CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 15 mars 2001 [1]

1. La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire recouvre des situations très variées, même si toutes ont en commun de procéder d'une méconnaissance des règles de droit applicables. La violation d'une norme communautaire peut prendre la forme d'un défaut de transposition d'une directive ou d'une interprétation inexacte du droit. Dans cette dernière hypothèse, on reproche la plupart du temps aux États membres de faire une application erronée d'un texte.

2. Mais il peut aussi arriver que le débat porte sur le caractère applicable, en tant que tel, de la règle de droit. Ainsi, en l'espèce, une autorité nationale de sécurité sociale a limité les droits attachés à une pension de retraite en se fondant sur une disposition du règlement (CEE) n° 1408/71 [2] dont l'applicabilité est contestée.

3. L'approche restrictive adoptée par cette autorité au moment de faire droit à la demande de pension est fondée, selon elle, sur l'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement. L'interprétation par votre Cour de cette disposition doit permettre, selon la juridiction de renvoi, de déterminer le caractère fautif, le cas échéant, du comportement ainsi reproché par le bénéficiaire de la pension à l'autorité en cause.

I — L'article 95 bis du règlement

4. Ce texte, introduit dans le règlement par le règlement n° 1248/92 [3], dispose:

«1. Le règlement (CEE) n° 1248/92 n'ouvre aucun droit pour une période antérieure au 1er juin 1992.

2. Toute période d'assurance ou de résidence accomplie sous la législation d'un État membre avant le 1er juin 1992 est prise en considération pour la détermination des

1 — Langue originale: le français.

2 — Règlement 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 (JO L 149, p. 2), dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1248/92 du Conseil, du 30 avril 1992 (JO L 136, p. 7), ci-après le «règlement».

3 — Ci-après le «règlement modificatif».

droits ouverts conformément aux dispositions du règlement (CEE) n° 1248/92.

3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 1, un droit est ouvert, en vertu du règlement (CEE) n° 1248/92, même s'il se rapporte à une éventualité réalisée antérieurement au 1er juin 1992.

4. Les droits des intéressés qui ont obtenu, antérieurement au 1er juin 1992, la liquidation d'une pension peuvent être révisés à leur demande, compte tenu des dispositions du règlement (CEE) n° 1248/92.

5. Si la demande visée au paragraphe 4 est présentée dans un délai de deux ans à partir du 1er juin 1992, les droits ouverts en vertu du règlement (CEE) n° 1248/92 sont acquis à partir de cette date, sans que les dispositions de la législation de tout État membre relatives à la déchéance ou à la prescription des droits puissent être opposables aux intéressés.

6. Si la demande au paragraphe 4 est présentée après l'expiration du délai de deux ans suivant le 1er juin 1992, les droits qui ne sont pas frappés de déchéance ou qui ne sont pas prescrits sont acquis à partir de la date de demande, sous réserve de dispositions plus favorables de la législation de tout État membre. »

II — Les faits et la procédure au principal

5. M. Gervais Larsy est un ressortissant belge établi en Belgique, près de la frontière française. Il a exercé, comme pépiniériste, une activité non salariée en Belgique et en France.

6. Le 24 octobre 1985, M. Gervais Larsy a introduit auprès de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants [4] une demande de pension de retraite de travailleur indépendant.

7. Par décision notifiée le 3 juillet 1986, l'Inasti lui a alloué, avec effet au 1er novembre 1986, une pension de retraite de 45/45 sur la base d'une carrière complète s'étendant du 1er janvier 1941 au 31 décembre 1985.

8. M. Gervais Larsy ayant également versé, du 1er janvier 1964 au 31 décembre 1977, des cotisations de sécurité sociale auprès des autorités compétentes françaises, celles-ci lui ont accordé une pension de retraite à partir du 1er mars 1987.

4 — Ci-après l'« Inasti ».

9. Pour cette raison, l'Inasti a pris, le 21 décembre 1988, une nouvelle décision, réduisant, avec effet au 1er mars 1987, les droits à pension de retraite à la proportion de 31/45, par application du principe de l'unité de carrière inscrit à l'article 19 de l'arrêté royal n° 72, du 10 novembre 1967 [5].

10. Le 16 janvier 1989, M. Gervais Larsy a introduit devant le Tribunal du travail de Tournai (Belgique) un recours contre cette décision, faisant valoir que le montant initial des droits à pension devait être maintenu, nonobstant l'octroi de la pension de retraite française.

11. Le 24 avril 1990, ce tribunal a rejeté le recours comme non fondé. N'ayant pas été signifié, le jugement n'est pas devenu définitif.

12. Par la suite, le Tribunal du travail de Tournai a été saisi d'un recours introduit par M. Marius Larsy, frère de M. Gervais Larsy, qui se trouvait dans une situation de fait et de droit analogue à la sienne.

13. Au cours de la procédure, cette juridiction a décidé de poser à votre Cour des questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 12 et 46 du règlement, dispositions relatives au non-cumul des prestations et à leur liquidation par les institutions compétentes des États membres.

14. Dans son arrêt du 2 août 1993, Larsy [6], la Cour a dit pour droit: «[l]'article 12, paragraphe 2, et l'article 46 du règlement n° 1408/71 ne s'opposent pas à ce que soit appliquée, lors de la détermination d'une pension en vertu de la seule législation nationale, une règle anticumul nationale. Ces articles s'opposent, par contre, à cette application lors de la détermination d'une pension selon les dispositions de l'article 46. L'article 46, paragraphe 3, du même règlement doit être interprété en ce sens que la règle anticumul de cette disposition ne s'applique pas dans la mesure où une personne a travaillé pendant une même période dans deux États membres et a été obligée, pendant la même période, de verser des cotisations d'assurance vieillesse dans ces États membres».

15. En considération de cet arrêt, le Tribunal du travail de Tournai a, par jugement du 8 mars 1994, accueilli le recours de M. Marius Larsy.

