CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 3 MAI 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans les deux affaires jointes qui font l'objet des présentes conclusions, notre Cour est appelée à résoudre un problème d'interprétation de l'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 3 de 1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, et de l'article 61, paragraphe 5, correspondant, du règlement n° 1408/71.

La première de ces dispositions — dont le texte est repris sans modifications notables par la disposition ultérieure — stipule que «si, pour apprécier le degré d'incapacité dans le cas d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, au regard de la législation de l'un des États membres, cette législation prévoit explicitement ou implicitement que les accidents du travail ou les maladies professionnelles survenus antérieurement sont pris en considération, le sont également les accidents du travail et les maladies professionnelles survenus antérieurement sous la législation d'un autre État membre comme s'ils étaient survenus sous la législation du premier État membre».

Les faits qui sont à l'origine des deux affaires peuvent être résumés comme suit:

a) En ce qui concerne l'affaire 173/78

En septembre 1969, M. Villano, ressortissant italien, a été victime d'un accident du travail en république fédérale d'Allemagne. Pour les séquelles de cet accident il a obtenu de l'institution allemande compétente une pension d'invalidité partielle; mais à partir du mois de novembre 1970 cette pension a cessé de lui être versée au motif que son degré d'incapacité de travail n'atteignait plus le taux minimum requis par la législation allemande pour fonder le droit à la pension d'invalidité (voir article 581, paragraphe 3, de la Reichsversicherungsordnung, UVNG du 30 avril 1963, BGBl. I, p. 241). Peu après, le 11 décembre 1970, le même travailleur a été victime, en Italie, d'un nouvel accident du travail, au titre duquel l'institution d'assurance italienne (INAIL) lui a reconnu une incapacité de travail de 17 % en lui versant la pension correspondante.

Le 22 juin 1972, M. Villano a demandé à l'institution allemande compétente (Nordwestliche Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft) de lui accorder à nouveau une pension pour l'accident du 6 septembre 1969 en tenant compte de l'accident postérieur de 1970. Cette demande a été rejetée. Le demandeur au principal a vainement attaqué la décision de rejet, d'abord devant le Sozialgericht de Hanovre puis devant le Landessozialgericht de Basse-Saxe. Il s'est ensuite pourvu contre le jugement d'appel devant le Bundessozialgericht et c'est dans le cadre de cette dernière procédure que la demande préjudicielle en cause a été déférée à notre Cour.

b) En ce qui concerne l'affaire 174/78

En 1942, M. Barion, ressortissant italien, a été victime d'un accident de travail sur le territoire allemand. Pour l'invalidité

1 — Traduit de l'italien.

partielle consécutive à cet accident il a obtenu de la Tiefbau-Berufsgenossenschaft de Munich en Bavière une pension qui correspondait à une diminution de sa capacité de travail de 25 %. Au mois de novembre de 1955, cette pension a cessé d'être versée parce que l'état de santé du travailleur s'était entre-temps amélioré et le degré de son incapacité était devenu inférieur au minimum requis par le régime de pension allemand. Mais le 5 avril 1966, M. Barion a été victime, en Italie, d'un deuxième accident du travail au titre duquel l'INAIL lui a reconnu une incapacité de 14 % en lui octroyant une rente correspondante.

Le 14 février 1973, M. Barion a demandé à l'institution d'assurance allemande de lui accorder de nouveau une pension pour l'accident de 1942 en tenant compte du deuxième accident de 1966. Sa demande a cependant été rejetée. L'intéressé a attaqué cette décision devant le Sozialgericht de Munich et celui-ci a jugé le 10 mars 1975 que l'institution d'assurance allemande était tenue, sur la base des dispositions visées aux articles 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71 et 72 du règlement n° 574/72, à prendre en considération également les accidents du travail survenus postérieurement en Italie pour fixer le degré d'incapacité cumulé du demandeur. En conséquence, il lui a reconnu le droit à la pension (puisque son incapacité totale était supérieure à 20 %) et condamné l'institution d'assurance allemande à en verser une partie correspondant au taux d'invalidité restant de 15 % imputable à l'accident survenu en Allemagne en 1942. Toutefois, par la suite, sur appel formé par l'institution d'assurance condamnée, ce jugement a été annulé par le Landessozialgericht de Bavière par arrêt du 28 octobre 1975. Le demandeur au principal s'est pourvu contre cet arrêt devant le Bundessozialgericht.

