

CJUE, Conclusions de l'avocat général La Pergola, 27 juin 1995, C-481/93

Synthèse

Juridiction : CJUE

Numéro affaire : C-481/93

Date de dépôt : 28 décembre 1993

Titre : Demande de décision préjudicielle: Arrondissementsrechtbank Amsterdam - Pays-Bas.

Rapporteur : Edward

Avocat général : La Pergola

Identifiant européen : ECLI:EU:C:1995:196

Lien EUR-Lex : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:61993CC0481>

Texte

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 27 juin 1995 (*1)

A – Introduction

1. Les questions posées par le juge a quo visent à déterminer si les dispositions communautaires en matière d'assurance contre l'invalidité, évoquées dans l'ordonnance de renvoi, et le principe général de libre circulation des travailleurs, auquel se rattachent ces dispositions, interdisent d'opposer au demandeur dans l'affaire au principal, pour lui refuser les prestations sociales auxquelles il pourrait autrement avoir droit, les dispositions dites de sélection des risques énoncées par la loi nationale qui régit le cas d'espèce.
2. Le cas ayant soulevé les questions soumises à la Cour est décrit sommairement ci-après.

M. Moscato, ressortissant italien résidant en Belgique, a exercé son activité professionnelle du 10 mars 1981 au 28 février 1985 auprès de la société Sphinx NV à Maastricht, aux Pays-Bas, en qualité de travailleur frontalier. Son contrat de travail ayant pris fin en raison de la réorganisation de l'entreprise, il a ensuite bénéficié, en qualité d'ancien travailleur frontalier, de prestations de chômage à charge de l'institution compétente belge du 28 février 1985 au

13 novembre 1987.

A partir du 13 novembre 1987, il a travaillé auprès de l'entreprise Chesswick à Roermond, aux Pays-Bas. Il a cessé de travailler le 9 février 1988 en raison de troubles psychiques.

Par lettre du 12 mai 1989, la partie défenderesse a fait savoir à M. Moscato qu'elle avait décidé de ne pas lui octroyer l'indemnité d'incapacité de travail au titre de l'Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (loi portant régime général de l'incapacité de travail, ci-après l'« AAW ») et de la Wep op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (loi relative à l'assurance contre l'incapacité de travail, ci-après la « WAO ») pour l'incapacité de travail commençant le 9 février 1988. Cette décision était basée sur le fait que le 13 novembre 1987, c'est-à-dire au début de la période de travail, l'état de santé du demandeur faisait manifestement présager la survenance d'une incapacité de travail dans les six mois. De son côté, le demandeur a formé un recours contre cette mesure devant l'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

3. La partie défenderesse fonde son refus de verser les prestations d'invalidité au demandeur sur l'article 21, paragraphe 1, initio et sous c), de l'AAW, et sur l'article 30, paragraphe 1, initio et sous b), de la WAO. Ces dispositions prévoient, pour ce qui nous importe en l'espèce, que l'association professionnelle compétente pour la liquidation des prestations est autorisée à ne pas tenir compte de l'incapacité de travail survenue dans les six mois suivant le moment où l'assurance a pris cours, lorsque l'état de santé de l'intéressé au moment de la prise de cours de l'assurance faisait manifestement présager la survenance d'une incapacité de travail dans les six mois.
4. Le juge de renvoi a estimé devoir déférer à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
 - « 1) Eu égard aussi à l'arrêt Rebmann, cité ci-dessus, l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens que le demandeur est resté soumis à la législation néerlandaise pendant la période où il percevait une indemnité de chômage en Belgique?
 - 1) b) En cas de réponse affirmative à la question 1 a), et eu égard aussi aux arrêts Noij et Daalmeijer, cités ci-dessus, l'article 39, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1408/71 s'oppose-t-il à ce qu'on admette que le demandeur est resté soumis à la législation néerlandaise en matière de prestations d'invalidité, alors qu'il était un travailleur frontalier en chômage de longue durée, qui percevait une prestation de chômage de l'institution de son pays de résidence?
 - 2) Eu égard aussi au principe de libre circulation des travailleurs, qui est également à la base du règlement (CEE) n° 1408/71, la disposition de l'article 39, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 fait-elle obstacle à ce qu'une disposition relative à la sélection des risques, telle que visée à l'article 30, paragraphe 1, sous b), de la WAO, et à l'article 21, paragraphe 1, sous c), de la AAW, soit opposée au demandeur? »