16. Répondant à la demande de M. Gervais Larsy d'obtenir la régularisation de sa situation dans les mêmes conditions que son frère, l'Inasti lui a demandé, en invoquant l'article 95 bis, paragraphe 5, du

5 — *Moniteur belge* du 14 novembre 1967, p. 11845.

6 — C-31/92, Rec. p. I-4543, point 23.

règlement, de former une nouvelle demande de pension en vue de réviser ses droits.

17. À la suite de cette demande, l'Inasti a pris une nouvelle décision, le 26 avril 1995, octroyant à M. Gervais Larsy une pension de retraite complète avec effet au 1er juillet 1994.

18. Après avoir pris contact avec la Commission des Communautés européennes, M. Gervais Larsy a, par courrier du 8 août 1997, fait appel du jugement du Tribunal du travail de Tournai du 24 avril 1990 auprès de la Cour du travail de Mons (Belgique).

19. Devant cette dernière, l'Inasti a reconnu que les droits à pension de M. Gervais Larsy devait être revu avec effet au 1er mars 1987 et qu'il y avait lieu de réformer la décision administrative du 21 décembre 1988. L'Inasti a cependant considéré que, en l'absence de faute, il ne pouvait être condamné au paiement de dommages et intérêts.

20. Dans son arrêt du 10 février 1999, la Cour du travail de Mons a déclaré l'appel fondé quant au droit de M. Gervais Larsy à une pension de retraite de travailleur indépendant sur la base de 45/45, à partir du 1er mars 1987.

21. Dans la mesure où la demande de l'appelant portait également sur le versement de 1 BEF, à titre de dommages et intérêts, en réparation du dommage moral, et de 100 000 BEF, à titre de dommages et intérêts, en réparation d'un préjudice matériel complémentaire, la Cour du travail de Mons a estimé qu'elle n'était pas suffisamment éclairée. Elle a en conséquence posé aux parties une question portant, notamment, sur le point de savoir si l'Inasti devait être considéré comme ayant eu un comportement fautif en adoptant une décision nouvelle qui, bien qu'attribuant une pension complète à M. Gervais Larsy, fixait au 1er janvier 1994 sa date de prise d'effet, alors que la demande de pension initiale datait de 1985 et que les droits à pension litigieux avaient été réduits par l'Inasti dès 1987.

22. Elle a également repris les développements contenus dans l'avis écrit du ministère public du 13 janvier 1999. Celui-ci avait considéré que l'arrêt Larsy, précité, revêtait une autorité morale plutôt qu'une autorité de la chose jugée et que l'Inasti avait respecté cette autorité morale en révisant partiellement dans le temps sa décision du 21 décembre 1988. Le ministère public avait également précisé que la limitation dans le temps des effets de la nouvelle décision prise par l'Inasti paraissait découler de la législation communautaire, à savoir de l'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement.

23. Devant la Cour du travail de Mons, l'Inasti fait valoir qu'il n'a pas commis de violation suffisamment caractérisée du droit communautaire dès lors que la régle-

mentation applicable ne l'autorisait pas à prendre d'office une nouvelle décision avec effet au 1er mars 1987. Une demande en révision ayant été introduite hors du délai prévu par l'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement, la révision devait prendre effet le 1er juillet 1994. En outre, l'Inasti souligne que M. Gervais Larsy n'a fait appel du jugement du 24 avril 1990 que le 8 décembre 1997 et que c'est ce retard qui est la cause du dommage dont il demande réparation.

24. De son côté, ce dernier prétend que l'Inasti a méconnu l'autorité morale de l'arrêt Larsy, précité, et que l'arrêt de la Cour du travail de Mons, du 10 février 1999, prouve que la violation du droit communautaire a subsisté après l'arrêt sur renvoi préjudiciel.

III — Les questions préjudicielles

25. Considérant que les arguments développés par les parties ne lui permettent pas de se prononcer sur le point de savoir si l'Inasti est à l'origine d'une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, la Cour du travail de Mons a décidé de surseoir à statuer et de poser à votre Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être interprété de telle sorte qu'il doit s'appliquer à la situation de l'assuré social, travailleur indépendant, qui a fait recours en justice contre une décision administrative de l'institution compétente de sécurité sociale des travailleurs indépendants d'un État membre de l'UE faisant application d'une règle anticumul du règlement européen (articles 12 et 46 du règlement n° 1408/71), décision confirmée par le juge national saisi de cet État membre et jugement non signifié par les parties et dès lors toujours appelable, alors qu'un arrêt de la Cour de justice des CE prononcé après ledit jugement, dans une affaire similaire, interprétant les articles 12 et 46 dudit règlement, a dit pour droit qu'il n'y a pas lieu d'appliquer une règle anticumul communautaire dans cette situation; cette application de l'article 95 bis, paragraphe 5, faite par l'institution nationale de sécurité sociale des travailleurs indépendants à cet assuré, après l'arrêt de la Cour de justice des CE pour que les droits de cet assuré soient révisés et l'article 95 bis, paragraphe 5, limitant les effets de l'enseignement de l'arrêt de la Cour de justice des CE susdit, l'usage de cet article 95 bis, paragraphe 5, exigeant pour son application qu'en cas de procès une nouvelle demande de l'assuré intervienne quant à ses droits et qu'une nouvelle décision intervienne ensuite de celle-ci?