2. Le Bundessozialgericht, saisi des deux affaires, a déféré à la Cour de justice, par des ordonnances séparées mais d'un contenu et d'une formulation identiques, la question suivante: «L'institution d'assurance allemande, partie défenderesse, est-elle, en vertu de l'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 3 du Conseil de la Communauté économique européenne et en vertu de l'article 61, paragraphe 5, du règlement (CEE) n° 1408/71, du Conseil des Communautés européennes relatifs à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés . . . qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tenue de tenir compte de l'accident de travail du demandeur survenu postérieurement en Italie, comme s'il s'était produit sous la législation allemande, lorsque l'octroi d'une rente au demandeur par suite d'un accident du travail survenu antérieurement sous la législation allemande dépend de la circonstance que les degrés de l'incapacité de travail provoquée par les deux accidents atteignent au minimum 20 % (paragraphe 581, alinéa 3, première phrase, de la Reichsversicherungsordnung)?».

Aux fins d'une compréhension correcte de cette question il est utile de préciser que, selon la législation allemande en vigueur, l'accidenté dont la capacité de travail se trouve réduite du fait de plusieurs accidents du travail, perçoit pour chacun d'entre eux une pension d'invalidité à condition que l'incapacité de travail soit réduite au total de 20 % (article 581, alinéa 3, première phrase, de la Reichsversicherungsordnung) et que chaque accident ait provoqué une diminution de la capacité de travail d'au moins 10 % (article 581, alinéa 3, deuxième phrase). Mais les accidents dont on peut tenir compte sont uniquement ceux qui sont subis par une personne qui est assurée, à l'époque à laquelle ils se produisent, au titre de la législation allemande. En l'espèce, selon le juge de renvoi, les accidents subis par MM.

Villano et Barion en Italie ne pouvaient pas être considérés comme relevant de la législation nationale allemande et ne pouvaient donc pas fonder un droit à une rente au titre de cette même législation. Cela étant, le Bundessozialgericht s'est interrogé sur le point de savoir si le droit communautaire n'assimile pas le deuxième accident du travail survenu en Italie à un accident entrant en ligne de compte au titre du régime d'assurance allemand. D'où la question posée à la Cour de justice qui vise précisément à établir si, en application des règlements n°s 3/58 et 1408/71, l'institution d'assurance d'un État membre doit prendre en considération, aux fins de l'appréciation de l'incapacité de travail qui doit être retenue comme base pour la pension d'invalidité, également les accidents du travail subis postérieurement par le même travailleur dans un État membre différent.

3. Nous avons déjà rappelé qu'aux termes de l'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 3/58 et de l'article 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71, l'institution nationale compétente à laquelle est demandée une prestation d'assurance liée à un accident du travail, doit prendre en considération, pour apprécier le degré d'invalidité, également les accidents survenus *antérieurement* sous la législation d'un autre État membre, comme s'ils s'étaient produits dans la cadre du champ d'application de la législation à laquelle l'institution est soumise; cela à condition que la législation de l'État auquel l'institution considérée appartient prévoit la prise en considération des accidents antérieurs qui se sont produits dans son champ d'application.

Du point de vue littéral, les deux dispositions considérées ne fournissent aucune base permettant d'assimiler les accidents survenus postérieurement à l'étranger dans le cadre de la législation d'un autre État membre à ceux qui se produisent dans le champ d'application de la législation nationale. Les deux dispositions mentionnent seulement «les accidents du travail et les maladies professionnelles survenus ou constatés *antérieurement*», et l'adverbe «antérieurement» doit être compris comme visant le moment où se produit ou auquel est constaté l'accident (ou la maladie) au titre duquel la prestation de la pension est demandée à l'institution d'un État membre (dans le cas de l'espèce, l'institution allemande). Il nous semble que le terme utilisé est si catégorique qu'il ne permet pas de recourir à des artifices exégétiques. Au reste, tant l'agent de la Commission (voir le mémoire d'observations, p. 10) que la défense de M. Barion (voir ses observations, p. 2) reconnaissent explicitement qu'il n'est pas possible d'étendre la portée des dispositions précitées jusqu'à y inclure également l'hypothétique obligation pour les institutions nationales des États membres de prendre en considération les accidents et les maladies «*postérieurs*». Il est significatif que, pour parvenir à un tel résultat, la défense de M. Barion ait invoqué, comme nous le montrerons dans la suite des présentes, d'autres sources du droit communautaire.

