cadre d'un régime particulier, se concrétise par une augmentation du niveau de la pension à laquelle peut prétendre le bénéficiaire.

Cependant, la règle de l'article 10 ne peut pas être appliquée sans restriction à un système d'assurance vieillesse généralisée, tel celui des Pays-Bas, dans lequel le seul fait de résider sur le territoire national suffit pour être assuré. C'est pourquoi l'annexe VI, titre Pays-Bas, point 2, du règlement nº 1408/71 édicte des dispositions particulières pour l'application du principe de levée des clauses de résidence à ce système, notamment en ce qui concerne la prise en considération en tant qu'années d'assurance, pour des personnes qui remplissent certaines conditions, de périodes antérieures au 1er janvier 1957. De ce fait, interprété à la lumière desdites dispositions, l'article 10, paragraphe 1, ne s'oppose pas à une disposition de la législation néerlandaise en cause permettant de refuser à l'intéressé le droit aux prestations transitoires qu'elle prévoit au seul motif qu'il ne réside pas sur le territoire national.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-293/88 *

I — Les faits

A — *Cadre juridique*

1. *La législation nationale*

1. La législation néerlandaise sur l'assurance vieillesse généralisée, l'Algemene Ouderdomswet (ci-après « AOW »), institue un régime de pension dans lequel le montant de la pension de vieillesse est, en principe, exclusivement fonction du nombre d'années d'assurance.

Au titre de l'AOW sont obligatoirement assurés les résidents néerlandais ainsi que ceux qui, en raison d'un travail salarié effectué aux Pays-Bas, sont assujettis à l'impôt sur le revenu professionnel. De même sont obligatoirement assurés au titre de l'AOW les non-résidents qui perçoivent une allocation, en application de la Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, loi relative à l'assurance contre l'incapacité de travail (ci-après « WAO »), en raison d'une incapacité de travail de 45 % au minimum.

Le fait d'être assuré au titre de l'AOW implique l'obligation de verser une cotisation. Les personnes qui ont été assurées au titre de l'AOW peuvent prétendre à une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans. La pension de vieillesse complète correspond à une période d'assurance de 50 ans; si la période d'assurance est inférieure à 50 ans, une réduction de 2 % par année de

* Langue de procédure: le néerlandais.

non-assurance est appliquée. L'AOW est entrée en vigueur le 1er janvier 1957. Il n'était pas possible d'être assuré avant cette date. Le législateur néerlandais a prévu des mesures transitoires à défaut desquelles personne n'aurait pu bénéficier d'une pension de vieillesse complète avant l'an 2007.

2. Cette réglementation transitoire (ci-après « avantages transitoires »), qui figure aux articles 55 et 56 de l'AOW, assimile, sous certaines conditions, à des années d'assurance, les années comprises entre le quinzième anniversaire de l'assuré et le 1er janvier 1957 (date d'adoption de l'AOW). Conformément à ces dispositions, aucune réduction n'est appliquée à la pension de vieillesse en raison des années de non-assurance situées avant 1957 lorsque l'intéressé qui peut prétendre à une pension satisfait à trois conditions cumulatives: a) l'assuré doit avoir résidé aux Pays-Bas entre son cinquante-neuvième et son soixante-cinquième anniversaire (article 55, paragraphe 1, de l'AOW, ci-après « condition des six ans »); b) l'assuré doit avoir la nationalité néerlandaise; c) l'assuré doit continuer à résider aux Pays-Bas après son soixante-cinquième anniversaire (article 56, point 6, de l'AOW, ci-après « condition de la résidence actuelle »).

Pour l'application de la condition des six ans, l'arrêté royal du 3 décembre 1985 (*Staatsblad* 632) stipule qu'est censé avoir « résidé aux Pays-Bas » l'assuré qui a « résidé en dehors des Pays-Bas » pendant la période où il était assuré au titre de l'AOW.

En vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71, les ressortissants des autres États membres sont traités comme des ressortissants néerlandais.

La condition de la résidence actuelle a été atténuée par l'arrêté royal du 3 décembre 1985, précité. Est censé « résider aux Pays-Bas » l'assuré qui a « résidé en dehors des Pays-Bas » tout en étant assuré de manière ininterrompue entre le 1er janvier 1957 et la date à laquelle il a atteint l'âge de 65 ans.

2. *La législation communautaire*

3. L'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, 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 (JO L 149, p. 2), est libellé ainsi:

« A moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations ... de vieillesse ... acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres ne peuvent subir aucune réduction ... du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice. »

4. L'annexe VI, titre J, point 2, sous a) et f) (ci-après « annexe VI »), est libellée comme suit:

« a) Sont également considérées comme périodes d'assurance accomplies sous la législation néerlandaise relative à l'assurance vieillesse généralisée les périodes antérieures au 1er janvier 1957 durant lesquelles le bénéficiaire qui ne remplit pas les conditions lui permettant d'obtenir l'assimilation de ces périodes aux périodes d'assurance a résidé sur le territoire des Pays-Bas après l'âge de quinze ans accomplis ou

durant lesquelles, tout en résidant sur le territoire d'un autre État membre, il a exercé une activité salariée aux Pays-Bas pour un employeur établi dans ce pays.

