CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
présentées le 14 juillet 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire tire son origine d'une demande de décision préjudicielle présentée au titre de l'article 177 du traité CEE par le Sozialgericht Münster dans le cadre du litige pendant devant cette juridiction entre M. Hoorn et le Landesversicherungsanstalt Westfalen (organisme public régional d'assurances sociales, ci-après le LVA Westfalen).

La question soumise à la Cour porte en substance sur la compatibilité d'un accord complémentaire à la convention en matière de sécurité sociale conclue le 29 mars 1951 entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas avec les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité CEE ainsi qu'avec le règlement (CEE) n° 1408/71, relatif aux régimes de sécurité sociale des travailleurs migrants [1]. Il s'agit plus précisément de l'accord n° 4 du 21 décembre 1956 relatif au règlement des droits que les travailleurs néerlandais ont acquis dans le régime allemand d'assurance sociale entre le 13 mai 1940 et le 1er septembre 1945.

2. Pour les fins qui nous importent en l'occurrence, il y a lieu de rappeler que cet accord prévoit en son article 2, paragraphe 1er, que les périodes accomplies par des travailleurs salariés ayant la nationalité néerlandaise sous le régime d'assurance sociale allemand entre le 13 mai 1940 et le 1er septembre 1945, sont considérées comme ayant été accomplies sous la législation néerlandaise lorsque les intéressés ont mis fin à leur activité avant le 1er septembre 1945 et ont regagné les Pays-Bas au plus tard le 31 décembre 1945. Aux termes du paragraphe 2 du même article, les ressortissants néerlandais qui n'avaient pas été affiliés au régime néerlandais de sécurité sociale avant cette époque, étaient réputés affiliés à ce régime à compter du jour où ils avaient commencé à travailler en Allemagne; il y a lieu de préciser cependant que cette dernière disposition ne s'applique que lorsqu'elle est plus avantageuse pour l'ayant droit.

3. Venons-en aux faits qui sont à l'origine de la présente procédure.

Par décision du 24 novembre 1989, le LVA Westfalen rejetait, sur la base de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord complémentaire précité, la demande de pension de vieillesse présentée par M. Hoorn, un citoyen néerlandais qui avait été astreint au service du travail obligatoire dans une entreprise allemande de Dortmund pendant la seconde

* Langue originale: l'italien.

1 — 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 leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2).

guerre mondiale, et plus précisément durant la période du 31 juillet 1943 au 31 mars 1945.

M. Hoorn a attaqué cette décision en faisant valoir en premier lieu que, eu égard à son article 2, paragraphe 2, l'accord complémentaire n° 4 ne pouvait lui être appliqué.

Il a souligné en effet qu'à la suite de la réforme de la législation néerlandaise en matière de sécurité sociale par une série de lois entrées en vigueur entre 1957 et 1967, les droits acquis dans le cadre du régime précédent par les travailleurs ne bénéficiant pas encore d'une pension de vieillesse avaient été progressivement liquidés moyennant le paiement, en un versement *unique*, d'une indemnité de rachat des périodes d'assurance couvertes par le système antérieur. Or, l'application de ce mécanisme s'était traduit, pour M. Hoorn, en la perception d'une somme nettement inférieure à la pension qui lui aurait été reconnue sur la base de l'assurance allemande en matière d'invalidité et de vieillesse: il en a déduit l'inapplicabilité au cas d'espèce de l'accord complémentaire n° 4, dans la mesure où, vu la réserve inscrite à l'article 2, paragraphe 2, le renvoi à la législation néerlandaise n'aurait pu jouer à l'égard de ceux qui, comme lui-même, n'avaient pas été affiliés au régime de sécurité sociale avant le mois de mai 1940, que s'il avait conduit à un résultat plus favorable pour les intéressés.

De même, M. Hoorn a allégué que la règle établie à l'article 2 de l'accord était contraire, d'une part, à l'article 3 du règlement n° 1408/71, dans la mesure où il aurait été discriminé par rapport aux travailleurs forcés allemands et aux frontaliers néerlandais, qui ont accès à l'assurance allemande, et, d'autre part, à l'article 8 du même règlement, selon lequel les conventions éventuellement conclues dans ce domaine entre les Etats membres doivent se fonder sur les principes et sur l'esprit du règlement en question.

4. Pour ces motifs, le juge allemand a suspendu la procédure par ordonnance du 19 juin 1992 et a demandé à la Cour de se prononcer sur la validité de l'accord en question, dans la mesure où il exclut les personnes qui y sont visées de toute possibilité de faire valoir des droits à l'égard de l'assurance allemande d'invalidité et de vieillesse des travailleurs.

5. Ceci étant dit, il faut préciser aussitôt que, dans la mesure où elle porte sur la validité et sur l'interprétation de l'accord complémentaire n° 4 à la convention entre l'Allemagne et les Pays-Bas, la question soulevée par le Sozialgericht Münster échappe à la compétence de la Cour. Il relève en effet des tâches d'interprétation qui incombent au juge national d'établir si, lorsque la fiction juridique établie à l'article 2, paragraphe 2, de l'accord n'apparaît pas comme avantageuse pour les intéressés, il convient d'écarter, en ce qui les concerne,

l'application du principe du transfert des droits à pension, tel qu'il se trouve énoncé au paragraphe 1er du même article.

