CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN PRÉSENTÉES LE 15 MARS 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

M. Brusse est un ressortissant néerlandais. Jusqu'en 1964, semble-t-il, il exerçait la profession de journaliste aux Pays-Bas et était affilié au régime national d'assurances applicable dans ce pays. Au cours de cette même année, il est parti en Angleterre en qualité de correspondant à l'étranger du journal publié par son employeur, De Volkskrant BV, dont le siège social est à Amsterdam. Depuis lors, il a travaillé et résidé continuellement en Angleterre avec sa famille, en tout cas jusqu'en 1983. Il n'a pas cotisé à la sécurité sociale sous le régime en vigueur au Royaume-Uni, comme il aurait dû, apparemment parce qu'il croyait en toute bonne foi qu'il n'était pas assujetti à ce régime. En revanche, des cotisations ont été versées volontairement en son nom d'abord dans le cadre du système de la pension de vieillesse en vigueur aux Pays-Bas, ensuite dans le cadre des systèmes nationaux d'assurance couvrant l'incapacité de travail et les pensions de veuves et d'orphelins.

En 1977 les autorités britanniques ont constaté qu'il n'avait pas cotisé sous le régime en vigueur au Royaume-Uni. D'une manière qui semble, à première vue, extrêmement judicieuse, les autorités néerlandaises et britanniques ont tenté ensemble de tirer au clair sa situation au regard des systèmes d'assurance nationaux. Elles ont fini par convenir que M. Brusse devait être considéré comme assujetti au régime néerlandais de sécurité sociale du 1er septembre 1964 au 31 décembre 1977, et au régime britannique pour la période ultérieure.

Son employeur a ensuite demandé au Raad van Arbeid à Amsterdam, qui est l'autorité compétente aux Pays-Bas, de lui verser des allocations familiales dans le cadre du système néerlandais jusqu'à l'expiration de l'année 1977. A la suite du refus de cette autorité alléguant qu'il ne résidait pas aux Pays-Bas, M. Brusse a saisi la juridiction compétente, le Raad van Beroep, qui a déclaré son recours fondé. Le Raad van Arbeid a interjeté appel et la juridiction d'appel, le Centrale Raad van Arbeid, a déféré deux questions à la Cour de justice en application de l'article 177 du traité instituant la CEE.

Ces questions se posent dans les termes suivants: l'accord entre les deux gouvernements a été expressément assujetti à l'article 10 d'une convention en matière de sécurité sociale conclue le 11 août 1954 entre les deux royaumes (dans la mesure où il s'agit de la période expirant le 1er avril 1973) et à l'article 17 du règlement n° 1408/71 (JO L 149) pour la période consécutive.

Tant la convention que le règlement fixent des règles applicables au cas où des nationaux des deux États membres ont travaillé ou résidé dans l'autre État membre. En particulier, les articles 13 à 16 du règlement déterminent la législation en matière de sécurité sociale applicable aux travailleurs visés par ce règlement — s'agissant de la présente espèce, les personnes qui sont soumises ou ont été soumises à la législation d'un ou plusieurs États membres et sont des

1 — Traduit de l'anglais.

nationaux de l'un des États membres. La règle à laquelle il ne saurait être dérogé est que le travailleur en cause n'est soumis «qu'à la législation d'un seul État membre» et que, sous réserve de certaines exceptions et de règles particulières, «la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre».

Les articles 10 de la convention et 17 du règlement disposent respectivement que les deux États peuvent convenir que certaines des règles en cause ne seront pas applicables. Aux termes de l'article 17, les autorités compétentes de deux États membres peuvent prévoir «d'un commun accord, dans l'intérêt de certaines catégories de personnes exerçant une activité salariée, ... ou de certaines de ces personnes, des exceptions aux dispositions des articles 13 à 16.»