5. La solution que l'on estime devoir donner à la question visée ci-dessus sous 2) constitue aussi le point de départ logique de l'examen des questions restantes soulevées dans l'ordonnance de renvoi. Il faut, en effet, que cette question reçoive une réponse négative pour que les deux autres puissent, de leur côté, revêtir de l'importance aux fins de la présente procédure. C'est donc cette question qui doit être examinée immédiatement, en modifiant l'ordre dans lequel les questions préjudicielles ont été déférées à la Cour.
6. Par la question visée sous 2), la Cour est appelée à examiner si le droit communautaire — à savoir le 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, tel que modifié et codifié par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (ci-après « le règlement ») (1) et le principe de la libre circulation des travailleurs — interdit que les « dispositions relatives à la sélection des risques » précitées, énoncées respectivement par la WAO et l'AAW, soient appliquées au demandeur et se traduisent par un refus de lui accorder la prestation d'invalidité.
7. Le problème étant ainsi posé, nous commencerons par le règlement. Il importe avant tout de déterminer quelles dispositions de ce règlement sont applicables au cas d'espèce. La première disposition à envisager est celle contenue à l'article 39, paragraphe 1, selon lequel: « 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 de l'article 38. » Cette dernière disposition prévoit en outre — au paragraphe 1, le seul qui nous importe en l'espèce — que: « 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 accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique. »
8. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le juge a quo estime que l'article 39, paragraphe 1, s'applique au cas d'espèce. Nous confirmons cette thèse. Il incombe de relever cependant que l'article 39, paragraphe 1, s'applique conjointement avec la disposition précitée de l'article 38, paragraphe 1, auquel il renvoie expressément. En combinant l'une et l'autre disposition du règlement, on en arrive à reconnaître que le demandeur a droit à la prestation sociale réclamée devant le juge au principal. Cette conclusion est justifiée par les raisons que nous examinons ci-après.
9. Selon l'article 39, paragraphe 1, l'institution compétente pour accorder la prestation faisant l'objet du litige est celle prévue par la loi nationale applicable à l'intéressé au moment où est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité. L'institution à qui incombe cette compétence détermine, conformément à la législation qu'elle doit appliquer, si l'intéressé satisfait aux conditions requises pour avoir droit aux prestations sociales. Du reste, l'article 39, paragraphe 1, énonce, dans le champ d'application pertinent, le principe de la *lex loci laboris*, que l'article 13, paragraphe 2, du règlement énonce de façon générale.

10. L'incapacité de travail du demandeur est survenue alors qu'il exerçait son activité professionnelle aux Pays-Bas. Ce fait est établi par le juge a quo lui-même qui atteste que « le 13 novembre 1987», M. Moscato « n'était pas (même pas partiellement) en incapacité de travail au sens de l'AAW et de la WAO ». Il faut donc considérer que le cas d'espèce est régi par la législation néerlandaise. En conséquence, l'institution sociale compétente est celle désignée par cette législation nationale.

Or, en vertu du règlement, l'incapacité de travail n'est rien d'autre que l'état physique d'une personne qui, pour des raisons de santé, doit cesser, partiellement ou totalement, d'exercer son activité professionnelle.

L'article 39, paragraphe 1, du règlement se réfère précisément au moment où survient l'état physique d'incapacité suivi, dans la mesure où il persiste dans le temps, d'invalidité, pour déterminer quelle est la législation nationale applicable et, en vertu de celle-ci, quelle est l'institution sociale compétente. La prestation est due lorsque le travailleur ne peut plus exercer son activité. L'état d'invalidité, déterminant à l'égard de la prestation sociale, est donc l'incapacité qui se traduit par la cessation de l'activité professionnelle. Le règlement se réfère en effet au moment où « est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité »: littéralement et logiquement, cette disposition signifie que le critère déterminant aux fins de la prestation sociale est une incapacité de travail qui ne peut pas consister en un quelconque état annonciateur, mais doit s'être révélée clairement et entièrement. Lorsque la situation de fait prévue par le règlement se présente, le travailleur est contraint de cesser son activité parce que l'état physique dans lequel il se trouve ne lui permet pas de la poursuivre. Il ne pourrait pas en être autrement. Ce moment est alors précisément celui où, au sens du règlement, l'intéressé est en incapacité de travail, et c'est donc le seul qui soit pris en considération pour déterminer tant la législation applicable que l'institution appelée à accorder la prestation sociale.