Il suffit à cet égard de renvoyer à l'abondante jurisprudence par laquelle la Cour a précisé que, dans le cadre de la répartition des tâches qui est à la base de l'article 177 du traité CEE, il appartient au juge national et non à la Cour d'interpréter le droit national [2], y compris donc les dispositions adaptant ce droit à des conventions bilatérales conclues entre deux Etats membres; c'est à ces mêmes juges qu'il incombe d'autre part d'apprécier, dans le cadre de leur ordre juridique national, le rapport entre les normes d'origine conventionnelle et le reste de la législation.

On pourrait observer, incidemment, que le fait même que la question a été soumise à la Cour présuppose en réalité que le Sozialgericht Münster a déjà résolu le problème d'interprétation posé par l'article 2, paragraphe 2 précité, dans le sens d'un rejet de la thèse soutenue par M. Hoorn; au cas contraire, il serait en effet difficile de comprendre l'intérêt du renvoi préjudiciel.

6. Pour ces raisons, il semble que la question soumise à la Cour doive être entendue comme visant à déterminer si les articles 48 et 51 du traité CEE et, plus particulièrement, les articles 3 et 8 du règlement n° 1408/71 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'application de l'article 2 de l'accord complémentaire n° 4.

7. Quant à la compatibilité de l'accord complémentaire n° 4 avec le règlement n° 1408/71, force est de relever qu'il n'y a en réalité aucune antinomie entre les deux groupes de normes ou, mieux, que si un conflit éventuel est imaginable dans l'abstrait, il est déjà complètement résolu par les dispositions du règlement.

Après avoir établi que 'les personnes qui résident sur le territoire de l'un des Etats membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci', l'article 3 du règlement, qui rappelle le principe fondamental du système communautaire

— c'est-à-dire l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité — énoncé à l'article 48 du traité, réserve explicitement les « dispositions particulières » contenues dans le même règlement. Des exceptions à la portée générale du principe sont donc admises en raison du caractère spécifique de certaines situations. Parmi ces « dispositions particulières », il faut certainement compter l'article 7 qui, avec les articles 6 et 8, régit les rapports entre le règlement

2 — Voir sur ce point, entre autres, l'arrêt du 23 novembre 1977 dans l'affaire 38/77, Enka (Rec. p. 2203), l'arrêt du 13 mars 1986 dans l'affaire 296/84, Sinatra (Rec. p. 1047), l'arrêt du 29 juin 1988 dans l'affaire 240/87, Deville (Rec., p. 3513) et celui du 7 février 1991 dans l'affaire C-227/89, Rönfeldt (Rec. p. I-323).

et les conventions de sécurité sociale conclues entre Etats membres.

Or, l'article 6 établit sur un plan général que le règlement se substitue à toute convention de sécurité sociale conclue exclusivement entre deux ou plusieurs Etats membres avant la date d'application du règlement [3]. Par dérogation à cette disposition, l'article 7 précise cependant que le règlement ne préjuge en rien de l'application de certaines conventions multilatérales de sécurité sociale ni de certaines dispositions d'accords bilatéraux, dont la liste figure à l'annexe III audit règlement: ces dispositions incluent en particulier les articles 2 et 3 de l'accord complémentaire n° 4 à la convention du 29 mars 1951 conclue entre l'Allemagne et les Pays-Bas. Partant, conformément aux termes de l'article 7, paragraphe 2, ces normes « restent applicables ».

8. C'est ainsi qu'ont été préventivement résolus les conflits éventuels entre les dispositions du règlement et celles de conventions antérieures conclues entre des Etats membres: il ne peut donc se poser aucun problème de compatibilité avec le règlement du régime particulier et éventuellement non conforme institué par les dispositions des conventions dont l'applicabilité est réservée par l'article 7, paragraphe 2.

9. D'autre part, il mérite encore d'être noté que l'accord litigieux régit la situation particulière des citoyens néerlandais astreints au travail obligatoire au cours de la seconde guerre mondiale et qu'il vise, par la régularisation de leur position en matière de sécurité sociale, à atténuer les conséquences défavorables pour les intéressés d'événements liés à ce conflit. A ce propos, et pour les réglementations nationales qui ne sont pas d'origine conventionnelle, la Cour a déjà eu l'occasion de préciser que le principe de l'égalité de traitement ne s'applique pas automatiquement aux régimes particuliers relatifs à des périodes antérieures à 1945 [4]. Le caractère spécifique de ces situations est d'ailleurs reconnu par le règlement n° 1408/71 lui-même, qui, à l'article 4, paragraphe 4, exclut de son champ d'application les « régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences ».

10. Il ne nous semble pas non plus pertinent de tirer argument en l'espèce de l'article 8 du règlement, qui autorise les Etats membres à conclure entre eux, si nécessaire, des conventions fondées sur les principes et sur l'esprit du règlement. La lecture des dispositions combinées des articles 6, 7 et 8 révèle en effet que ce dernier regarde les conventions éventuellement conclues entre les Etats membres *après* l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, en vue de l'application de ses dispositions, et qu'il n'énonce pas des critères de compatibilité à la lumière desquels il faudrait évaluer la possibilité d'appliquer les accords faisant l'objet de la réserve de l'article 7.

