ARRÊT DE LA COUR

20 septembre 1994 *

Dans l'affaire C-12/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Centrale Raad van Beroep et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging

et

V. A. Drake,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, 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 codifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco et D. A. O. Edward, présidents de chambre, C. N. Kakouris, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (rapporteur) et P. J. G. Kapteyn, juges,

avocat général: M. G. Tesauro,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, par M. C. R. J. A. M. Brent, chef ad interim du service juridique des affaires de sécurité sociale de l'association « Gemeenschappelijk Administratiekantoor »,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M. F. P. Georgakopoulos, conseiller juridique adjoint au conseil juridique de l'État, en qualité d'agent,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par Mmes Sophia Kyriakopoulou et Anna-Maria Colaert, membres du service juridique, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par Mme M. Patakia et M. B. J. Drijber, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la partie requérante, représentée par M. F. W. M. Keunen, collaborateur juridique à l'association « Gemeenschappelijk Administratiekantoor », en qualité d'agent, du gouvernement néerlandais, représenté par J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du Conseil et de la Commission, représentée par MM. B. J. Drijber et P. Altmaier, administrateur, à l'audience du 8 mars 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 avril 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 5 janvier 1993, parvenue à la Cour le 14 janvier suivant, le Centrale Raad van Beroep a posé, en application de l'article 177 du traité CEE, une question sur la validité de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, 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 codifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le « règlement n° 1408/71 modifié »).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant le Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging à M. Drake au sujet de l'octroi de prestations d'invalidité en application de la loi néerlandaise.

3 Aux Pays-Bas, l'assurance obligatoire contre l'invalidité fait l'objet de deux réglementations: l'Algemene Arbeidsongeschiktheidswet du 11 décembre 1975 (loi générale relative à l'incapacité de travail, Stbl. 674, ci-après l'« AAW ») et la Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering du 18 février 1966 (loi relative à l'assurance contre l'incapacité de travail, Stbl. 84, ci-après la « WAO »).

4 L'AAW, entrée en vigueur le 1er octobre 1976, établit une assurance invalidité obligatoire pour tous les résidents aux Pays-Bas. L'acquisition du droit aux prestations ainsi que leur calcul ne sont soumis à aucune condition relative à la durée des périodes d'assurance. Toutefois, depuis le 1er janvier 1980, l'article 6, paragraphes 1 et 2, exige que, au cours de l'année précédant le début de l'incapacité de travail, l'assuré qui prétend au bénéfice de ces prestations ait perçu des revenus d'un certain montant provenant d'un travail effectué dans la vie économique et professionnelle ou en relation avec ce travail.

5 La WAO, entrée en vigueur le 1er juillet 1967, a institué une assurance invalidité obligatoire pour les travailleurs salariés. Dans ce régime également, le droit à la prestation et son montant sont indépendants de la durée des périodes d'assurance. Aux fins de l'octroi d'une prestation sur la base de cette loi, il est toutefois demandé que l'intéressé soit assujetti à la législation en cause, c'est-à-dire qu'il exerce un emploi salarié, au moment de la survenance du risque. Dans ce cas, l'assuré ne bénéficiera des prestations qu'après 52 semaines ininterrompues d'incapacité de travail. Le montant de la prestation est calculé en fonction du degré d'invalidité et du montant du salaire journalier, plafonné, du travailleur.

6 A l'époque des faits du litige au principal, lorsque les prestations en question faisaient l'objet de demandes simultanées, celle due au titre de la WAO n'était versée que si et dans la mesure où son montant dépassait celui de la prestation due au titre de l'AAW. Toutefois, le bénéficiaire des prestations dues au titre de la WAO qui, pour une raison quelconque, ne pouvait pas prétendre aux prestations prévues par l'AAW avait droit à la totalité des prestations dues au titre de la WAO.