2) Le fait pour cette institution de sécurité sociale des travailleurs indépendants d'un État membre de la CE d'avoir fait application de l'article 95 bis, paragra-

phe 5, du règlement n° 1408/71 dans la situation décrite à la première question susdite constitue-t-il, dans les conditions dans lesquelles il en a été fait application, une violation caractérisée du droit communautaire au sens de l'enseignement de la Cour de justice des Communautés européennes alors même que cette institution a déjà violé le règlement n° 1408/71 (articles 12 et 46) comme le dit l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 2 août 1993 dans une affaire similaire et que l'institution de sécurité sociale le reconnaît dans le procès et que la Cour de céans a statué dans ce sens par arrêt du 10 février 1999 et alors que, suite à des correspondances entre la Commission des Communautés européennes et l'État membre, le ministre de tutelle de l'institution nationale de sécurité sociale a demandé à celle-ci de régulariser la situation du travailleur migrant, cette institution faisant suite à cette demande par l'application de l'article 95 bis, paragraphe 5, susvisé?»

IV — Sur l'applicabilité de l'article 95 bis du règlement (première question préjudicielle)

26. L'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement fixe le principe du droit à révision, sous certaines conditions, des pensions liquidées avant le 1er juin 1992.

27. Les deux paragraphes suivants de cet article constituent les deux volets déterminant l'application dans le temps des droits révisés. Dans le cas où les droits à pension peuvent être révisés, en vertu de l'article 95 bis, paragraphe 4, une distinction doit, en effet, être opérée selon la date de la demande.

28. Si celle-ci est présentée dans un délai de deux ans à compter du 1er juin 1992, les droits révisés sont acquis à partir de cette date [7]. Si la demande est postérieure à ce délai, soit après le 1er juin 1994, ils sont acquis à partir de la date de la demande [8].

A — *Sur l'objet de la question*

29. À ce stade de la procédure au principal, la juridiction de renvoi a tranché l'essentiel du contentieux qui lui est soumis. Elle a fait droit à la demande de M. Gervais Larsy d'obtenir le versement d'une pension de retraite de 45/45, dont la prise d'effet est fixée au 1er mars 1987. Les intérêts sur les sommes dues demandés par le requérant ont également été alloués [9].

7 — Article 95 bis, paragraphe 5, du règlement.

8 — Article 95 bis, paragraphe 6, du règlement.

9 — Arrêt de la Cour du travail de Mons, du 10 février 1999, tel que décrit dans l'arrêt de renvoi, p. 8, paragraphe 10.

30. Il reste à la Cour du travail de Mons à statuer sur la demande d'indemnisation du préjudice moral, évalué à la somme de 1 BEF, et d'un préjudice matériel complémentaire, évalué à la somme de 100 000 BEF [10]. À cette fin, elle cherche à savoir si l'Inasti peut se voir reprocher une violation caractérisée du droit communautaire.

31. Il ressort de l'arrêt de renvoi que son attention porte exclusivement sur le refus par l'Inasti de fixer la date d'effet des droits à pension au 1er mars 1987 [11], comme demandé par M. Gervais Larsy et ainsi que l'Inasti l'a lui-même reconnu par la suite [12].

32. Les questions posées ne sont dès lors pas en rapport avec la réticence initiale de l'Inasti à accorder au bénéficiaire la totalité de ses droits à pension. C'est au contraire le refus de cette institution à admettre la rétroactivité de ces droits qui se trouve à l'origine des questions posées et qui suscite l'interrogation du juge belge quant à l'existence d'une faute.

33. Ainsi s'explique que l'article 95 bis du règlement soit la principale disposition dont dépend la solution du litige au principal. En appliquant ce texte de telle sorte que la rétroactivité des effets de la pension révisée de M. Gervais Larsy s'est trouvée réduite, l'Inasti a limité la portée de l'arrêt Larsy, précité.

34. Il convient d'observer, en outre, que les questions préjudicielles portent exclusivement sur l'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement qui couvre l'hypothèse dans laquelle la demande de révision est présentée dans un délai de deux ans à compter du 1er juin 1992.

35. La Cour du travail de Mons s'en explique en précisant que l'Inasti a invoqué ce texte pour déclarer que celui-ci n'avait pas été respecté par M. Gervais Larsy. La loi nationale devait en conséquence être appliquée, ce qui conduisait à fixer la date d'effet de la demande en révision au 1er juillet 1994 [13].

36. Les faits et la procédure au principal nous enseignent cependant que l'interrogation du juge de renvoi porte plus généralement sur le caractère applicable de la partie de l'article 95 bis du règlement qui intéresse directement le droit à révision des pensions liquidées avant l'adoption du règlement modificatif. Dans ces conditions, c'est l'article 95 bis, paragraphe 4, qui est seul concerné [14].

10 — Arrêt de renvoi, p. 10, paragraphe 12.
11 — Ibidem, p. 11 et 14, troisième alinéa.
12 — Ibidem, p. 14, deuxième alinéa.
13 — Ibidem, p. 14, troisième alinéa.
14 — Arrêt du 25 septembre 1997, Baldone (C-307/96, Rec. p. I-5123, points 11 et 12).

37. Le fait que la demande a été présentée avant ou après le 1er juin 1992 n'a aucune incidence sur le point de savoir si l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement est ou non applicable dans un cas tel que celui de l'espèce au principal.

38. Il résulte en effet de l'arrêt de renvoi que la Cour du travail de Mons entend se prononcer sur la responsabilité encourue par l'Inasti du fait d'une méconnaissance du droit communautaire, qui serait caractérisée par l'application d'un texte limitant le champ d'application dans le temps d'une décision de révision de pension [15]. Mais, que cette limitation soit fixée au 1er juin 1992 ou à la date de la demande, alors que par cette dernière M. Gervais Larsy souhaitait obtenir une rétroactivité complète, ne modifie pas les termes du litige au principal.

39. Dans ces conditions, seule compte l'interprétation de l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement, puisque son application, par la voie de l'article 95 bis, paragraphe 5, ou par celle de l'article 95 bis, paragraphe 6, entraîne nécessairement une limitation [16]. Il convient donc de formuler différemment la première question posée.

40. Celle-ci doit être entendue comme visant à savoir, en substance, si la révision des droits prévue à l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement s'applique à une demande de révision d'une pension de vieillesse dont le montant a été limité, en vertu d'une règle anticumul nationale, au motif que son bénéficiaire est également titulaire d'une pension de vieillesse versée par l'autorité compétente d'un autre État membre.

