Les règlements du Conseil nº 3 et nº 1408/71 se substituent, en ce qui concerne les personnes auxquelles ils s'appliquent, aux conventions de sécurité sociale intervenues entre États membres qui ne sont pas mentionnées respectivement aux articles 6 et 7 ou aux annexes D et II de ces règlements, et ce, même si l'application de ces conventions comporte, pour l'ayant droit aux prestations, des avantages supérieurs à ceux qui découlent desdits règlements.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 juin 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 23 MAI 1973 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le « Centrale Raad van Beroep », une juridiction néerlandaise de dernière instance, compétente en matière de sécurité sociale, a demandé à la Cour, par ordonnance du 14 décembre 1972, de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

Comment faut-il interpréter les dispositions figurant aux articles 5 et 6 ainsi qu'à l'annexe D du règlement nº 3 ?

a) En ce qui concerne les personnes auxquelles le règlement nº 3 est applicable, les dispositions de ce règlement remplacent-elles les dispositions des conventions conclues entre États membres en matière de sécurité sociale, dont il n'est pas fait mention à l'article 6, paragraphe 1, sous a) et b), au paragraphe 2, sous a) et b), pas plus qu'à l'annexe D, lors même que l'application de ces dernières aboutit à un résultat plus favorable pour l'ayant droit aux prestations que celle du règlement précité ?

1 — Traduit de l'allemand.

b) Dans la négative, quels sont les critères permettant d'établir lequel des deux actes, une convention ou le règlement aboutit à un résultat plus favorable dans un cas d'espèce ? Faut-il, en pareil cas, prendre en considération ce qui sera versé finalement « de facto » à l'ayant-droit dans les autres États membres ?

c) Comment faut-il interpréter à cet égard les articles 6 et 7 et l'annexe II du règlement nº 1408/71 ?

La compréhension de ces questions nécessite quelques explications préalables.

M. Walder, le demandeur au principal, a la nationalité néerlandaise et demeure en Belgique depuis 1954. Entre 1920 et 1954, il a travaillé aux Pays-Bas et il a versé des cotisations durant une période de 75 semaines, conformément à la loi néerlandaise sur l'assurance invalidité-vieillesse des travailleurs salariés.

Lorsqu'il a été mis à la retraite, après avoir atteint l'âge de 65 ans accomplis, il a demandé également à la sécurité sociale néerlandaise le paiement d'une pension de vieillesse, ce qui lui a été accordé à partir du 1er janvier 1970 par décision de la sécurité sociale du 30 mars 1971. Pour ce faire et parce que M. Walder était un travailleur migrant au sens du règlement nº 3 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, l'organisme de sécurité sociale a appliqué les articles 27 et 28 dudit règlement et son annexe G, III, B, a. Il s'est donc basé sur le fait que les périodes de cotisation accomplies avant le 1er janvier 1957 aux Pays-Bas devaient être assimilées aux périodes d'assurance en vertu de l'« Algemene Ouderdomswet », c'est-à-dire en vertu de la loi qui a remplacé aux Pays-Bas, à dater du 1er janvier 1957, l'assurance invalidité-vieillesse pour les travailleurs salariés — pour ce qui est de la pension de vieillesse — par une assurance vieillesse générale pour toutes les personnes résidant aux Pays-Bas. Le calcul effectué de la sorte a abouti à une pension d'un montant égal à 4 % de la pension de vieillesse qui est accordé à un célibataire en vertu de l'« Algemene Ouderdomswet ».

M. Walder n'est pas satisfait de ce résultat. Il est persuadé qu'il a droit à une pension plus élevée, qui s'élèverait selon lui à un montant égal à 33,6 % de la pension accordée à un ayant droit marié. Tel serait le résultat auquel aboutit un calcul fait en fonction de la convention de sécurité sociale intervenue entre la Belgique et les Pays-Bas le 29 août 1947 ainsi que de l'accord complémentaire du 21 avril 1951 (tous deux modifés par la convention du 4 novembre 1957). Ce calcul aboutit à un résultat plus favorable, car on n'y tient pas uniquement compte des périodes de travail effectuées aux Pays-Bas, mais également des périodes de résidence du bénéficiaire, et éventuellement de son épouse, qui ont été accomplies aux Pays-Bas avant le 1er janvier 1957.