7 M. Drake, citoyen tchécoslovaque naturalisé néerlandais en vertu d'une loi du 20 mai 1975, a, pendant la période de trois ans et douze jours qui s'étend du 24 octobre 1968 au 5 novembre 1971, accompli des périodes d'assurance sous l'empire de la WAO. Du 30 novembre 1971 au 23 octobre 1980, il a ensuite été affilié à l'assurance invalidité allemande en raison des activités qu'il exerçait dans ce pays. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que, à partir du 24 octobre 1980 et jusqu'au 1er juillet 1984, M. Drake n'a plus exercé d'activité professionnelle ni bénéficié d'aucune prestation en remplacement de son salaire dans aucun de ces deux pays.

8 Par décision du 24 mars 1986, M. Drake a été reconnu invalide au sens de la législation allemande et a obtenu, avec effet au 1er juillet 1984, une pension d'invalidité (Erwerbsunfähigkeitsrente) sur la base des périodes d'assurance accomplies en Allemagne.

9 Il a, en outre, introduit une demande tendant à obtenir des prestations d'invalidité aux Pays-Bas en raison de l'activité salariée qu'il y avait exercée antérieurement. Tout en reconnaissant que, depuis le 1er juillet 1984, M. Drake devait être considéré comme atteint d'une incapacité totale de travail au sens de la WAO et de l'AAW, l'institution néerlandaise compétente, la Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (ci-après la « NAB »), a rejeté la demande au motif que, n'étant pas un travailleur salarié au moment de la survenance de l'incapacité de travail, M. Drake ne pouvait pas prétendre à des prestations au titre de la WAO et que, par ailleurs,

n'ayant perçu aucun revenu durant l'année qui avait précédé le début de l'incapacité de travail, il ne pouvait pas non plus bénéficier des prestations au titre de l'AAW.

10 M. Drake a formé un recours contre la décision de la NAB devant le Raad van Beroep te Amsterdam, qui l'a déclaré fondé. La NAB a interjeté appel entre cette décision devant le Centrale Raad van Beroep qui a estimé nécessaire, avant de rendre son jugement, de poser à la Cour la question suivante:

« Les dispositions du traité CEE, en particulier l'article 51, autorisent-elles une réglementation telle que celle figurant au point 4 de l'annexe VI (Pays-Bas) au règlement (CEE) n° 1408/71 (dans sa version en vigueur à l'époque litigieuse) qui peut avoir pour conséquence qu'un (ancien) travailleur salarié au sens du règlement soit soumis, en vertu du droit national, à une condition supplémentaire pour l'octroi des prestations d'invalidité au titre de la législation d'un État membre (en l'espèce, le fait d'avoir acquis des revenus provenant d'une activité professionnelle au cours de l'année précédant la survenance de l'incapacité), condition qui n'est pas requise pour l'application de la législation nationale à laquelle il est censé être encore assujetti en vertu de l'article 45, paragraphe 4, du règlement (dans sa version en vigueur à l'époque litigieuse)? »

11 A titre liminaire, il convient de relever que, aux termes de l'article 51 du traité CEE,

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement

de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit:

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres. »

12 Sur la base de cet article, le Conseil a arrêté le règlement n° 1408/71 et le règlement (CEE) n° 574/72, du 21 mars 1972, fixant ses modalités d'application (JO L 74, p. 1), qui ont pour principal objectif de coordonner les différentes législations nationales en la matière, de façon à garantir que la libre circulation des travailleurs ne se traduise pas par un désavantage pour les travailleurs qui s'en prévalent par rapport à ceux qui exercent leur activité dans un seul État membre.