B — *Appréciation*

41. Il convient de procéder à l'interprétation du texte. Comme l'a rappelé la Commission, l'article 95 bis a été introduit dans le règlement par le règlement modificatif à titre de disposition transitoire. Cette qualification apparaît à la lecture du titre de cet article: «Dispositions transitoires pour l'application du règlement (CEE) n° 1248/92» [17].

42. Comme toute mesure transitoire, celle-ci vise à régler les difficultés liées à l'application dans le temps des mesures nouvelles, en particulier à l'égard des situations juridiques antérieures, qu'elles soient définitivement constituées ou en cours de constitution.

15 — La Cour du travail de Mons s'interroge sur la nécessité d'invoquer l'article 95 bis, paragraphe 5, dans l'affaire au principal, dans laquelle l'Inasti a reconnu que la pension belge due à M. Gervais Larsy devait être versée sans limitation de rétroactivité (voir, notamment, arrêt de renvoi, p. 14, quatrième alinéa).

16 — L'application du texte le plus favorable, à savoir l'article 95 bis, paragraphe 5, du règlement, limite la révision au 1er juin 1992, ce qui reste éloigné de la date souhaitée par M. Gervais Larsy, soit 1987.

17 — Ce point est confirmé par le vingt-sixième considérant du règlement modificatif, qui annonce l'insertion dans le règlement de dispositions transitoires pour l'application du règlement modificatif.

43. En l'occurrence, on sait que l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement est en cause puisque la pension de vieillesse a été liquidée avant l'entrée en vigueur du règlement modificatif.

44. Pour que le droit à révision prévu par cette disposition soit applicable, il est nécessaire que la demande se fonde sur les normes nouvelles instituées par le règlement modificatif. Toute demande de révision des droits découlant d'une pension liquidée avant le 1er juin 1992 n'est donc pas soumise aux dispositions de l'article 95 bis, paragraphes 4 à 6, du règlement.

45. En d'autres termes, le droit à révision, ainsi que les conditions de mise en œuvre de ce droit fixées par l'article 95 bis, paragraphes 5 et 6, du règlement, est réservé aux prestations sociales dont le titulaire estime qu'elles peuvent être révisées *afin de tenir compte du règlement modificatif*.

46. La qualification de dispositions transitoires prises «pour l'application du règlement n° 1248/92», conférée à l'article 95 bis, et la lettre de l'article 95 bis, paragraphe 4, qui spécifie que les droits peuvent être révisés, «compte tenu des dispositions du règlement (CEE) n° 1248/92», imposent une telle lecture.

47. Comme vous l'avez clairement indiqué, «[l]'objectif de l'article 95 bis, paragraphe 4, est de permettre à l'intéressé de demander la révision des prestations liquidées sous l'application du règlement non modifié lorsqu'il apparaît que les règles du règlement modificatif lui sont plus favorables et de bénéficier du maintien des prestations accordées selon les dispositions du règlement non modifié dans le cas où elles se révèlent plus avantageuses que celles résultant du règlement modificatif» [18].

48. Il convient de déterminer si la demande de révision d'une pension dont le montant a été limité en application d'une règle anticumul nationale, mais en violation du règlement, vise à permettre à l'intéressé de bénéficier des règles plus favorables du règlement modificatif. Au regard des éléments dont nous disposons et sous réserve de l'appréciation du juge de renvoi, cette question appelle selon nous une réponse négative.

49. Par sa demande de révision, M. Gervais Larsy cherche à obtenir l'attribution d'une pension de retraite complète avec effet à compter du jour où une seconde pension lui a été attribuée. Celle-ci est fondée sur les articles 12 et 46 du règlement. Il ne résulte pas du dossier que M. Gervais Larsy ait

18 — Arrêt Baldone, précité, point 15.

entendu se prévaloir d'une disposition quelconque du règlement modificatif qui lui serait plus favorable.

50. L'article 95 bis est, au contraire, invoqué par l'Inasti. Ce dernier a été confronté à une règle de droit national lui interdisant, après une décision de justice revêtue de l'autorité de la chose jugée rejetant un recours engagé contre une décision administrative, de modifier sa propre décision. Il a, dès lors, décidé que l'adoption d'une nouvelle décision devait être subordonnée à la présentation d'une nouvelle demande de la part de l'intéressé, conformément à l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement. La lecture qu'il a faite de cette disposition l'a amené à considérer que toute décision de révision d'une pension liquidée avant l'entrée en vigueur du règlement modificatif devait emprunter cette procédure, ce qui, comme nous l'avons vu, n'est pas conforme à l'objectif assigné à cet article.

51. En tout état de cause, il n'est pas douteux, ainsi qu'il ressort de ce qui précède, que la révision des droits prévue à l'article 95 bis, paragraphe 4, du règlement ne s'applique pas à une demande de révision d'une pension de vieillesse dont le montant a été limité, en vertu d'une règle anticumul nationale, au motif que son bénéficiaire est également titulaire d'une pension de vieillesse versée par l'autorité compétente d'un autre État membre, lorsque la demande de révision est fondée sur d'autres dispositions que celles du règlement modificatif. En conséquence, les délais auxquels l'article 95 bis, paragraphes 5 et 6, du règlement soumet les demandes ne trouvent pas non plus à s'appliquer dans de telles circonstances.

V — Sur l'existence d'une violation caractérisée du droit communautaire (seconde question préjudicielle)

52. Par cette question, le juge de renvoi demande en substance si le fait, pour l'autorité compétente d'un État membre, d'appliquer l'article 95 bis, paragraphes 4 à 6, du règlement à une demande de révision d'une pension de vieillesse, limitant ainsi la rétroactivité de la révision au détriment de l'intéressé, constitue une violation caractérisée du droit communautaire, dès lors que, d'une part, l'article 95 bis, paragraphes 4 à 6, du règlement n'est pas applicable à la demande en cause et que, d'autre part, il résulte d'un arrêt de la Cour prononcé avant la décision de l'autorité compétente que la demande de révision devait être accueillie, sans qu'il puisse être déduit du même arrêt que la rétroactivité de la révision pouvait être limitée.