L'interprétation littérale trouve une confirmation dans la fonction qu'assume le système créé par les dispositions en cause. Les articles 30, paragraphe 1, du règlement n° 3/58 et 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71, ont indubitablement pour but de garantir au travailleur qui se déplace pour des exigences professionnelles à l'intérieur de la Communauté et a subi un ou plusieurs accidents dans différents pays membres, la reconnaissance d'une protection sociale égale à celle que la législation d'un État membre déterminé assure aux travailleurs qui ont été victimes de plusieurs accidents survenus dans le cadre de son champ

d'application. Mais ce but a été poursuivi en imposant l'obligation de l'appréciation cumulative du degré d'incapacité à l'institution de l'État membre compétent pour les prestations d'assurance afférentes au dernier accident (ou à la dernière maladie professionnelle) et non pas à l'institution de l'État compétent pour le premier accident. Plus précisément, les dispositions précitées supposent nécessairement que l'on se réfère à la législation de l'État membre dans le cadre duquel le dernier accident s'est produit (en l'espèce la législation italienne); d'abord pour vérifier si cette législation prend en considération, aux fins de l'appréciation du degré d'incapacité, les accidents antérieurs et, dans l'affirmative, pour assimiler les effets de l'accident survenu antérieurement sous la législation d'un autre État membre à ceux que cet accident aurait produits s'il était survenu sous la législation applicable à l'accident postérieur.

Les dispositions de l'article 72 du règlement du Conseil n° 574/72 (qui fixe les modalités d'application du règlement n° 1408/71) vont également dans le même sens. En effet, cet article stipule au paragraphe 1, que «pour l'appréciation du degré d'incapacité, dans le cas visé à l'article 62, paragraphe 5, du règlement, le travailleur est tenu de fournir à l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel il était soumis lors de la survenance de l'accident du travail . . . tous les renseignements relatifs aux accidents du travail . . . dont il a été victime antérieurement, alors qu'il était soumis à la législation de tout autre État membre . . .» Le paragraphe 2, pour sa part, dispose que «l'institution compétente tient compte, conformément aux dispositions de la législation qu'elle applique, pour l'ouverture du droit et la détermination du montant des prestations, du degré d'incapacité par ces *cas antérieurs*». Comme on le voit, il n'est nullement fait allusion à l'hypothèse selon laquelle l'institution à laquelle le travailleur s'est adressé lors du premier accident doit tenir compte des effets de l'accident postérieur.

4. Pour clarifier complètement la portée des dispositions dont l'interprétation a été sollicitée par le juge au principal, il nous semble utile d'examiner le rôle effectif que l'on a assigné à l'institution compétente en dernier lieu par la formule «prendre en considération (les accidents antérieurs) pour apprécier le degré total d'incapacité» qui figure dans les deux dispositions en cause.

Nous pensons qu'il y a d'abord lieu de reconnaître à cette expression une portée juridique essentielle. L'appréciation globale que la dernière institution porte en présence des conditions indiquées ne correspond pas à la somme arithmétique des appréciations médico-légales qui ont été données séparément par différentes institutions nationales: il s'agit plutôt de prendre en considération de façon unitaire les effets combinés que le dernier accident et les accidents précédents produisent sur la capacité de travail de l'assuré. Envisageons l'hypothèse suivante: les séquelles du dernier accident, tout en étant négligeables en soi, revêtent une importance différente dès lors qu'elles sont mises en relation avec les suites des accidents antérieurs. D'autre part, il est clair que la protection sociale doit être proportionnée à la diminution effective de la capacité de travail, alors que les appréciations partielles des séquelles des différents accidents risquent d'entraîner une modification de l'appréciation globale. Ajoutons ensuite que, dans certains cas, le droit aux prestations peut naître uniquement de l'ensemble des séquelles de plusieurs accidents dont aucun, pris isolément, n'ouvrirait un

droit à pension. A l'appui de cette idée nous pouvons rappeler le paragraphe 1, dernière partie, de l'article 72 déjà cité du règlement n° 574/72, qui oblige le travailleur à fournir à la dernière institution d'assurance compétente toute information relative aux accidents antérieurs, «quel que soit le degré d'incapacité provoqué par ces cas antérieurs».

