CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 27 juin 1995 *

Introduction

1. La présente question préjudicielle vise à vérifier si les principes du droit communautaire et les dispositions du règlement n° 1408/71 font obstacle à ce que les dispositions légales néerlandaises relatives à la sélection des risques en matière de prestations maladie soient opposées au travailleur migrant. Ces dispositions ne prennent pas en considération les précédentes périodes d'assurance du travailleur migrant et impliquent dans le cas d'espèce le non-versement à l'intéressé de prestations dont il pourrait autrement bénéficier.

2. L'espèce examinée présente d'importantes similitudes avec l'affaire Moscato (C-481/93, Rec. 1995, p. I-3525). Nous nous référerons donc, le cas échéant, aux conclusions que nous avons présentées dans ce cadre.

Madame S. E. Klaus, ressortissante néerlandaise, a travaillé aux Pays-Bas du mois de décembre 1985 au mois de juillet 1987. A ce titre, elle était assurée sur la base de la Ziektewet (loi relative aux indemnités de maladie, ci-après la « ZW »). Au mois de décembre 1986, elle a ressenti de fortes douleurs au dos, qui l'ont conduite à cesser son activité au mois de juillet 1987. Pendant les huit mois suivants, elle a suivi un cours de formation touristique. Au mois de juin 1988 elle s'est donc rendue en Espagne, où elle a travaillé jusqu'au mois de décembre de la même année, date à laquelle elle est retournée aux Pays-Bas pour y travailler. Par la suite, au mois de mai 1989, elle a regagné l'Espagne où elle a travaillé jusqu'en octobre 1989. De retour aux Pays-Bas, elle a travaillé à partir du 20 octobre 1989 pour une entreprise néerlandaise. Le 7 novembre 1989, elle a été contrainte de mettre fin à son activité, ses douleurs dans le dos s'étant avivées.

3. Le juge de renvoi suppose qu'au mois d'octobre 1989, période qui a coïncidé avec son retour d'Espagne aux Pays-Bas, la demanderesse n'a pas travaillé. Il précise par ailleurs que pendant cette période elle n'a pas sollicité ni en tout état de cause perçu les prestations prévues par la loi néerlandaise en matière de chômage.

Dans l'ordonnance de renvoi il est en outre dit que, selon une expertise médicale, dont le

* Langue originale: l'italien.

rapport porte la date du 16 septembre 1991, la demanderesse était le 20 octobre 1989, c'est-à-dire à la date de sa dernière reprise d'activité aux Pays-Bas, inapte au type d'emploi exercé en dernier lieu, à cause de déviations de la colonne vertébrale.

4. Par lettre du 24 avril 1990, la défenderesse a communiqué à la demanderesse sa décision de lui refuser l'indemnité de maladie au titre de la ZW à partir du 7 novembre 1989. Cette mesure est également fondée sur les dispositions de l'article 44, paragraphe 1, initio et sous a), point 1, de la ZW et se réfère, pour ce qui importe ici, à la circonstance que la demanderesse aurait déjà été inapte au travail lorsqu'elle a commencé à être assurée au titre de la ZW, c'est-à-dire le 20 octobre 1989. C'est contre cette décision que la demanderesse a formé un recours.

5. L'article 44, paragraphe 1, initio et sous a), premier tiret de la ZW autorise l'institution sociale compétente à refuser l'octroi de l'indemnité maladie, en tout ou en partie, lorsque l'inaptitude au travail existait au commencement de l'assurance.

A cet égard, il convient d'observer que les dispositions néerlandaises en matière d'incapacité de travail ne prévoient pas de contrôles initiaux, sur la base desquels des risques préexistants peuvent être exclus de l'assurance. Les dispositions de sélection des risques n'entrent en ligne de compte que lorsque l'assuré déclare son incapacité de travail.