M. Walder a donc interjeté appel de cette décision de la sécurité sociale néerlandaise devant le « Raad van Beroep », puis, n'obtenant pas non plus satisfaction auprès de cette juridiction, il a saisi le « Centrale Raad van Beroep ». Pour cette juridiction, devant laquelle l'affaire est actuellement pendante, la question qui se pose est celle des rapports entre les règlements nº 3 et nº 1408/71 (JO nº L 149, du 5 juin 1971), d'une part, et les conventions bilatérales de sécurité sociale, de l'autre, ce qui explique, Messieurs, les questions qui vous ont été posées et en particulier, celle qui concerne l'interprétation des articles 5 et 6 et de l'annexe D du règlement nº 3.

Avant de nous attacher à examiner ces questions, il nous paraît opportun de rappeler ce que la Commission (la seule instance qui soit intervenue au cours de la procédure préjudicielle) a exposé à propos de l'évolution du droit de la sécurité sociale aux Pays-Bas (dans la mesure où cela nous intéresse en l'espèce), à propos de la portée et de l'évolution de la convention de sécurité sociale signée entre la Belgique et les Pays-Bas et de l'évolution suivie par le règlement nº 3 à ce propos.

Ce qui importe en premier lieu, c'est le fait que l'« Algemene Ouderdomswet » précitée, entrée en vigueur le 1er janvier 1957, contienne des dispositions transitoires favorables aux intéressés. D'après celles-ci, il s'avère que les périodes de résidence aux Pays-Bas accomplies par l'intéressé avant le 1er janvier 1957 et d'autres périodes, sont assimilées à des périodes d'assurance au sens de l'« Algemene Ouderdomswet » à la condition, il est vrai, que le bénéficiaire ait été domicilié aux Pays-Bas entre l'âge de 59 et celui de 65 ans. Un autre élément important est que la convention belgo-néerlandaise précitée contient des dispositions autorisant l'application des dispositions transitoires de l'« Algemene Ouderdomswet », même si la condition précitée n'est pas remplie et qu'au contraire, au cours de la période en cause, le domicile était situé en Belgique. Cette convention a tout d'abord été maintenue en vigueur malgré l'entrée en vigueur du règlement n° 3, qui, comme on le sait, devait se substituer à de tels accords ; en effet, les dispositions qu'elle contenait en la matière ont été reprises à l'annexe D du règlement n° 3 (version originale JO 1958, p. 588). Toutefois, cette circonstance a paru entraîner, par la suite, des difficultés d'ordre administratif et juridique. C'est pourquoi les gouvernements belge et néerlandais ont, conformément à l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 3, notifié le 23 mai 1962 au président du Conseil de ministres une modification à l'annexe D, qui retirait de cette annexe les dispositions de la convention de sécurité sociale belgo-néerlandaise qui avaient trait aux dispositions transitoires de l'« Algemene Ouderdomswet ». A partir de ce moment, seuls pouvaient donc s'appliquer aux travailleurs migrants qui avaient travaillé aux Pays-Bas, l'article 27 et l'article 28 du règlement n° 3, c'est-à-dire que la pension de vieillesse était calculée, pour les périodes d'affiliation ayant précédé le 1er janvier 1957, sur la base de l'assurance invalidité-vieillesse alors en vigueur, l'« Algemene Ouderdomswet » ne s'appliquant qu'aux périodes d'assurance accomplies après le 1er janvier 1957. Comme ce n'était pas là une solution parfaitement satisfaisante, les Pays-Bas ont proposé d'introduire, en compensation, à l'annexe G, III, B, du règlement n° 3, une réglementation selon laquelle — ainsi que nous l'avons déjà dit d'entrée — pour l'application des articles 27 et 28 du règlement n° 3, les périodes de cotisation acquittées avant le 1er janvier 1957 en vertu du droit de la sécurité sociale néerlandais seraient assimilées aux périodes d'affiliation au titre de l'« Algemene Ouderdomswet ». C'est ce qu'a traduit un règlement du Conseil du 18 décembre 1963, qui a modifié l'annexe G.

Enfin, il y a encore lieu d'évoquer que le règlement n° 1408/71, qui depuis quelque temps a pris la place du règlement n° 3, prévoit à nouveau un traitement plus favorable pour les travailleurs migrants qui ont travaillé aux Pays-Bas avant le 1er janvier 1957. En effet, son annexe V, F, 2, a repris l'essentiel du contenu de la convention de sécurité sociale belgo-néerlandaise, en particulier en ce qui concerne l'assimilation des périodes de résidence de l'affilié entre l'âge de 59 et celui de 65 ans, dans un autre État membre et les périodes de résidence aux Pays-Bas, de telle sorte qu'il est possible maintenant pour calculer une pension de vieillesse néerlandaise de tenir compte des périodes de résidence aux Pays-Bas avant le 1er janvier 1957.