A — *Sur l'objet de la question*

53. La présente question préjudicielle, posée dans le cadre d'un contentieux relatif

à la responsabilité d'un organisme social au regard du droit communautaire, a trait plus spécifiquement à la qualification qui peut être faite de son comportement à l'égard d'un travailleur retraité.

54. On sait que la mise en cause de la responsabilité d'un État membre en cas de violation du droit communautaire suppose que trois conditions soient réunies. Il faut que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par la victime [19].

55. Il ressort clairement de l'arrêt de renvoi et du libellé de la question posée que celle-ci est limitée à la *deuxième condition* fixée par votre jurisprudence.

Les deux autres conditions n'ont pas suscité de question de la part de la Cour du travail de Mons. Celle-ci rappelle que l'Inasti a reconnu que la condition tenant à ce que la norme violée devait avoir pour objet de conférer des droits aux particuliers était remplie [20]. Elle ne vous a pas non plus interrogé sur l'existence d'un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par la partie requérante au principal. Selon votre jurisprudence constante, il appartient d'ailleurs aux seules juridictions nationales de vérifier ce point [21].

56. Il est, de même, clairement établi qu'il revient en principe à ces juridictions d'apprécier si une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée pour engager la responsabilité non contractuelle d'un État membre à l'égard de particuliers [22].

57. L'exercice de sa mission par le juge national ne va pas, cependant, sans que votre Cour, lorsqu'elle est consultée sur la responsabilité des États membres du fait de leurs obligations communautaires, fixe un certain nombre d'orientations dont ce dernier devra tenir compte dans son appréciation [23].

19 — Arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, point 51).

20 — Arrêt de renvoi, p. 12, paragraphe 13.

21 — Voir, par exemple, arrêt du 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553, point 30).

22 — Voir, par exemple, arrêts du 1er juin 1999, Konle (C-302/97, Rec. p. I-3099, point 59), et du 18 janvier 2001, Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec. p. I-493, point 38).

23 — Voir, par exemple, arrêts Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, points 56 et 58; du 26 mars 1996, British Telecommunications (C-392/93, Rec. p. I-1631, point 41); du 17 octobre 1996, Denkavit e.a. (C-283/94, C-291/94 et C-292/94, Rec. p. I-5063, point 49); Konle, précité, point 58, et Stockholm Lindöpark, précité, point 38.

B — *Sur les critères applicables pour constater l'existence d'une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire*

58. Il ressort de votre jurisprudence qu'une violation est suffisamment caractérisée lorsqu'un État membre, dans l'exercice de son pouvoir normatif, a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs [24]. En revanche, dans l'hypothèse où l'État membre en cause, au moment où il a commis l'infraction, n'était pas confronté à des choix normatifs et disposait d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée [25].

59. Il nous faut donc déterminer l'étendue de la marge d'appréciation dont on peut raisonnablement penser qu'un organisme tel que l'Inasti disposait lorsqu'il lui a été demandé de procéder à la révision de la pension litigieuse.

60. Les arrêts rendus par votre Cour en la matière peuvent être distingués selon l'objet de la violation du droit communautaire reprochée à l'État membre.

61. Dans une première série d'arrêts, le litige au principal tire son origine de la transposition erronée d'une directive communautaire par un État membre. Cette hypothèse est typiquement celle de l'exercice par les États membres d'un pouvoir normatif [26]. Si la marge de manœuvre dont ils bénéficient peut être plus ou moins étendue selon le degré de précision de la norme à transposer, ils sont néanmoins investis, compte tenu de la nature des directives, d'une mission qui peut leur laisser un certain nombre de choix à opérer. L'exigence d'une méconnaissance grave et manifeste des règles applicables est dans ce cas dictée par le souci de ne pas entraver l'exercice, principalement, de la fonction législative par la perspective d'actions en dommages-intérêts [27].

62. Une seconde catégorie d'arrêts comprend des cas de violation du droit com-

24 — Voir, en particulier, arrêts du 8 octobre 1996, Dillenkofer e.a. (C-178/94, C-179/94 et C-188/94 à C-190/94, Rec. p. I-4845, point 25); du 15 juin 1999, Rechberger e.a. (C-140/97, Rec. p. I-3499, point 50); du 4 juillet 2000, Haim (C-424/97, Rec. p. I-5123, point 38), et arrêt Stockholm Lindöpark, précité, point 39. Les liens qui unissent l'Inasti au gouvernement belge paraissent être de nature hiérarchique en droit national, ainsi que le laisse entendre le juge de renvoi (voir la notion de «ministre de tutelle», p. 7 de l'arrêt de renvoi). Il est donc vraisemblable que, dans ce droit, la responsabilité de l'État et celle de ses démembrements administratifs se confondent. Le fait que cette caractéristique n'est pas absolument certaine est sans incidence sur le respect du droit communautaire puisque, à supposer que certaines tâches législatives ou administratives soient assumées de façon décentralisée par un organisme de droit public juridiquement distinct de l'État, la réparation des dommages aux particuliers par des mesures d'ordre interne prises en violation du droit communautaire ne doit pas nécessairement être assurée par l'État membre lui-même pour que ses obligations communautaires soient remplies (arrêt Haim, précité, points 29 à 31).

25 — Voir, par exemple, arrêts Dillenkofer e.a., précité, point 25, et Haim, précité, point 38.

26 — Voir arrêts British Telecommunications, précité; Denkavit e.a., précité; du 24 septembre 1998, Brinkmann (C-319/96, Rec. p. I-5255); Rechberger e.a., précité, et Stockholm Lindöpark, précité.

