considérées comme périodes d'assurance pour l'application de l'article 28, paragraphe 1 b), du règlement?

Nous pensons que, sous le régime antérieur au règlement n° 130, et pour les raisons que nous avons indiquées à propos de la deuxième question, la réponse aurait été négative. En revanche, elle ne peut être que positive depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 130 : l'article 7, paragraphe 1 b), de ce règlement, dont nous avons donné lecture il y a un instant, a exactement et directement pour objet de décider la prise en compte des « périodes de cotisation ou de paiement de primes accomplies avant le 1^{er} octobre 1959 en application de la législation néerlandaise sur l'assurance invalidité-vieillesse-survivants » pour la « détermination du montant de la prestation due en vertu de la législation néerlandaise sur l'assurance générale en faveur des veuves et orphelins » (AWW). Il convient même de répondre au Centrale Raad que conformément aux termes exprès de ce texte (qui rétroagit, vous le savez, au 1^{er} janvier 1959 et couvre donc entièrement la période d'application de l'AWW, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1959), cette prise en compte *doit*, et non pas seulement *peut* intervenir.

La Commission vous explique d'ailleurs, d'une manière qui semble pertinente, que l'application du règlement n° 130, combinée avec celle de l'article 28, est dans la plupart des cas plus favorable,

et ne peut jamais être moins favorable, que la non-application de ces dispositions. En tout cas, cette application s'impose en raison du texte.

Quatrième question. L'article 28, paragraphe 1 g), du règlement, où il est question de « prestations déjà liquidées », vise-t-il uniquement les prestations déjà liquidées au 1^{er} janvier 1959, date de l'entrée en vigueur du règlement?

Messieurs, nous ne voudrions pas vous infliger encore une fois une fastidieuse lecture de textes. Mais ceux-ci répondent par eux-mêmes : il est évident que les alinéas e) et f) de l'article 28, paragraphe 1, auxquels se réfère l'alinéa g), ont une portée permanente et que la révision prescrite à l'alinéa g) doit être effectuée, le cas échéant, quelle que soit la date à laquelle les prestations ont été liquidées.

Nous concluons à ce qu'il soit répondu de la manière suivante aux questions posées par le Centrale Raad :

Première question. Le terme « législations » figurant à l'article 1 b), à l'article 2, paragraphe 1 d), et à l'article 3 du règlement n° 3 comprend la loi néerlandaise sur l'assurance générale en faveur des veuves et orphelins (AWW).

Deuxième question. Les dispositions de l'article 28, paragraphe 1 b), du règlement sont, en vertu de l'article 7 du règlement n° 130, applicables à la liquidation des pensions de veuve accordées au titre de l'assurance générale en faveur des veuves et orphelins.

Troisième question. Les périodes d'assurance accomplies en vertu de la loi néerlandaise sur l'assurance invalidité-vieillesse-survivants doivent être considérées, en exécution de l'article 7 du règlement n° 130, comme des périodes d'assurance pour l'application de l'article 28, paragraphe 1 b), du règlement n° 3 à la liquidation des pensions de veuve accordées au titre de l'assurance générale en faveur des veuves et orphelins.

Quatrième question. Les dispositions de l'article 28, paragraphe 1 g), du règlement n° 3 ont une portée permanente.

Nous concluons, en outre, à ce qu'il soit statué par le Centrale Raad van Beroep sur les dépens exposés devant la Cour.