Après ces quelques remarques, attachons-nous maintenant aux problèmes soulevés par le « Centrale Raad van Beroep ».

1. En premier lieu, c'est la question relative à l'interprétation des articles 5 et 6 du règlement n° 3 et de son annexe D qui nous occupe et, pour plus de précision, l'examen du problème de savoir si les dispositions du règlement remplacent les dispositions des conventions qui n'ont pas été reprises à l'article 6, paragraphe 1, lettres a et b, paragraphe 2, lettres a et b, ni à l'annexe D, et cela même au cas où les dispositions des conventions devaient entraîner un résultat plus favorable pour l'intéressé.

Ainsi que l'a démontré la Commission, la réponse à cette question ne suscite aucune difficulté particulière.

Il faut partir en l'espèce de l'article 5 du règlement n° 3. Cet article dispose en effet que ce règlement se substitue aux dispositions des conventions de sécurité sociale intervenues exclusivement entre deux ou plusieurs États membres et des accords complémentaires à ces conventions. Cette disposition est impérative et claire. Elle ne contient qu'une réserve : « à moins qu'il n'en soit stipulé autrement d'une façon expresse dans le règlement ». Entre notamment en ligne de compte à ce propos l'article 6, paragraphe 2, qui dispose : « nonobstant les dispositions du présent règlement, restent applicables ... e) d'autres dipositions des conventions de sécurité sociale, pour autant qu'elles soient énumérées dans l'annexe D du présent règlement ». Cette disposition est parfaitement claire, elle aussi : selon elle, la solution est fonction du contenu de l'annexe D ; toutes les dispositions qui ne se trouvent pas à l'annexe D sont remplacées par le règlement n° 3.

D'ailleurs, on peut également affirmer — comme la Commission — que l'article 6 ne précise aucun critère qui préside à l'inscription à l'annexe D. Même lorsque cette inscription favorise les intéressés, les États membres et le Conseil ne sont nullement obligés d'y procéder. Au contraire, il existe dans ce domaine un pouvoir d'appréciation, comme le démontre entre autres le paragraphe 3 de l'article 6, où il est question d'apporter à l'annexe D des amendements que les États membres considèrent nécessaires.

Il y a lieu par conséquent de répondre à la première question en ce sens que toutes les dispositions des accords bilatéraux qui ne sont pas citées en annexe D sont remplacées par le règlement n° 3, et cela quand bien même ces accords accorderaient aux intéressés un traitement plus favorable que celui qui leur est donné en application du règlement n° 3.

2. Du fait que la deuxième question n'a été posée que pour le cas où une réponse négative serait apportée à la première question et qu'ainsi que nous l'avons montré, une telle réponse négative n'entre pas en ligne de compte, il n'est pas nécessaire de nous étendre sur le problème évoqué en deuxième lieu par le « Centrale Raad van Beroep ».

3. Enfin, à propos de la troisième question, qui concerne l'interprétation des articles 6 et 7 du règlement n° 1408/71 et de son annexe II, nous pouvons renvoyer à la réponse à la première question.

En fait, l'article 6 du règlement n° 1408/71 correspond à l'article 5 du règlement n° 3, c'est-à-dire dispose que le règlement se substitue, pour les personnes qui entrent dans son champ d'application, aux conventions de sécurité sociale qui ont été conclues entre deux ou plusieurs États membres. L'article 7, auquel renvoie une réserve exprimée à l'article 6, énumère les accords internationaux qui ne sont pas modifiés par le règlement et dispose, dans son paragraphe 2, comme le fait l'article 6 du règlement n° 3, que seules les dispositions des conventions de sécurité sociale énumérées en annexe II restent applicables. Comme la convention intervenue entre la Belgique et les Pays-Bas qui nous intéresse ici n'y figure pas, le règlement n° 1408/71 ne donne pas non plus la possibilité d'invoquer ladite convention.

4. En résumé, nous proposons donc de donner les réponses suivantes aux questions posées :

a) Il y a lieu de constater que les dispositions du règlement n° 3, en ce qui concerne les personnes auxquelles il s'applique, se substituent aux con-

ventions de sécurité sociale qui ne sont pas citées à l'article 6 en annexe D et qui ont été conclues entre deux ou plusieurs États membres.

b) Il y a lieu de constater aussi que la même chose vaut pour le règlement nº 1408/71 en ce qui concerne les conventions qui ne sont pas mentionnées à l'article 7 ou en annexe II de ce règlement.