Le Raad van Arbeid a estimé que l'accord conclu ne tombait pas dans le champ d'application de l'article 17. Cet article n'autorise les États membres à prévoir d'un commun accord des exceptions qu'au cas où l'application des dispositions antérieures pourrait «aboutir à des conséquences non souhaitables ou non voulues». M. Brusse ne constituait pas en ce sens une exception puisque c'était sa propre carence qui était à l'origine des difficultés qu'il a éprouvées.

Bien que la Cour n'interprète pas elle-même ni la législation nationale, ni les accords conclus dans ce domaine et ne statue pas davantage sur l'application du droit communautaire dans un contexte national, il est cependant clair qu'elle peut statuer sur la portée de l'article 17 de manière à éclairer les juridictions nationales. Les deux questions déférées reviennent, à notre avis, à poser les deux questions suivantes, qui relèvent de la compétence de la Cour:

a) L'article 17 autorise-t-il deux États membres à convenir que le régime de sécurité sociale d'un État membre où un travailleur a résidé initialement lui sera applicable en ce qui concerne un certain nombre d'années au cours desquelles il aura travaillé dans un autre État membre sans s'affilier au régime de sécurité sociale qui lui est applicable en vertu des articles 13 à 16 du règlement?

b) Si le régime de sécurité sociale d'un État membre dont il a été convenu qu'il est applicable au travailleur pour les années considérées comporte une condition de résidence dans cet État membre, cette condition requise reste-t-elle, en matière de droit communautaire, applicable au travailleur?

Comme la Cour l'a déjà clairement formulé, l'objet du règlement en cause est d'assurer qu'un seul système de sécurité sociale soit normalement applicable (affaire 276/81 *Sociale Verzekeringsbank/Kuijpers,* Recueil 1982, page 3027). La complexité des cumuls et des partages de cotisations et de prestations doit être évitée en faveur d'un système simple et pratique. En outre les mesures prises en matière de sécurité sociale doivent selon l'article 51 du traité instituant la CEE être des «mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs».

Le pouvoir de déroger aux règles fixées appartient aux États membres en cause. Ils ne peuvent l'exercer que si d'un commun accord ils s'entendent sur le

point de savoir si des exceptions seront prévues et, dans l'affirmative, sur leurs modalités d'application. En outre, ils ne peuvent prévoir d'exception aux règles applicables par ailleurs que dans «l'intérêt de certaines catégories de personnes exerçant une activité salariée ou ... de certaines de ces personnes». Ils ne peuvent le faire uniquement pour faciliter la tâche des organismes administrant le système ou uniquement parce que l'exception est conforme à l'intérêt des employeurs. Sous réserve du critère fondamental, à savoir la conformité à l'intérêt des travailleurs, ils disposent d'un pouvoir d'appréciation bien qu'ils ne puissent l'exercer que sur la base des objectifs essentiels du règlement et de l'article 51 du traité.

Bien que le pluriel soit utilisé dans l'article en cause, qui vise des «catégories de personnes exerçant une activité salariée» ou «certaines de ces personnes», il est entendu qu'il vise également «une catégorie de personnes exerçant une activité salariée» et «une de ces personnes». Il est impossible qu'il ait été prévu qu'une exception ne serait accordée que si deux catégories de travailleurs au moins étaient en cause. A notre avis, il n'était pas davantage prévu qu'aucune exception ne serait accordée s'il ne s'agissait pas de deux travailleurs.

Contrairement à l'allégation du Raad van Arbeid, nous n'interpréterions pas le pouvoir conféré aux États membres restrictivement de manière qu'il ne puisse s'exercer que pour l'avenir. Ce pouvoir peut naturellement s'exercer pour l'avenir mais la restriction prétendue n'est ni formulée expressément ni, à notre avis, ne doit être présumée dans l'intérêt de la sécurité juridique. Il est loisible aux États membres de décider qu'il est de l'intérêt du travailleur d'accorder une exception à titre rétroactif au cas où, comme dans la présente espèce, une véritable erreur a été commise et où, du point de vue du travailleur, il est parfaitement avantageux de régler le problème simplement et clairement par une dérogation.