3 — Il convient cependant de préciser que la Cour a déclaré que les articles 48, paragraphe 2 et 51 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour un travailleur, de l'inapplicabilité de conventions conclues entre deux ou plusieurs Etats membres et intégrées à leur droit national: voir l'arrêt du 7 février 1991, Rönfeldt, précité.

4 — Voir, à ce propos, l'arrêt du 31 mars 1977 dans l'affaire 79/76, Fossi (Rec. p. 667), l'arrêt du 6 juillet 1978 dans l'affaire 9/78, Gillard (Rec. p. 1661) et l'arrêt du 31 mai 1979 dans l'affaire 207/78, Even (Rec. p. 2019).

Ceci dit, et même si cette interprétation était retenue, il ne semble pas en tout état de cause que l'article 2 de l'accord complémentaire soit contraire « aux principes et à l'esprit du règlement ». S'il est vrai que le régime qu'il établit est en fait fondé essentiellement sur les principes du cumul des périodes d'assurance et de l'exportation des prestations de sécurité sociale, il reconnaît néanmoins le principe du transfert des droits à prestation, même si ce n'est qu'à titre d'exception. En effet, aux termes de l'article 48, lorsque la durée totale des périodes d'assurance effectuées sous la législation d'un Etat membre est inférieure à un an et que, pour cette raison, elles ne donnent lieu, en vertu de cette législation, à aucun droit à des prestations de sécurité sociale, ces périodes doivent être prises en considération par les institutions compétentes de chacun des autres États membres intéressés aux fins de la détermination des droits du travailleur ainsi que du calcul du montant effectif de la prestation; dans cette hypothèse, toute répartition des prestations au prorata est exclue.

Dès lors, si le principe du transfert des droits à prestations est, dans les limites décrites ci-dessus, reconnu par le règlement n° 1408/71, il semble difficile de pouvoir affirmer qu'une réglementation qui s'en inspire serait contraire aux principes et à l'esprit du règlement.

11. On pourrait enfin se demander si le maintien en vigueur par le règlement n° 1408/71 de l'accord complémentaire n° 4 et la perte correspondante des avantages que M. Hoorn aurait tirés de l'application des autres normes de ce règlement sont compatibles avec les articles 48, paragraphe 2 et 51 du traité.

Cependant, compte tenu notamment du caractère tout à fait spécial de la situation que l'accord litigieux vise à régler, il ne paraît pas que cet accord s'oppose en quoi que ce soit à l'objectif de contribuer à la réalisation la plus large possible de la libre circulation des travailleurs. Si, de fait, pour la réalisation de cet objectif, l'article 51 exige en particulier que soient respectés les droits à prestation acquis dans les différents pays membres et que l'on tienne compte de ces droits dans le calcul de la période totale d'assurance, la réglementation de l'accord qui prend en considération les périodes d'assurance accomplies sous le régime de sécurité sociale d'un Etat autre que celui d'origine de l'intéressé et qui se limite à confier au second la liquidation des prestations qui s'y rapportent, ne constitue pas un obstacle à la réalisation de l'objectif poursuivi par cette disposition. D'autre part, la différence de traitement par rapport aux ressortissants allemands qui ont été astreints au travail obligatoire ainsi que par rapport aux ressortissants néerlandais, frontaliers ou qui étaient tout simplement restés en Allemagne à la fin du conflit, peut se justifier objectivement dans la mesure où, dans ce cas, l'affiliation au régime allemand de sécurité sociale n'avait pas eu ce caractère temporaire et exceptionnel qu'elle a dans les cas d'espèce régis par l'accord. L'obligation d'égalité de traitement énoncée à l'article 48, paragraphe 2, du traité — qui applique, dans le domaine de la libre circulation des travailleurs, le principe général de non-discrimination sanctionné par l'article 7 — ne peut évidemment être considérée

comme violée par une réglementation qui applique des régimes différents à des situations différentes.

C'est tout juste s'il vaut la peine de souligner qu'en l'occurrence, la discrimination alléguée n'était en aucune manière liée à la nationalité des intéressés.

Ainsi que la Commission le relève dans ses observations, seul un problème de compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation néerlandaise modifiant le régime de sécurité sociale pourrait, le cas échéant, se poser, mais il est tout à fait évident qu'une telle problématique est étrangère à la question préjudicielle soumise à la Cour.

12. Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons donc de répondre comme suit à la question posée par le Sozialgericht Münster:

« Ni les articles 48 et 51 du traité CEE, ni les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 ne s'opposent à l'application de l'article 2 de l'accord complémentaire n° 4 à la convention de sécurité sociale conclue entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas le 29 mars 1951, en vertu duquel les périodes d'assurance accomplies sous la législation allemande par des ressortissants néerlandais astreints au travail obligatoire pendant la seconde guerre mondiale sont considérées comme ayant été accomplies sous la législation des Pays-Bas ».