11. Cela dit, il reste à examiner à quelles conditions l'ordre néerlandais subordonne l'octroi de la prestation sollicitée par le demandeur. Les dispositions relatives à la sélection des risques, énoncées par cet ordre, permettent à l'institution sociale compétente de ne pas tenir compte de l'invalidité qui s'est manifestée dans les six mois de la prise de cours de l'assurance. D'après la défenderesse, cette disposition est destinée à prévenir les fraudes ou les abus que pourrait commettre la personne qui, se trouvant dans un état annonciateur d'invalidité, commence à exercer une activité professionnelle aux Pays-Bas pour bénéficier ensuite des prestations qui lui seraient dues ultérieurement, lorsque se manifesterait l'incapacité de travail proprement dite.

Quelle que soit l'intention ayant inspiré cette disposition, le législateur néerlandais n'a pas, en l'énonçant, adopté simplement une formule pour définir l'invalidité résultant d'une incapacité de travail, mais il a aussi prévu l'accomplissement d'une période expresse d'assurance avant que la prestation sociale ne soit due à l'intéressé. Si l'état d'incapacité survient pendant le laps de temps pris en considération par la loi, la prestation n'est due que si, d'après l'institution compétente, l'état de santé de l'intéressé au moment où il a commencé à exercer son activité professionnelle ne permettait pas de prévoir qu'un tel événement se produirait dans les six mois suivants. Autrement, l'institution compétente se

voit reconnaître la faculté pendant cette période de ne pas tenir compte de l'invalidité. La personne incapable de travailler aura néanmoins droit aux prestations sociales qu'elle sollicite à l'issue du délai de six mois suivant la prise de cours de l'assurance.

Tel est le contenu objectif de la disposition. Cela signifie que la législation applicable au cas d'espèce relève, à son tour, des dispositions de l'article 38, paragraphe 1, du règlement, qui a expressément été prévu dans l'hypothèse où l'ordre national compétent subordonne précisément l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance.

12. Or, l'article 38, paragraphe 1, dispose que l'institution sociale compétente doit tenir compte des périodes d'assurances accomplies sous la législation de tout autre État membre, distinct de celui dont relève l'institution elle-même, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation applicable. Il s'agit là d'un critère fondamental et inéluctable résultant de la nécessité de garantir la libre circulation du travailleur en relation avec le domaine de la sécurité sociale.

Le législateur communautaire « totalise », comme il est de coutume de dire, et il considère donc en principe que la période d'assurance accomplie par le travailleur dans plusieurs États membres est unique et continue. La règle de totalisation ainsi énoncée par l'ordre communautaire influence en outre les dispositions de la loi nationale, en ce sens que l'institution sociale compétente est obligée de tenir compte, en vertu des prescriptions du règlement, des périodes d'assurance accomplies par l'intéressé dans d'autres États membres, même si le droit interne n'en dispose pas ainsi.

13. Au terme des considérations émises jusqu'à présent, il importe d'examiner de plus près comment le cas d'espèce peut relever des dispositions de la règle communautaire que nous venons de rappeler.

Du point de vue du droit communautaire, il est indifférent, aux fins considérées ici, que la loi néerlandaise subordonne ou non l'application de la disposition relative à la sélection des risques à la circonstance que l'intéressé ait expressément demandé la prestation d'invalidité dans les six mois de la prise de cours de l'assurance. Il est tout aussi indifférent que la législation nationale reconnaisse à l'institution sociale des compétences discrétionnaires dans l'application des dispositions en cause.

L'élément qui importe, en revanche, est le fait que le droit interne à appliquer contient des dispositions relatives à la sélection des risques, telles que celles examinées en l'espèce; ces dispositions sont, bien entendu, opposables à l'intéressé et elles auraient pour effet de le priver du droit aux prestations sociales si cette conséquence n'était pas interdite par la législation communautaire que l'institution sociale compétente est donc obligée de respecter.

14. La règle du cumul des périodes d'assurance énoncée à l'article 38, paragraphe 1, du règlement a pour conséquence que la carrière d'assurance du demandeur est considérée dans son intégralité, en additionnant les différentes périodes d'activité professionnelle, ainsi

que les périodes y assimilées, qui ont été accomplies sur le territoire néerlandais ou sur celui d'autres États membres.