6. Le juge de renvoi a par conséquent posé les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 35, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens que, eu égard aussi à la disposition de l'article 48 du traité CEE, il fait obstacle à ce que, par application d'une disposition nationale relative à la sélection des risques, telle que prévue à l'article 44, paragraphe 1, sous a-1°, de la ZW, des prestations de maladie soient refusées à un travailleur qui, (presque) immédiatement après avoir été soumis à la législation relative aux prestations de maladie, est assuré dans l'État membre dont la législation nationale contient une disposition relative à la sélection des risques, telle que visée ci-dessus?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, cette interprétation vaut-elle aussi lorsque les limitations à l'aptitude au travail, qui ont conduit à l'application d'une disposition nationale relative à la sélection des risques, sont apparues pendant une période d'assurance contre les conséquences financières d'une maladie au titre de la législa-

tion de l'État membre qui prévoit également cette disposition relative à la sélection des risques?

3) Eu égard à la disposition de l'article 25, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1408/71, est-il déterminant, aux fins de la réponse à la première question, de savoir si, avant d'occuper un emploi salarié dans l'État membre compétent, le travailleur se trouvait dans la situation telle que visée à l'article 71, paragraphe 1, sous a-ii) ou sous b-ii), du règlement (CEE) n° 1408/71?

4) En cas de réponse affirmative à la troisième question, l'article 25, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens que, par travailleur visé dans cette disposition, il faut (aussi) entendre le travailleur qui remplissait toutes les conditions d'application de l'article 71, paragraphe 1, sous a-ii) ou sous b-ii), du règlement (CEE) n° 1408/71, même si l'institution de son pays de résidence ne lui a jamais versé de prestations de chômage conformément aux dispositions précitées parce qu'elle n'a jamais reçu une demande d'octroi d'une telle prestation? »

Analyse

7. L'examen des questions posées à la Cour exige une précision préalable. Comme l'a fait valoir la Commission et ainsi qu'il résulte de l'audience, les dispositions du droit communautaire évoqués dans l'ordonnance de renvoi ne sont pas celles applicables à l'espèce. Il suffira, pour suivre l'ordre des questions préjudicielles dans l'ordonnance de renvoi, d'observer tout d'abord l'absence de pertinence en l'espèce de l'article 35, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1408/71, 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 [1] (ci-après le « règlement »), auquel le juge de renvoi s'est référé dans la question mentionnée ci-dessus au point 1. Cette question concerne l'interprétation du règlement, face à d'éventuelles dispositions nationales prévoyant que les prestations ne sont versées que si les conditions relatives à l'origine de la maladie sont satisfaites. La Commission et la défenderesse ont toutefois fait remarquer que la disposition pertinente de la loi néerlandaise, l'article 44, paragraphe 1, de la ZW, n'édicte pas de conditions de ce type, mais se limite à prévoir le moment auquel survient l'invalidité aux fins de la prestation. La disposition évoquée dans l'ordonnance ne concerne donc pas le cas d'espèce. Les autres questions posées par le juge de renvoi ont, quant à elles, comme prémisse logique la solution de la première question. Pour cette raison déjà elles ne sont pas correctement posées. A cela

1 — JOCE 1971, L 149, p. 2.

s'ajoute que les deux dernières questions visent une autre disposition du règlement, l'article 25, paragraphe 1, laquelle ne concerne pas davantage la situation de la demanderesse. Ces questions partent en réalité de l'idée que la demanderesse était au chômage au moment où est intervenue l'incapacité de travail. La Commission et la défenderesse sont de l'avis contraire, que nous partageons pour notre part. C'est un fait que la demanderesse a toujours eu une activité professionnelle et n'a jamais fait de demande d'allocations ou autres prestations de chômage.

Cela dit, nous estimons que l'examen demandé à la Cour doit tenir compte de la substance des problèmes que le juge national a voulu soulever en identifiant par conséquent les dispositions du règlement communautaire à interpréter, au lieu de celles citées par erreur dans l'ordonnance de renvoi.