27 — Le raisonnement est le même que dans le domaine de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté européenne (voir Wathelet, M., et Van Raepenbusch, S., «La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?», *Cahiers de droit européen*, 1997, p. 13). À l'instar de ce dernier régime, la condition de mise en œuvre de la responsabilité des États membres tenant à l'existence d'une méconnaissance grave et manifeste du droit communautaire s'applique lorsque l'exercice d'activités normatives implique des choix de politique économique (article précité, arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité).

munautaire dans lesquels l'État membre est a priori *privé de toute marge d'appréciation*. Tel est évidemment le cas de la non-transposition pure et simple d'une directive [28]. Il en est de même, en principe, des litiges issus d'une application erronée de règles communautaires qui ne nécessitent pas, en elles-mêmes, de norme de transposition. Ainsi relève-t-on, parmi les règles déjà abordées dans vos arrêts, l'article 34 du traité CE (devenu, après modification, article 29 CE) [29] ou l'article 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43 CE) [30].

63. C'est précisément dans ce type d'arrêts que vous recourez au principe selon lequel une simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée.

64. L'institution en cause, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, n'était confrontée à aucun choix normatif, en ce sens qu'elle n'était amenée à édicter aucune norme juridique nouvelle. Il lui appartenait seulement de répondre à une demande de révision de droits à pension en faisant application des règles existantes découlant notamment du droit communautaire pertinent, ce qu'elle n'a pas fait.

65. Sa marge d'appréciation était de ce fait réduite, pour ne pas dire inexistante. Il conviendrait donc de constater l'existence d'une simple infraction et de conclure à la violation suffisamment caractérisée du droit communautaire.

66. Vous avez cependant souligné que si une simple infraction au droit communautaire par un État membre pouvait constituer une telle violation, elle ne la constituait pas nécessairement [31].

67. Il est en effet des circonstances qui rendent plus difficile l'appréciation d'une infraction au droit communautaire que ne peut l'être celle portant sur un simple défaut de transposition de directive. En l'espèce, comme le montre la question posée, la violation du droit communautaire se présente sous un double aspect, deux séries de textes étant en cause.

D'une part, il résulte de l'interprétation donnée par votre Cour des articles 12 et 46 du règlement, dans l'arrêt Larsy, précité, que M. Gervais Larsy devait être rétabli dans ses droits à une pension complète. D'autre part, l'article 95 bis du même règlement a été interprété par l'Inasti comme étant susceptible de limiter l'application dans le temps des articles précités, dans l'hypothèse d'une demande de révision tardive de la part de l'intéressé.

28 — Voir arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357), et Dillenkofer e.a., précité.

29 — Arrêt Hedley Lomas, précité.

30 — Arrêt Haim, précité.

31 — Ibidem, point 41.

68. Bien que la présente question porte sur l'article 95 bis du règlement, l'interprétation de cette disposition est intimement liée, en l'espèce, à celle des articles 12 et 46 du règlement. L'interprétation qu'en a donnée votre Cour n'a pas été suivie, tandis que l'article 95 bis du règlement a été mis en œuvre de manière non appropriée.

69. Pour déterminer si une infraction au droit communautaire constitue une violation suffisamment caractérisée, le juge national saisi d'une demande en réparation doit tenir compte de tous les éléments qui caractérisent la situation qui lui est soumise. Parmi ces éléments, figurent notamment le degré de clarté et de précision de la règle violée, le caractère intentionnel ou involontaire du manquement commis ou du préjudice causé, le caractère excusable ou inexcusable d'une éventuelle erreur de droit, la circonstance que les attitudes prises par une institution communautaire ont pu contribuer à l'adoption ou au maintien de mesures ou de pratiques nationales contraires au droit communautaire [32].

70. S'agissant de la mise en œuvre de ces éléments en l'espèce, il ressort de votre jurisprudence qu'elle doit, en principe, être opérée par les juridictions nationales, conformément aux orientations fournies par votre Cour pour procéder à cette mise en œuvre [33].

71. Il convient d'examiner dans quelle mesure les normes de droit communautaire applicables auraient pu conduire l'Inasti à se méprendre sur le sens qu'il convenait de leur conférer.

72. Il est utile de rappeler les circonstances suivantes, dont la juridiction nationale pourrait tenir compte.

73. Selon l'arrêt Larsy, précité, un cumul des pensions peut être admis au bénéfice d'une personne qui a travaillé pendant une même période dans deux États membres et a été obligée, pendant la même période, de verser des cotisations d'assurance vieillesse dans ces États membres. Or, cet arrêt est fondé sur une situation de fait et de droit en tout point comparable à celle qui est à l'origine de la présente affaire au principal. Comme l'indique le juge de renvoi, cette identité porte sur le paiement de cotisations de pensions de vieillesse tant auprès des autorités françaises qu'auprès des autorités belges, sur la réduction consécutive de la pension de retraite belge ainsi que sur le recours en justice exercé contre cette dernière décision [34].

74. À la suite de cet arrêt, la juridiction nationale saisie du litige opposant M. Marius Larsy à l'Inasti a fait droit à la demande de révision de la pension. On sait

32 — Ibidem, points 42 et 43.

33 — Ibidem, point 44.

34 — Arrêt de renvoi, p. 5 et 6, paragraphe 5.

que, de son côté, l'Inasti n'a pas modifié spontanément les droits à pension de M. Gervais Larsy d'une manière conforme à cette jurisprudence récente.

75. L'Inasti soutient que l'arrêt litigieux ne pouvait lier que le seul juge à l'origine du recours préjudiciel dans l'affaire Larsy, précitée, et que lui-même n'était tenu que de respecter l'autorité morale qui pouvait en découler.