Pour parvenir à ces résultats qui revêtent de l'importance sous les deux aspects de l'existence et du contenu du droit à la pension, le fait d'étendre la «prise en considération» aux accidents postérieurs ne saurait être, à notre avis, d'aucune utilité. Une disposition dont les termes iraient en ce sens, sans aller jusqu'à réserver à l'institution compétente pour le premier accident l'appréciation des accidents postérieurs (c'est-à-dire un renversement de l'orientation adoptée dans l'article 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71), risquerait de créer de la confusion sur le plan administratif dans la mesure où le même fait serait apprécié par plusieurs institutions nationales, chacune agissant dans le cadre de sa compétence, et comporterait le risque de jugements contradictoires.

Outre qu'elles produisent l'effet juridique fondamental que nous venons d'évoquer, les dispositions en cause opèrent également sur un plan différent en attribuant à la dernière institution d'assurance une compétence administrative spéciale. Le législateur communautaire a jugé comme répondant à des critères de bonne administration le fait de confier à une seule institution nationale la tâche d'évaluer le degré total d'incapacité de travail, et il a assigné cette tâche à l'institution compétente pour le dernier accident. Celle-ci a été considérée comme la plus apte à cet égard parce qu'elle est la plus proche, dans l'espace, du dernier accident, et opère au contact le plus direct avec le travailleur impliqué. Cette orientation de l'interprétation qui reconnaît à la disposition, entre autres, la fonction de simplifier la procédure en vue de l'acquisition du droit, est confirmée par l'article 72, du règlement n° 574/72 du Conseil, tant dans le paragraphe 1 déjà cité que dans le paragraphe 3 où il est prévu que l'institution compétente peut «s'adresser à toute autre institution qui a été compétente antérieurement pour obtenir les renseignements qu'elle estime nécessaires».

5. Un tout autre problème est ensuite, nous semble-t-il, celui qui consiste, d'une part, à déterminer l'institution d'assurance à laquelle doit incomber la charge des prestations dans le cas de deux ou de plusieurs accidents du travail survenus dans différents États membres et, d'autre part, à fixer éventuellement les critères de répartition de cette charge lorsque les institutions de deux ou de plusieurs États membres doivent concourir à la supporter.

La Commission tend à attribuer à la formule «prendre en considération pour apprécier le degré d'incapacité» une portée plus large que celle que nous avons définie, en ce sens que par cette formule on aurait entendu faire supporter entièrement à l'institution compétente en dernier lieu la charge des prestations correspondant au degré total d'incapacité constaté. Mais aucun argument convaincant de caractère littéral, systématique ou logique ne permet, nous semble-t-il, d'étayer une telle hypothèse. Du point de vue littéral, nous soulignons que les dispositions citées obligent à prendre en considération les accidents antérieurs aux fins de l'appréciation globale de l'incapacité, mais elles n'établissent pas sur qui doit retomber la charge des prestations en espèces. Et cela apparaît comme significatif surtout si l'on considère que le règlement n° 1408/71 (comme du reste le règlement