En définitive, les questions préjudicielles, posées par le juge néerlandais, sont à différents égards destinées à vérifier si le droit communautaire interdit ou non que les dispositions nationales sur la sélection du risque soient opposables à la demanderesse, avec pour résultat de lui refuser des prestations maladie qui lui seraient autrement dues. Dans les circonstances qui sont à l'origine du présent litige, les dispositions de l'ordre juridique communautaire peuvent, par ailleurs, avoir un tel effet d'inopposabilité du droit national à la demanderesse seulement dans la mesure où cette dernière est un travailleur migrant en activité et couvert par un régime d'assurance sociale.

8. Nous proposons donc de reformuler les questions soumises à la Cour en les réduisant à une seule qui peut être posée en ces termes:

« En vertu tant du principe général de libre circulation des travailleurs prévu par les articles 48 à 51 du traité que des dispositions du règlement n° 1408/71, en particulier de l'article 18, le droit communautaire fait-il obstacle à ce que soit opposée à Madame Klaus une disposition sur la sélection des risques, telle que celle de l'article 44, paragraphe 1, de la Ziektewet, pour lui refuser les prestations de maladie auxquelles elle aurait autrement droit? »

La référence à l'article 18 du règlement que nous avons introduite dans la reformulation de la question trouve appui dans les considérations développées dans l'ordonnance de renvoi. Le juge a quo estime en effet nécessaire de vérifier si l'article 18 peut trouver application en l'espèce, dans la mesure où il est cité dans la disposition qu'il a jugé devoir évoquer, à savoir l'article 25, paragraphe 2.

9. L'article 18, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prévoit:

« L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence, tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique. »

10. Avant de voir comment il faut interpréter l'article 18 dans le cadre du présent litige, il convient de préciser quelle est, au sens du règlement, la législation nationale applicable en l'espèce.

A notre avis, la loi applicable est la loi néerlandaise. L'incapacité de travail pour maladie de la demanderesse est en effet intervenue lorsque cette dernière exerçait son activité aux Pays-Bas. Avant cela, Madame Klaus avait travaillé, aux Pays-Bas ou ailleurs, sans aucune solution de continuité pouvant être pertinente aux fins de la totalisation de ses périodes d'assurance, comme nous l'expliquons plus loin au point 13.

Il convient alors d'estimer qu'est applicable à l'espèce la disposition générale de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement, selon laquelle « la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État ». Pour déterminer la législation applicable il y a plus précisément lieu de considérer, d'une part, le moment auquel se vérifie l'incapacité de travail, et, d'autre part, le lieu où le travailleur exerce son activité à cette date. Sous l'un et l'autre de ces deux angles il ne fait aucun doute que le droit applicable est, dans notre cas, le droit néerlandais.

Cette conclusion ne saurait par ailleurs être contredite par le fait que la loi applicable doit être déterminée en tenant compte du moment auquel l'invalidité se vérifie, comme l'a soutenu la défenderesse dans ses observations.

La disposition précitée de l'article 13 du règlement adopte un critère unique et dépourvu d'équivoque, à savoir que la législation applicable est celle de l'État où l'intéressé exerce effectivement son activité. Or, Madame Klaus a continué à travailler aux Pays-Bas tant que la maladie ne l'a pas effectivement empêchée de poursuivre son activité. Cela suffit, selon les dispositions de l'article 13, à établir la compétence de l'ordre juridique néerlandais et de son institution nationale de sécurité sociale.

11. Après avoir conclu à l'application de la loi néerlandaise, il y a lieu de se demander à quelles conditions elle subordonne l'assistance en cas de maladie.