76. Sans entrer dans un débat relatif à la nature de l'autorité dont sont revêtus les arrêts en interprétation rendus par votre Cour, que la réponse à la question posée ne justifie pas, il convient de préciser que la responsabilité de l'Inasti devra être appréciée à la lumière de votre arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité [35].

77. Selon cet arrêt, une violation du droit communautaire est manifestement caractérisée lorsqu'elle a perduré malgré le prononcé d'un arrêt préjudiciel duquel résulte le caractère d'infraction du comportement en cause [36].

Le fait, pour un État membre ou une autorité administrative, de ne pas appliquer la solution retenue par la jurisprudence communautaire à une situation identique constitue une violation caractérisée du droit communautaire. L'arrêt Brasserie du pêcheur et Factortame, précité, fait référence notamment à l'existence d'un arrêt préjudiciel ou d'une jurisprudence bien établie, desquels il résulterait ce caractère infractionnel [37].

78. Il est vrai que, en l'espèce, l'arrêt Larsy, précité, ne tirait pas, à proprement parler, son origine du contentieux opposant M. Gervais Larsy à l'Inasti devant la Cour du travail de Mons. Son contenu ne liait pas cette dernière pour la solution du litige au principal, comme si elle avait été elle-même l'auteur des questions [38]. Il n'apparaît pas non plus que cet arrêt se fonde sur une jurisprudence particulièrement ancienne et caractérisée par un nombre important d'arrêts délivrant une même interprétation du droit communautaire en cause.

79. Néanmoins, la juridiction de renvoi ne saurait ignorer, dans son appréciation de la responsabilité de l'autorité compétente, que celle-ci n'a pas tiré toutes les conséquences d'un arrêt récent apportant, par l'interprétation de normes identiques, une réponse

35 — Point 57.

36 — Ibidem.

37 — Ibidem.

38 — Voir, par exemple, ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche (69/85, Rec. p. 947, point 13), et arrêt du 14 décembre 2000, Fazenda Pública (C-446/98, Rec. p. I-11435, point 49).

claire à un problème posé dans des termes comparables.

80. Parmi les autres circonstances dont la juridiction de renvoi pourrait tenir compte, il y a également la lettre de la Commission du 21 février 1997 communiquée par l'autorité de tutelle de l'Inasti à ce dernier, laissant présager l'engagement d'une procédure en manquement à l'encontre du royaume de Belgique dans le cas où les dispositions pertinentes du règlement, telles qu'interprétées dans l'arrêt Larsy, précité, ne seraient pas appliquées [39]. La prise en considération, par le juge de renvoi, de cet élément purement factuel relève de l'exercice de son pouvoir d'appréciation.

Il en va de même de la demande adressée par la même autorité de tutelle à l'Inasti visant à obtenir la régularisation de la situation de M. Gervais Larsy au regard de l'arrêt Larsy, précité [40].

81. Le juge national peut difficilement ignorer que cet organisme a vu son attention appelée par une autorité hiérarchique sur l'existence d'une violation du droit communautaire et d'un risque contentieux pesant sur le gouvernement belge.

82. Pour déterminer si l'application de l'article 95 bis du règlement constitue une violation suffisamment caractérisée du droit communautaire, les éléments qui précèdent ne peuvent être utiles qu'en partie seulement à la Cour du travail de Mons. En effet, l'article 95 bis du règlement n'avait pas encore été introduit dans le règlement au moment où votre Cour a été saisie par le juge national chargé de l'affaire Larsy, précitée.

83. Afin de répondre de manière complète au grief de violation du droit communautaire reproché par M. Gervais Larsy à l'Inasti, la juridiction de renvoi devra s'assurer que l'interprétation du règlement découlant de l'arrêt Larsy, précité, n'était pas susceptible d'être remise en cause par l'intervention d'une norme juridique nouvelle telle que l'article 95 bis du règlement.

84. Nous avons vu que cette disposition ne s'applique pas à une situation telle que celle de l'affaire au principal [41]. Il appartient au juge de renvoi de se prononcer suivant le critère rappelé dans les présentes conclusions, selon lequel il doit être tenu compte du degré de clarté et de précision de la règle violée [42]. Il s'agit de vérifier si un doute pouvait raisonnablement exister sur l'applicabilité de ce texte à l'espèce qui lui était soumise, compte tenu de son objet et de la portée susceptible de lui être reconnue.

39 — Arrêt de renvoi, p. 7, paragraphe 7.
40 — Ibidem.
41 — Voir points 41 à 51 des présentes conclusions.
42 — Point 69.

85. Les arrêts par lesquels votre Cour a donné une interprétation de l'article 95 bis du règlement ne sont pas nombreux et, en tout cas, sont postérieurs à la régularisation opérée de manière incomplète par l'Inasti, en 1995, de la situation de M. Gervais Larsy [43]. Il ne saurait donc en être tenu compte pour constater une violation caractérisée du droit communautaire [44].

86. En revanche, les éléments précédemment rappelés, relatifs à l'interprétation de l'article 95 bis du règlement, doivent être pris en considération par la juridiction nationale pour apprécier le degré de clarté et de précision de ce texte [45]. La nature de disposition transitoire qui doit être attribuée à l'article 95 bis détermine en grande partie, selon nous, son champ d'application et l'interprétation qui peut en être faite. Le caractère transitoire d'une norme juridique lui confère la fonction d'aménager l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation par rapport à celle qu'elle est destinée à remplacer. Elle doit donc être interprétée en tenant compte de la réglementation dont elle tire son origine.

87. Ajoutons que, comme l'a rappelé la Commission, l'article 95 bis, paragraphes 4 à 6, du règlement est comparable à l'article 94, paragraphes 5 à 7, du même règlement, tel que modifié par le règlement n° 2001/83. Or, ainsi que votre Cour l'a rappelé, les dispositions transitoires du règlement n° 1408/71, parmi lesquelles figure l'article 94, paragraphe 5, sont inspirées du principe que les prestations accordées selon le régime de l'ancien règlement et qui sont plus avantageuses que les prestations résultant du nouveau règlement ne seront pas réduites. Le but de cette disposition est donc de donner à l'intéressé le droit de demander, en sa faveur, la révision de prestations liquidées sous le régime de l'ancien règlement [46].