...

f) Les périodes visées sous a) et c) ne sont prises en considération pour le calcul de la pension de vieillesse que si l'intéressé a résidé durant six ans sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres après l'âge de cinquante-neuf ans accomplis et tant qu'il réside sur le territoire de l'un de ces États membres. »

B — *Antécédents du litige au principal*

5. Mme Winter-Lutzins (ci-après « demanderesse ») est née le 15 février 1922 en Allemagne. Elle y a habité, jusqu'en décembre 1965, avec son conjoint, né le 16 septembre 1917. Du 1er janvier 1966 au 30 novembre 1983, les époux, tous deux de nationalité allemande, ont habité aux Pays-Bas, où le conjoint de la demanderesse exerçait une activité salariée jusqu'à l'âge de 65 ans. En décembre 1982, une pension de vieillesse, au titre de l'AOW, lui a été accordée. La demanderesse a elle aussi exercé de 1973 à 1980 une activité salariée aux Pays-Bas. En 1980, une allocation pour incapacité de travail lui a été accordée en vertu de la WAO. Sur cette base, la demanderesse a continué d'être assurée à l'AOW, jusqu'à l'âge de 65 ans. Le 1er décembre 1983, la demanderesse et son conjoint sont retournés habiter en République fédérale d'Allemagne.

Lorsque, le 15 février 1987, la demanderesse a atteint l'âge de 65 ans, elle a pu prétendre à une pension de vieillesse en vertu de l'AOW. La Sociale Verzekeringsbank (Caisse de sécurité sociale, ci-après « défenderesse »), a fixé le montant de cette pension à 44 % du montant d'une pension complète. La réduction de 56 % correspond à 28 années de non-assurance, allant du 15 février 1937 (quinzième anniversaire de la demanderesse) au 1er janvier 1966 (date à laquelle les époux sont allés habiter aux Pays-Bas).

6. Le litige au principal porte sur la question de savoir si la défenderesse a pu opérer légalement cette réduction.

C — *La question préjudicielle*

7. Par ordonnance du 17 août 1988, le Raad van Beroep a sursis à statuer et a demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de se prononcer à titre préjudiciel sur la question préjudicielle suivante:

« L'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens que serait incompatible avec lui une disposition nationale permettant de refuser à l'intéressé le droit aux prestations transitoires prévues par la législation nationale, au seul motif qu'il ne réside pas sur le territoire de l'État où se trouve l'institution débitrice, compte tenu du fait également que l'annexe VI au règlement contient une réglementation spécifique relative à la prise en considération en tant qu'années d'assurance pour des personnes qui remplissent certaines conditions de périodes antérieures au 1er janvier 1957? »

8. Le Raad van Beroep estime conclure des arrêts de la Cour du 7 novembre 1983,

Smieja (51/73, Rec. p. 1213), du 10 juin 1982, Camera (92/81, Rec. p. 2213), du 23 octobre 1986, Van Roosmalen (300/84, Rec. p. 3097), et du 24 février 1987, Giletti e.a. (379/85, Rec. p. 955), que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 implique, d'une manière générale, que le droit à l'octroi des prestations transitoires ne peut être refusé à l'intéressé pour la simple raison que, le jour de son soixante-cinquième anniversaire, il ne résidait pas aux Pays-Bas, à moins que l'on ne se trouve en présence d'une exception à cette règle, exception expressement énoncée dans la réglementation communautaire.

9. Le Raad van Beroep constate, ensuite, que l'annexe VI, tout en réglant des particularités relatives à l'application du règlement n° 1408/71 à la législation néerlandaise en matière d'assurance vieillesse, se limite à énoncer des dispositions sur la base desquelles les périodes antérieures au 1er janvier 1957 peuvent être considérées comme des périodes d'assurance à l'égard des intéressés qui ne satisfont pas aux conditions requises par les articles 55 et 56 de l'AOW pour l'octroi des avantages transitoires.

10. La question serait de savoir si, par application de l'article 10 du règlement n° 1408/71, la demanderesse répond aux conditions donnant droit aux avantages transitoires.

Dans le cas seulement où il était établi qu'elle n'y satisfait pas se poserait la question de savoir si des périodes antérieures au 1er janvier 1957 peuvent encore, le cas échéant, être considérées comme des périodes d'assurance sur la base de l'annexe VI.