Nous refusons également d'admettre qu'il s'agit de savoir si l'application des articles 13 à 16 conduirait à des conséquences «non souhaitables ou non voulues». La question qui se pose est de savoir s'il est de l'intérêt du travailleur de consentir la dérogation. Il n'est pas interdit aux États membres de conclure un accord si les faits sont imputables à un acte ou à une abstention du travailleur, de son employeur ou, en réalité, des autorités, pour autant que les mesures de réparation soient conformes à l'intérêt du travailleur.

Il est donc primordial que le travailleur relève d'un seul régime de sécurité sociale qui, en principe, doit être comme en l'espèce celui de l'État membre où il exerce ses activités. Les États membres sont en mesure de veiller à ce que des exceptions non justifiées ne soient pas prévues et d'éviter «les allées et venues intéressées» à la recherche du régime le plus avantageux. Dans chaque cas, il doit être décidé sur le fond après examen des faits ou circonstances particulières par les États membres. Si la validité d'un accord est contestée, il appartient à la juridiction nationale d'en connaître.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article 17, à notre avis, il est loisible à l'État membre de tenir compte d'éléments tels que ceux qui sont invoqués en l'espèce, à savoir que le travailleur a versé volontairement pendant de nombreuses années des cotisations pouvant être considérées comme des versements réguliers au régime de sécurité sociale

d'un État membre et lui assurant des prestations satisfaisantes, tandis qu'il n'a rien versé sous le régime au titre duquel il aurait dû cotiser et n'a donc droit à aucune prestation sauf à verser des arriérés importants. Dans la présente affaire, il faut ajouter, semble-t-il, d'après les observations du Royaume-Uni, qu'il ne tirerait toujours pas du versement des arriérés un avantage maximum car le versement d'arriérés n'ouvre pas un droit à des prestations complètes. En outre, rien n'indique que l'intéressé pourrait se faire rembourser les cotisations versées au régime néerlandais.

Par conséquent nous retenons la solution avancée par M. Brusse et soutenue par les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Commission qui chacun met l'accent sur des points différents.

Toutes les parties admettent que si une dérogation est accordée, ses effets ne peuvent être neutralisés en les subordonnant à une condition de résidence comprise dans le système de sécurité sociale adopté. A notre avis, ce point ne souffre aucune discussion. Bien qu'un régime particulier soit adopté et doive être appliqué, une condition de résidence incluse dans ce régime, laquelle prive entièrement le travailleur de ses droits au titre de ce régime, doit être soit censée remplie, soit écartée. S'il n'en était pas ainsi, l'objectif poursuivi par la dérogation serait entièrement manqué. En outre, cette conclusion nous paraît compatible avec les dispositions de l'article 73 du règlement. Le travailleur est suivant une convention assujetti à la législation d'un État membre. Il est donc en droit de prétendre aux allocations familiales prévues par cette législation pour les membres de sa famille résidant sur le territoire d'un autre État membre, comme s'ils résidaient sur le territoire de l'État membre dont la législation est applicable aux termes de la convention.

Nous répondrions donc comme suit aux questions posées:

a) L'article 17 du règlement n° 1408/71 autorise deux États membres à convenir qu'un régime de sécurité sociale applicable chez l'un d'eux, où un travailleur a résidé à l'origine, sera applicable à ce travailleur en ce qui concerne les années au cours desquelles il a travaillé dans l'autre État membre sans s'affilier au régime de sécurité sociale qui lui est applicable en vertu des articles 13 à 16 du règlement, pour autant qu'il soit de l'intérêt du travailleur que les États membres en conviennent ainsi.

b) Si le régime de sécurité sociale d'un État membre, qui est convenu avec un autre État membre qu'il serait applicable à un travailleur, comporte une condition de résidence dans le premier État membre, cette condition requise ne doit pas être remplie au préalable par le travailleur pour qu'il puisse bénéficier des prestations en cause.