88. Ainsi, une interprétation précise de ce texte avait déjà été réalisée par votre Cour au moment où l'Inasti était saisi du cas Gervais Larsy. Selon cette lecture, le caractère transitoire de l'article 94, paragraphe 5, du règlement n'était pas douteux. Celui-ci était, en effet, destiné à déterminer de manière précise et limitée la rétroactivité éventuelle d'un régime juridique nouveau sur les situations couvertes par le régime juridique institué par le texte qu'il était amené à remplacer. Il n'apparaissait nullement que cette disposition puisse s'appliquer à toute demande de révision de pension.

89. Enfin, nous devons nous arrêter sur l'argument invoqué par l'Inasti pour justifier l'application qu'il a faite de l'article 95 bis du règlement à la demande de M. Ger-

43 — Arrêts Baldone, précité, et du 22 février 2001, Camarotto et Vignone (C-52/99 et C-53/99, Rec. p. I-1395).

44 — Voir pour un exemple comparable de législation nationale adoptée en violation du droit communautaire applicable, mais avant le prononcé d'un arrêt de votre Cour en interprétation de ce droit, arrêt Haim, précité, point 46.

45 — Voir points 41 à 51 des présentes conclusions.

46 — Arrêts du 13 octobre 1976, Saieva (32/76, Rec. p. 1523, points 14 à 17), et du 4 mai 1988, Viva (83/87, Rec. p. 2521, point 10).

vais Larsy. Selon l'Inasti, le droit applicable ne l'autorisait pas à prendre d'office l'initiative de réviser une décision administrative dont la conformité au droit communautaire était douteuse, dès lors qu'un jugement rejetant le recours engagé contre cette décision avait été rendu. Le jugement s'imposant à lui, et en l'absence d'habilitation légale, l'Inasti se trouvait dans l'obligation d'inviter l'intéressé à présenter une nouvelle demande de pension, conformément au droit interne comme à l'article 95 bis du règlement. Or, le recours à ce dernier texte l'exposait à la limitation de rétroactivité des droits révisés résultant du dépassement des délais prévus par la disposition en cause [47].

90. En somme, selon l'Inasti, la méconnaissance du droit communautaire qui lui est reprochée vient de ce qu'aucune règle de procédure en droit interne ne lui permettait, dans cette situation, de faire droit à l'ensemble de la demande de M. Gervais Larsy, sur une simple requête en révision de pension. La solution la moins mauvaise consistait à recourir à l'article 95 bis du règlement ainsi qu'au droit national applicable, avec pour conséquence inévitable de limiter la portée de l'arrêt Larsy, précité.

91. Le fait que l'application sans motif de l'article 95 bis du règlement — et, par là même, l'application erronée des articles 12 et 46 du règlement — est imputable à l'intention de l'autorité compétente de pallier les prétendues insuffisances du droit national ne peut en aucune manière justifier une violation du droit communautaire.

47 — Observations écrites de l'Inasti, points 13 et suiv.

92. Le principe de primauté du droit communautaire impose à toutes les instances de l'État de donner effet à la norme communautaire [48].

93. Et s'il est vrai que, en vertu du principe de l'autonomie procédurale, les États membres restent libres de déterminer les modalités procédurales destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire, encore faut-il que celles-ci remplissent les deux conditions d'équivalence et d'effectivité. D'une part, les modalités procédurales en cause ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne. D'autre part, elles ne doivent pas être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de sauvegarder [49].

94. La Cour du travail de Mons pourrait être amenée à examiner les insuffisances procédurales invoquées par l'Inasti au regard des principes précités. Il n'est dès lors pas exclu que, outre la question d'une violation du règlement par l'Inasti susceptible d'engager sa responsabilité, soit posée la question de la responsabilité de l'autorité chargée, en vertu de l'ordre juridique interne, de régler les dispositions de procédure mises en œuvre pour l'application du droit communautaire.

48 — Arrêt du 13 juillet 1972, Commission/Italie (48/71, Rec. p. 529, point 7).

49 — Voir, comme exemple récent d'une jurisprudence constante, arrêt Camarotto et Vignone, précité, point 21.

95. Les éléments avancés par l'Inasti au sujet de la procédure applicable en matière de révision de pension pourraient ainsi être utiles à la Cour du travail de Mons aux fins d'attribuer, conformément au droit national, la charge définitive de la réparation, en fonction de l'appréciation qu'elle pourra être conduite à porter sur l'imputabilité de la violation constatée.

Conclusion

96. Au regard de ces considérations, nous vous proposons de répondre de la façon suivante aux questions posées par la Cour du travail de Mons:

« 1) La révision des droits prévue à l'article 95 bis, paragraphe 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 modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1248/92 du Conseil, du 30 avril 1992, ne s'applique pas à une demande de révision d'une pension de vieillesse dont le montant a été limité, en vertu d'une règle anticumul nationale, au motif que son bénéficiaire est également titulaire d'une pension de vieillesse versée par l'autorité compétente d'un autre État membre, lorsque la demande de révision est fondée sur d'autres dispositions que celles du règlement n° 1248/92.

2) Une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée lorsqu'un État membre, dans l'exercice de son pouvoir normatif, a méconnu, de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs. Dans l'hypothèse où l'État membre en cause, au moment où il a commis l'infraction, n'était pas confronté à des choix normatifs et disposait d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire à établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée.

Il incombe en principe aux juridictions nationales d'apprécier si une violation du droit communautaire est suffisamment caractérisée pour engager la responsabilité non contractuelle d'un État membre à l'égard de particuliers. »