n° 3/58), lorsqu'il a entendu intervenir dans le domaine délicat de la charge des prestations, l'a fait avec des dispostions claires et spécifiques, en utilisant souvent l'expression non équivoque de la «charge des prestations en espèces» (cf. en ce sens l'article 60, paragraphe 2, lettre b). On n'aboutit pas à une solution différente en mettant en relation l'article 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71 et l'article 72 du règlement n° 574/72, puisque le paragraphe 2 de cet article se borne à attribuer à l'institution compétente en dernier lieu la tâche de déterminer le degré total d'incapacité aux fins de l'attribution du droit à pension. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de déduire de l'expression «pour l'ouverture du droit et la détermination du montant des prestations» contenue dans l'article 72, paragraphe 2, que la charge afférente à la prestation d'assurance concerne uniquement l'institution qui procède à la constatation: en réalité, une chose est de fixer le montant des prestations et autre chose est d'en assumer toute la charge. Enfin, du point de vue logique, il apparaîtrait comme incongru et contradictoire de reporter le poids des prestations uniquement sur l'institution qui, du fait de circonstances même fortuites, est devenue la dernière institution compétente: cette institution supporterait ce poids, dans la mesure justifiée par deux accidents du travail, même lorsque, par exemple, le travailleur a exercé la plus grande partie de son activité professionnelle dans un État membre différent, dans lequel le premier accident s'est produit. En outre, l'institution compétente en dernier lieu serait tenue de verser l'intégralité de la pension, même lorsque l'accident survenu en dernier lieu est, en soi, d'une faible importance alors que l'invalidité préexistante était en revanche d'un degré élevé. En vérité, les dispositions en cause laissent ouvert le problème de la répartition des charges entre les institutions d'assurance des deux États membres dans lesquels les deux accidents se sont produits au préjudice du même travailleur. D'autre part, ce problème dépasse le cadre de l'espèce présente.

6. Dès lors qu'il est exclu qu'en vertu des dispositions de l'article 30, paragraphe 1, du règlement n° 3/58 et de l'article 61, paragraphe 5, correspondant, du règlement n° 1408/71, les institutions d'assurance nationales sont obligées de tenir compte des accidents et maladies «postérieurs», il reste à examiner si une telle obligation résulte d'autres dispositions communautaires.

La défense de M. Barion a soutenu que l'obligation précitée trouvait sa source juridique dans les articles 48 à 51 du traité CEE. Une telle thèse, qui, au reste, a été énoncée sans être démontrée, nous semble sans fondement. Les articles 48 à 51 du traité contiennent les règles de base relatives à la libre circulation des travailleurs; l'article 51, qui se réfère spécifiquement au domaine de la prévoyance, dispose que le Conseil adopte «dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants . . . a) la totalisation, pour l'ouverture . . . du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toute période prise en considération par les différentes législations nationales». Les règlements n°s 3/58 et 1408/71 constituent l'application des principes généraux énoncés dans la disposition que

nous venons de rappeler. Toutefois, nous ne voyons pas comment ces principes pourraient engendrer l'obligation pour l'institution d'assurance de tenir compte également des accidents postérieurs dans l'appréciation du degré total d'incapacité. La protection du travailleur dans l'hypothèse d'une succession de plusieurs accidents ou de plusieurs maladies professionnelles est en effet assurée par l'obligation imposée à l'institution compétente en dernier lieu d'apprécier, sous réserve que certaines conditions soient réunies, le degré total d'incapacité en tenant compte également des accidents et maladies précédents. On assure ainsi au travailleur, dans le cadre de l'ordre juridique auquel appartient l'institution compétente en dernier lieu, un traitement égal à celui qui est garanti aux travailleurs qui ne s'éloignent pas de leur pays, par le fait que l'institution d'assurance n'est pas tenue de prendre en considération les accidents et maladies postérieurs.

7. En conclusion, nous suggérons donc à la Cour de répondre comme suit à l'unique question formulée par le Bundessozialgericht de la République fédérale dans ses deux ordonnances du 27 juin 1978:

«Aux termes des articles 30, paragraphe 1, du règlement n° 3 du Conseil de 1958, et 61, paragraphe 5, du règlement n° 1408/71 du Conseil, l'institution d'assurance d'un État membre, compétente en matière d'accidents du travail, doit prendre en considération, pour apprécier le degré d'incapacité, les accidents survenus ou constatés antérieurement sous la législation d'un autre État membre, comme s'ils s'étaient produits ou avaient été constatés sous la législation que l'institution applique, mais elle n'est pas tenue de prendre en considération les accidents survenus ou constatés *postérieurement*, sous la législation d'un autre État membre».