13 En ce qui concerne, plus particulièrement, les prestations en matière d'invalidité, l'article 45, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, dans sa version initiale (JO 1971, L 149, p. 2), disposait que

« Si la législation d'un État membre qui subordonne l'octroi des prestations à la condition que le travailleur soit assujetti à cette législation au moment de la réalisation du risque n'exige aucune durée d'assurance ni pour l'acquisition du droit, ni pour le calcul des prestations, tout travailleur

qui a cessé d'être assujetti à cette législation est censé l'être encore au moment de la réalisation du risque, aux fins de l'application des dispositions du présent chapitre,

s'il est assujetti à la législation d'un autre État membre au moment de la réalisation du risque ou, à défaut, s'il peut faire valoir des droits à prestations en vertu de la législation d'un autre État membre... »

14 Visant notamment à garantir la coexistence entre des régimes fondés sur l'acquisition du droit à la prestation à la suite de la réalisation du risque assuré et les régimes fondés, au contraire, sur la constitution progressive du droit à prestation, c'est-à-dire uniquement liés à la durée des périodes d'assurance, cet article 45, paragraphe 3, permettait en principe aux travailleurs salariés, qui bénéficiaient de prestations d'invalidité sur la base de la législation d'un autre État membre, de prétendre également aux prestations néerlandaises dues au titre de la WAO.

15 Par la suite, le règlement (CEE) n° 1390/81 du Conseil, du 12 mai 1981, étendant aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille le règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 143, p. 1), a introduit l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4. En ce qui concerne l'application de la législation néerlandaise sur l'assurance contre l'incapacité de travail, cette disposition prévoit que l'institution compétente fixe le montant des prestations en espèces

— conformément aux dispositions de la WAO « si l'intéressé, au moment où s'est produite l'incapacité de travail avec l'invalidité qui en est résultée, était un travailleur salarié au sens de l'article 1er, sous a), du règlement » (lettre a) et,

— conformément aux dispositions de l'AAW « si l'intéressé, au moment où s'est produite l'incapacité de travail avec l'invalidité qui en est résultée, n'était pas un travailleur salarié au sens de l'article 1er, sous a), du règlement » (lettre b).

De plus, par l'effet du même règlement, l'article 45, paragraphe 3, est devenu l'article 45, paragraphe 4.

16 Depuis l'introduction de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, seuls les travailleurs salariés en activité au moment de la réalisation du risque ont droit aux prestations dues au titre de la WAO. Il ne suffit donc plus qu'ils puissent faire valoir des droits à des prestations en vertu de la législation d'un autre État membre. De plus, les intéressés qui ne sont plus en activité au moment de la réalisation du risque ne peuvent prétendre, en vertu du point 4, sous b), de l'annexe VI, qu'aux prestations déterminées conformément aux dispositions de l'AAW, lesquelles exigent elles-mêmes qu'ils aient bénéficié d'un certain montant de revenus provenant d'un travail ou en relation avec un travail au cours de l'année précédant le début de l'incapacité de travail.

17 Il ressort de la réglementation en cause et de l'ordonnance de renvoi que la juridiction nationale met en doute la validité de la disposition de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, du règlement n° 1408/71 modifié sous deux aspects.

18 En premier lieu, elle se demande si cette disposition peut légitimement limiter la portée de l'article 45, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 modifié, dans la mesure où elle introduit un nouvel élément d'appréciation, à savoir la qualité de travailleur salarié au moment de la survenance de l'incapacité, afin de déterminer, en application de cette disposition, sur la base de quelle législation néerlandaise, la WAO ou l'AAW, un droit à prestation peut être acquis.

19 En second lieu, elle s'interroge sur la légitimité de l'introduction, par l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, laquelle renvoie sur ce point à la législation néerlandaise, d'une condition supplémentaire, telle que la perception d'un certain montant de revenus provenant du travail effectué au cours de l'année précédant le début de l'incapacité de travail, étant donné qu'une telle condition n'est pas requise pour l'application de la législation nationale à laquelle le travailleur en question est censé être encore assujetti au sens de l'article 45, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 modifié.

Sur la première branche de la question

20 En ce qui concerne la première branche de la question, il y a lieu de souligner qu'il n'existe pas d'ordre hiérarchique entre les dispositions du règlement n° 1408/71 modifié, d'une part, et celles de son annexe VI, d'autre part. En effet, toutes ces dispositions ont été prises en application de l'article 51 du traité et doivent donc être interprétées conjointement à la lumière de l'objectif de cet article, qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté aussi complète que possible de la libre circulation des travailleurs migrants, principe qui s'inscrit dans les fondements de la Communauté (voir en ce sens les arrêts du 2 mai 1990, Winter-Lutzins, C-293/88, Rec. p. I-1623, point 13, et du 30 mars 1993, De Wit, C-282/91, Rec. p. I-1221, point 16).