C'est la raison pour laquelle la règle relative à la sélection des risques, énoncée par le législateur national, ne pouvait pas être opposée à l'intéressé pour lui refuser la prestation d'invalidité. En effet, au sens de l'article 38, paragraphe 1, le début de l'activité professionnelle du demandeur, qu'il importe de prendre en considération pour le calcul de la période de six mois prévue par la législation néerlandaise, ne prend pas cours le 13 novembre 1987, mais – sans solution de continuité – à partir du moment où il a commencé à exercer son activité professionnelle dans un autre État membre de la Communauté, pour la poursuivre ensuite, au sens des dispositions du règlement, dans d'autres États membres, et en cessant de travailler le 9 février 1988 aux Pays-Bas, lorsqu'est survenue l'invalidité. En lisant les dispositions relatives à la sélection des risques comme l'exige le règlement communautaire, le dies a quo de la période d'assurance qu'elles prévoient est certainement situé à un moment qui doit en tout cas remonter à plus de six mois avant la cessation d'activité du demandeur aux Pays-Bas.

15. Les dispositions des lois néerlandaises qui importent en l'espèce ne peuvent donc être appliquées au demandeur autrement qu'en étant complétées par la disposition de l'article 38. En outre, le fait que ces dispositions trouvent leur origine dans l'exigence de protéger le système de sécurité sociale néerlandais face aux abus ou fraudes éventuels n'enlève rien au caractère discriminatoire qu'elles revêtiraient si elles étaient appliquées de façon à comporter des différences de traitement entre l'intéressé qui est travailleur migrant et celui qui ne l'est pas.

La saine gestion du système social est, certes, un intérêt justifié que le législateur national peut poursuivre dans sa sphère de compétence mais non au point, toutefois, de sacrifier les droits garantis au travailleur par l'ordre communautaire au titre de la libre circulation. La loi nationale devant en l'espèce se conformer aux exigences de la législation communautaire visée, il est exclu qu'elle puisse être opposée au travailleur habilité à en bénéficier à des fins sociales.

16. Le résultat auquel nous sommes parvenu n'est pas altéré, même si l'analyse du cas déféré à la Cour est conduite, abstraction faite des dispositions du règlement, exclusivement sur la base des principes énoncés aux articles 48 et 51 du traité. Ces deux dispositions revêtent, en effet, une importance directe pour résoudre la question de l'espèce. L'article 48 énonce le principe fondamental en matière de libre circulation, en vertu duquel le traitement appliqué au travailleur ne peut pas être différencié en fonction de sa nationalité. Le principe, comme il a été interprété de façon constante par la Cour (2), interdit que les travailleurs soient soumis à des discriminations pour avoir exercé leur activité dans divers pays de la Communauté.

Le caractère effectif du droit à la libre circulation est, en outre, garanti spécifiquement, en ce qui concerne le secteur de la sécurité sociale, par l'article 51 du traité, qui énonce expressément le principe du cumul des périodes d'assurance accomplies par le travailleur dans différents États membres. Il s'agit donc d'une garantie expresse qui, comme nous l'avons

déjà vu, s'impose en l'espèce au sens du règlement. C'est le traité qui la prévoit. Le règlement la reçoit donc pour mettre en œuvre ce qu'énonce, pour la matière en objet, la prescription fondamentale de l'article 51.

17. En vertu de la législation néerlandaise, le demandeur se trouve, parce qu'il a exercé son activité professionnelle dans plusieurs États membres, dans une situation moins avantageuse que celle reconnue au travailleur qui a lui aussi exercé diverses activités, mais toujours sur le territoire des Pays-Bas.

Comme l'a reconnu elle-même la défenderesse, si le demandeur avait exercé son activité professionnelle uniquement aux Pays-Bas, même en se déplaçant d'une localité à l'autre, la disposition relative à la sélection des risques n'aurait pas pu lui être appliquée avec les effets désavantageux identifiés dans le litige.

Le traitement discriminatoire est donc déterminé par le fait même d'avoir exercé son activité professionnelle dans différents États membres. Qui se rend aux Pays-Bas pour y exercer son activité professionnelle doit, en pratique, commencer ex novo sa carrière d'assurance. La législation néerlandaise se désintéresse, en effet, des parcours professionnels et d'assurance des travailleurs migrants, qui ne sont pas pris en considération par les dispositions relatives à la sélection des risques.