La disposition sur la sélection des risques prévue par la ZW prévoit une condition de temps pour obtenir des prestations de maladie. Le législateur néerlandais dispose en effet que les prestations ne sont pas versées lorsque l'incapacité de travail pour maladie existe à la date initiale d'assurance. On a ainsi adopté le critère selon lequel un laps de temps, aussi bref soit-il, doit s'être écoulé entre les deux moments pertinents pour l'application de la disposition: celui de l'assurance et celui de la survenance de l'incapacité. Il y a lieu de garder à l'esprit cette donnée pour apprécier si cette disposition peut, en application du droit communautaire, être opposée à Madame Klaus. La condition de temps prévue par la norme néerlandaise en tant que critère sélectif du risque complète les éléments d'une période d'assurance, telle que définie à l'article 18, paragraphe 1, du règlement. Ce dernier s'applique donc au cas d'espèce.

12. Nous renvoyons sur ce point aux considérations que nous avons exposées en ce qui concerne l'application de l'article 38, paragraphe 1, dans l'affaire Moscato, précitée. L'article 18, paragraphe 1, est en effet une disposition parallèle à celle de l'article 38, paragraphe 1. L'un et l'autre découlent de l'article 51 du traité, sur la base duquel le règlement n° 1408/71 a été adopté.

13. Quant à la brève interruption d'activité de Madame Klaus lors de son dernier déplacement, nous estimons qu'elle n'a en tout état de cause pas pu avoir d'incidence sur le caractère continu des périodes d'assurance accomplies par la demanderesse. Le fait que le travailleur migrant ne travaille pas pendant une brève période au cours de laquelle il a l'intention de s'occuper de son transfert matériel d'un État de la Communauté à un autre est une hypothèse inhérente, oserions-nous dire, à l'exercice normal de la liberté de circulation. Il ne s'agit pas d'une interruption d'activité professionnelle susceptible d'entrer en ligne de compte pour exclure l'applicabilité en l'espèce de l'article 18, paragraphe 1, du règlement.

Une preuve indirecte du bien-fondé de cette conclusion est du reste offerte par la défenderesse, qui a observé que, si l'activité de la demanderesse avait été interrompue, puis reprise, aux Pays-Bas, cela n'aurait pas eu de conséquences préjudiciables pour l'intéressée. Le principe de non-discrimination impose de parvenir au même résultat même si l'interruption de son activité, qui a précédé son dernier travail aux Pays-Bas, est intervenue dans un autre État membre de la Communauté.

Nous estimons donc que la disposition sur la sélection des risques de l'article 44 de la ZW ne peut pas être opposée à Madame Klaus pour lui refuser les prestations de maladie auxquelles elle aurait autrement eu droit.

14. La conclusion à laquelle nous sommes parvenu peut aussi être justifiée, dans le présent litige comme du reste dans l'affaire Moscato, indépendamment des dispositions du règlement n° 1408/71, sur la base des articles 48 et 51 du traité. Nous pouvons donc renvoyer, sous ce dernier angle, aux points correspondants de nos conclusions dans cette affaire. Nous nous limitons à préciser que, dans l'espèce présente aussi, la défenderesse a admis, à l'avant-avant-dernier point des observations qu'elle a produites, relativement à la seconde question posée par le juge a quo, que si Madame Klaus n'avait travaillé qu'aux Pays-Bas et pas en Espagne, l'institution compétente ne lui aurait pas refusé le versement des prestations.

Conclusions

15. Eu égard aux considérations exposées, nous proposons donc à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions posées par l'Arrondissementsrechtbank te Amsterdam:

« Sur la base tant de l'article 18, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71, 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, et codifié par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, que des articles 48 à 51 du traité, le droit communautaire fait obstacle à ce que soit opposée à la demanderesse la 'disposition sur la sélection des risques' contenue dans l'article 44 de la Ziektewet afin de lui refuser le bénéfice des prestations de maladie auxquelles elle aurait autrement droit.

En outre, les dispositions de la législation sociale néerlandaise qui prévoient une 'disposition sur la sélection des risques' doivent être interprétées à la lumière des objectifs des articles 48 à 51 du traité, de façon à éviter, dans la mesure du possible, que le travailleur migrant soit pénalisé dans l'application de ces dispositions et dissuadé d'exercer effectivement son droit de circuler librement. »