21 La question qui se pose est, dès lors, limitée au point de savoir si les modalités d'application de la législation néerlandaise sur l'incapacité de travail fixées par la lettre I (actuellement J), point 4, de l'annexe VI du règlement n° 1408/71 modifié sont ou non compatibles avec cet objectif.

22 A cet égard, il est constant que les articles 48 à 51 du traité s'opposent à ce que, par suite de l'exercice de leur droit à la libre circulation, les travailleurs perdent des avantages de sécurité sociale que leur assure la législation d'un État membre; une telle conséquence pourrait dissuader le travailleur communautaire d'exercer son droit à la libre circulation et constituerait, dès lors, une entrave à cette liberté (voir arrêt du 9 décembre 1993, Lepore et Scamuffa, C-45/92 et C-46/92, Rec. p. I- 6497, point 21).

23 Tel n'est pas le cas du point 4 de la lettre I (actuellement J) de l'annexe VI du règlement n° 1408/71 modifié.

24 En effet, une personne qui a exercé une activité économique exclusivement aux Pays-Bas et qui a cessé de travailler avant la réalisation du risque assuré se trouve dans la même situation que celle qui se prévaut de la liberté de circulation et qui, antérieurement, a été assujettie tant à un régime fondé sur le risque qu'à un régime fondé sur la constitution progressive des droits. La situation dans laquelle se trouve une personne telle que M. Drake n'est donc pas due au fait qu'elle invoque la liberté de circulation des travailleurs, telle qu'elle est garantie par l'article 48, mais elle est déterminée par la cessation de son activité professionnelle avant le début de l'incapacité de travail.

25 Dans ces conditions, les modalités d'application de la législation néerlandaise sur l'incapacité de travail fixées par l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, sous a), du règlement n° 1408/71 modifié ne sont pas contraires aux articles 48 à 51 du traité.

Sur la seconde branche de la question

26 En ce qui concerne la seconde branche de la question posée par la juridiction de renvoi, à savoir la légitimité de l'introduction d'une condition supplémentaire, telle que la perception d'un certain montant de revenus du travail au cours de l'année précédant le début de l'incapacité de travail, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'article 51 du traité et le règlement n° 1408/71 prévoient uniquement la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans différents États membres et ne règlent pas les conditions de constitution de ces périodes d'assurance. Il appartient, dès lors, à la législation de chaque État membre de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale, à condition qu'il ne soit pas fait à cet égard de discrimination entre natio-

naux et ressortissants des autres États membres (voir arrêt du 4 octobre 1991, Paraschi, C-349/87, Rec. p. I-4501, point 15).

27 Il s'ensuit que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que le législateur national modifie les conditions d'octroi d'une pension d'incapacité de travail, même s'il les rend plus rigoureuses, pourvu que les conditions adoptées n'entraînent aucune discrimination ostensible ou dissimulée entre travailleurs communautaires.

28 La condition de revenus posée par le législateur néerlandais pour bénéficier d'une prestation au titre de l'AAW constitue une condition objective s'appliquant indistinctement aux travailleurs nationaux et à ceux des autres États membres. Le droit communautaire ne s'oppose dès lors pas à son introduction en tant que condition d'octroi d'une pension néerlandaise d'incapacité de travail.

29 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que son examen n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, du règlement n° 1408/71 modifié.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais et hellénique, par le Conseil de l'Union européenne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Centrale Raad van Beroep, par ordonnance du 5 janvier 1993, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'annexe VI, lettre I (actuellement J), point 4, 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 codifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983.

Due Moitinho de Almeida Diez de Velasco

Edward Kakouris Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 septembre 1994.

Le greffier Le président

R. Grass O. Due