Ces dernières dispositions, telles qu'elles sont conçues et appliquées, interfèrent donc avec la libre circulation des travailleurs. Ceux qui entendent exercer leur activité aux Pays-Bas – spécialement ceux qui, avancés en âge, sont probablement plus exposés aux risques de maladie – s'exposent à la perte du droit à la prestation d'invalidité, quelque longue que puisse être leur carrière professionnelle. Les travailleurs d'autres États membres de la Communauté sont, de la sorte, dissuadés de se déplacer et d'exercer leur activité dans ce pays. S'agissant du présent litige, la loi nationale ne peut pas violer le principe général de la libre circulation ni les critères spécifiques énoncés dans le traité sur la computation des périodes d'assurance du travailleur migrant.

L'applicabilité au demandeur des dispositions relatives à la sélection des risques se heurte ainsi à une limite infranchissable qui ressort ici immédiatement du traité. Le droit du travailleur migrant à la totalisation des périodes d'assurance est garanti par l'article 51 en tant que corollaire naturel de la libre circulation: c'est un droit communautaire – fondé sur le traité dès avant de l'être sur le règlement – et sa jouissance ne peut pas être affectée par les dispositions relatives à la sélection des risques, assorties des effets que leur attribue le législateur néerlandais. Il se confirme donc que la seule façon correcte d'interpréter ces dispositions consiste à les juger compatibles avec le traité, de même qu'avec le règlement, en déduisant de l'une et de l'autre des sources précitées du droit communautaire les critères normatifs qui servent à les appliquer au travailleur migrant. Cette lecture conciliatrice permet en réalité d'éviter, dans la mesure du possible, que l'interprétation des règles néerlandaises relatives à la sélection des risques « soit de nature » – comme la Cour l'a jugé à une autre occasion dans l'arrêt Van Munster (3) – « à dissuader le travailleur migrant d'exercer effectivement son droit à la libre circulation ». C'est un modèle herméneutique qui s'impose dans notre cas, assorti de l'avertissement supplémentaire suivant: les principes et

préceptes du droit communautaire évoqués par le juge a quo s'appliquent, comme on l'a dit, aux dispositions et aux effets de la loi nationale en matière de sélection des risques, non seulement pour s'opposer à leur effet dissuasif à l'égard de la libre circulation des travailleurs, mais aussi pour empêcher concrètement que des dispositions internes de ce type, outrepassant le cadre de leur application justifiée, nient le droit aux prestations sociales dont le travailleur migrant est habilité à bénéficier.

Questions 1) a) et 1) b)

18. Les deux questions restantes visent en substance à vérifier, dans l'hypothèse où l'on n'appliquerait pas la règle résultant des dispositions combinées des articles 39, paragraphe 1, et 38, paragraphe 1, du règlement, ou, plus généralement, les dispositions des articles 48 et 51 du traité, si, pendant la période d'inactivité passée en Belgique, la législation néerlandaise était applicable au demandeur. L'objet de ces questions est de pouvoir considérer que l'activité professionnelle exercée par le demandeur aux Pays-Bas a commencé à une date antérieure et de surmonter ainsi l'obstacle constitué par la limite des six mois que prévoient les dispositions de l'AAW et de la WAO relatives à la sélection des risques. Ces deux autres questions sont toutefois dénuées de pertinence au vu de la solution qui a déjà été apportée à celle visée sous 2).

Conclusions

Eu égard aux éléments exposés ci-dessus, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par l'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam:

« Le droit communautaire, soit en vertu de l'article 39, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, soit en vertu des articles 48 et 51 du traité, interdit que soit opposée au demandeur une 'disposition relative à la sélection des risques' contenue dans les articles 30, paragraphe 1, sous b), de la Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, et 21, paragraphe 1, sous c), de l'Algemene Arbeidsongeschiktheidswet, pour lui refuser les prestations d'invalidité auxquelles il aurait droit autrement.

En outre, les dispositions de la législation sociale néerlandaise qui prévoient une 'disposition relative à la sélection des risques' doivent toutefois être lues à la lumière des principes et préceptes des articles 48 et 51 du traité, de telle sorte que le travailleur migrant ne soit pas pénalisé par l'application de ces dispositions ni dissuadé d'exercer effectivement son droit à la libre circulation. »

(*1) Langue originale: l'italien.

(1) JO L 230, du 22 août 1983, p. 6.

(2) Voir, parmi de nombreux autres, arrêt du 12 février 1974, Sotgiu (C-152/73, Rec. p. 153), et arrêt du 8 mai 1990, Biehl (C-175/88, Rec. p. I-1779).

(3) Arrêt du 5 octobre 1994, Van Munster (C-165/91, Rec. p. I-4661).