Le Raad van Beroep semble suggérer que l'annexe VI ne constitue pas une dérogation expresse au principe de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

La juridiction nationale considère, par ailleurs, que les avantages transitoires et la réglementation prévue par l'annexe VI sont deux réglementations autonomes.

En tout état de cause, même si les dispositions de l'annexe VI constituaient une réglementation particulière par rapport aux avantages transitoires, il faudrait se demander si l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 n'implique pas simplement que la demanderesse devrait bénéficier des avantages transitoires.

II — Procédure

11. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 7 octobre 1988.

12. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut CEE de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par:

— la Sociale Verzekeringsbank, partie défenderesse au principal, représentée par Mes B. H. ter Kuile et E. H. Pijnacker Hordijk, avocats à La Haye et à Bruxelles;

— le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par Me H. J. Heinemann, secrétaire général adjoint au ministère des Affaires étrangères;

— la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. M. D. Gouloussis, conseiller juridique, et M. J. Drijber, membre du service juridique de la Commission.

13. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

14. La Cour, par décision du 21 juin 1989, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

III — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

15. La *Sociale Verzekeringsbank* propose à la Cour de répondre négativement à la question préjudicielle.

Elle constate, d'abord, que les périodes antérieures au 1er janvier 1957, pour lesquelles une pension de vieillesse est accordée en vertu des articles 55 et 56 de l'AOW, ne sont pas des périodes d'assurance effectives, mais des périodes d'assurance fictives, car l'intéressé n'est redevable d'aucune cotisation. Les droits à pension correspondant à ces périodes seraient des droits « gratuits » pour l'octroi desquels un lien de rattachement particulier avec les Pays-Bas serait exigé. Il en serait de même pour les « périodes d'assurance » au sens de l'annexe VI. En effet, les conditions prévues sous f) ne constitueraient que le pendant de la condition de six ans et de la condition de la résidence actuelle prévues par l'AOW.

La défenderesse estime, ensuite, que la suggestion du Raad van Beroep, selon laquelle l'annexe VI n'est pas une disposition dérogatoire à l'article 10 du même règlement, est inexacte. A propos des avantages transitoires, on ne pourrait pas parler de droits qui sont refusés à l'intéressé pour la seule raison qu'il ne réside pas sur le territoire de l'État où se trouve l'institution débitrice. La jurisprudence de la Cour (voir, notamment, les arrêts du 10 juin 1982, Camera, et du 24 février 1987, Giletti, précités) relative à l'article 10 du règlement n° 1408/71 ne s'appliquerait pas aux avantages transitoires.

En tout état de cause, l'inapplicabilité de l'article 10 du règlement n° 1408/71 découlerait de l'arrêt de la Cour du 25 février 1986, Spruyt (284/84, Rec. p. 685), où la Cour aurait reconnu que, eu égard à la nature particulière de l'AOW, la règle de l'article 10 du règlement n° 1408/71 ne pourrait pas être appliquée purement et simplement à l'AOW. Cela vaudrait a fortiori pour les avantages transitoires.

Il faudrait, sur la base du droit interne néerlandais, décider d'abord si un intéressé remplissait les conditions lui permettant de bénéficier des avantages transitoires. En cas de réponse négative, il faudrait ensuite examiner si les dispositions communautaires ne permettaient pas à l'interessé d'obtenir des prestations. Dans ce contexte, l'annexe VI s'appliquerait par dérogation à l'article 10 du règlement n° 1408/71. Le point de départ de la réglementation contenue à l'annexe VI serait que l'intéressé qui ne bénéficie pas des avantages transitoires doit encore pouvoir bénéficier de droits à pension pour les périodes antérieures au 1er janvier 1957 et pour lesquelles il existe un lien de rattachement avec les Pays-Bas soit sur le plan de la résidence de l'intéressé, soit au niveau de l'activité salariée.

Il n'existerait aucune raison pour octroyer à un travailleur migrant des droits à pension pour des périodes antérieures au 1er janvier 1957 au cours desquelles il n'a eu aucun lien avec les Pays-Bas.

A supposer que l'article 10 du règlement n° 1408/71 soit applicable purement et simplement à l'AOW, pratiquement quiconque a été assuré au titre de l'AOW à un moment quelconque après le 1er janvier 1957 pourrait prétendre à des avantages transitoires (gratuits).

Une telle solution ne résulterait pas davantage du principe de la libre circulation des travailleurs. Dans les arrêts du 25 février 1986, De Jong (254/84, Rec. p. 671), et Spruyt (précité), la Cour aurait décidé qu'il suffit, au regard de ce principe, que les périodes antérieures au 1er janvier 1957 soient considérées pour le calcul de droits à pension au titre de l'AOW uniquement dans la mesure où, pendant ces périodes, les intéressés ont habité aux Pays-Bas ou y ont exercé une activité salariée.

16. Le *gouvernement des Pays-Bas* estime que ni le principe de la libre circulation des personnes ni l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 n'ont pour effet qu'aucune condition de résidence ne peut être prévue pour l'octroi d'avantages donnés sans contrepartie de la part de l'intéressé. L'article 10, paragraphe 1, du règlement précité concernerait des droits qui ont été acquis ou des prétentions qui peuvent être reconnues au moment de la survenance du risque en question. Les avantages transitoires ne peuvent être réputés entrer dans le champ d'application de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

Le gouvernement néerlandais considère que, dans l'arrêt du 25 février 1986, Spruyt (précité), la Cour aurait expressément sanctionné le principe selon lequel les conditions de résidence fixées dans le cadre de l'AOW, en liaison avec les règles inscrites à l'annexe VI, sont conformes au droit communautaire.

L'annexe VI n'aurait aucun sens si, en vertu de l'article 10 du règlement n° 1408/71, quiconque réside dans un des États membres avait droit aux avantages transitoires.

Le gouvernement néerlandais propose de répondre à la question préjudicielle que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ne doit pas être interprété en ce sens qu'une disposition de droit national telle que celle dont il s'agit en l'espèce, qui prévoit que le droit aux avantages transitoires au titre de la législation nationale peut être refusé à l'intéressé pour le seul motif que celui-ci ne réside pas sur le territoire de l'État dans lequel l'organisme débiteur se trouve, est incompatible avec l'article précité, étant donné qu'il s'agit d'un régime tel que l'AOW, dans lequel il suffit d'être résident pour être assuré, et que l'annexe VI contient une réglementation spécifique concernant la prise en considération comme années assurées des périodes se situant avant le 1er janvier 1957 pour les personnes qui remplissent certaines conditions.

17. La *Commission* estime que ni l'article 51 du traité CEE ni une disposition du règlement n° 1408/71 ne s'opposent à l'exigence de la condition de la résidence actuelle.

Elle rappelle les arrêts de la Cour Smieja, Giuliani, Camera, De Jong, Spruyt, Van

Roosmalen, Giletti, précités, et l'arrêt du 23 septembre 1987, De Rijke (43/86, Rec. p. 3611), pour en conclure qu'on ne saurait affirmer qu'un intéressé s'est vu refuser « un droit acquis » à une prestation « pour le seul motif qu'il ne réside pas sur le territoire de l'État où se trouve l'organisme débiteur de la prestation », comme cela aurait été le cas dans les affaires citées. L'arrêt Spruyt recèlerait en fait la réponse à la question préjudicielle.

Selon la Commission, il faut déterminer d'abord, sur la base du droit national applicable, s'il s'agit de la naissance d'un droit. Il serait incontesté que la demanderesse ne satisfait pas aux conditions prévues par les articles 55 et 56 de l'AOW pour bénéficier des avantages transitoires. En droit national, il ne serait donc pas question d'un « droit acquis ».

Il conviendrait d'examiner si le règlement n° 1408/71, en complément au droit national, donne naissance aux avantages transitoires. Tel ne serait pas le cas selon la Commission. Elle ajoute que si l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 s'opposait à la condition de la résidence actuelle, l'annexe VI serait sans objet.

Le règlement viserait à promouvoir la libre circulation des travailleurs en supprimant les éventuels obstacles découlant des régimes nationaux dans le domaine des assurances sociales et n'exigerait pas l'attribution de prestations pour des périodes pendant lesquelles l'intéressé n'a ni résidé ni travaillé aux Pays-Bas. Les conséquences de la thèse opposée seraient énormes. Les ressortissants des États membres qui ont été assurés au moins un jour au titre de l'AOW pourraient alors, pour autant qu'ils aient résidé pendant six ans après leur cinquante-neuvième anniversaire dans un des États membres et continuent à y résider, bénéficier gratuitement d'une pension de vieillesse pour les années comprises entre le quinzième anniversaire et le 1er janvier 1957.

La Commission propose à la Cour de répondre comme suit à la question posée:

« Ni l'article 51 du traité CEE ni une quelconque disposition du règlement (CEE) n° 1408/71 en particulier son article 10, paragraphe 1, ne s'oppose à ce qu'un État membre, dans l'application d'un régime légal, tel que l'AOW néerlandaise, prévoyant une assurance de vieillesse générale pour tous les ressortissants et personnes assimilées, n'accorde pas à des assurés qui ne satisfont pas aux conditions posées par ce régime légal pour que des périodes antérieures à son entrée en vigueur soient assimilées à des périodes assurées de pension de vieillesse pour les premières desdites périodes, lorsque ces personnes n'ont ni résidé ni travaillé dans l'État membre en question pendant les périodes considérées. »

G. F. Mancini
Juge rapporteur