ARRÊT DE LA COUR
DU 14 MARS 1978 [1]

Max Schaap
contre Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen
(demande de décision préjudicielle formée par le Centrale Raad van Beroep, Utrecht)

«Sécurité sociale»

Affaire 98/77

Sommaire

1. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Prestations — Cumul — Prestations correspondant à une période d'assurance rachetée volontairement par l'intéressé — Application de l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 574/72 du Conseil*

2. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Prestations — Cumul — Droit ouvert en vertu d'une seule législation nationale — Clauses de réduction ou de suspension — Applicabilité — Réglementation communautaire plus favorable — Préférence*
(Règlement du Conseil n° 1408/71, art. 12, § 2, et art. 46)

1. Sont à considérer comme tombant sous l'empire de l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 574/72 du Conseil les prestations correspondant à une période d'assurance rachetée en vertu des dispositions d'une législation nationale qui accorde au travailleur cette faculté.

2. Tant que le travailleur reçoit une pension en vertu de la seule législation nationale, les dispositions du règlement n° 1408/71 ne font pas obstacle à ce que la législation nationale lui soit appliquée intégralement, y compris les règles anti-cumul nationales, étant entendu que si l'application de cette législation se révèle moins favorable que celle du régime de l'article 46 du règlement n° 1408/71, les dispositions de cet article doivent être appliquées.

Dans l'affaire 98/77

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Centrale Raad van Beroep, Utrecht, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

MAX SCHAAP, Amsterdam,

1 — Langue de procédure: le néerlandais.

et

BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR BANK- EN VERZEKERINGSWEZEN, GROOTHANDEL EN VRIJE BEROEPEN (Comité directeur de l'Association professionnelle des banques et des assurances, du commerce de gros et des professions libérales), Amsterdam,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 12, paragraphe 2, et 46 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 149, p. 2),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le requérant au principal, M. Schaap, de nationalité néerlandaise, a accompli une période d'assurance en Allemagne de 1929 à 1933. Il s'est ensuite installé aux Pays-Bas où, à partir de 1934, à l'exeption de la période de 1940 à 1945, il a travaillé comme salarié et comme indépendant jusqu'au 1er juin 1972, date à laquelle il est devenu invalide. Il s'est vu octroyer par la défenderesse au principal, institution néerlandaise compétente (ci-après dénommée «la Caisse», une pension d'invalidité au titre de la législation néerlandaise sur l'assurance invalidité (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, ci-après dénommée WAO).

En même temps, M. Schaap a été admis par l'institution allemande compétente à faire valoir une pension d'invalidité, d'un montant plus élevé que celui auquel il aurait eu droit sur la base des seules périodes d'assurance obligatoire accomplies par lui en Allemagne. Il avait, en effet, fait usage de la possibilité offerte par la législation allemande relative aux victimes de la persécution nationale-socialiste, et avait racheté volontai-

rement la période de 1934 à 1945, en matière d'assurance pension (dont invalidité), afin de pouvoir prétendre à une pension allemande plus élevée.

Compte tenu de cette pension d'invalidité allemande, la Caisse néerlandaise a réduit le montant de la prestation due à l'intéressé en vertu de la WAO, en application de l'arrêté royal du 22 décembre 1972, pris en exécution de l'article 52 de la WAO et de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71. M. Schaap a alors saisi le Raad van Beroep d'Amsterdam, en arguant de ce qu'il avait été tenu compte à tort de la totalité de sa pension allemande, alors que la plus large partie de celle-ci était due sur la base d'une assurance volontaire.

Le Raad van Beroep ayant débouté M. Schaap, celui-ci a interjeté appel devant le Centrale Raad van Beroep d'Utrecht qui, par ordonnance du 12 juillet 1977, transmise à la Cour par lettre de son président du 28 juillet suivant, a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de la question préjudicielle suivante:

«Lorsqu'un travailleur a été assujetti à la législation de deux ou plusieurs États membres, dans quelle mesure les dispositions combinées de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 46 du règlement n° 1408/71 font-elles obstacle à l'application de règles nationales anti-cumul telles que celles prévues par la WAO, si le droit à prestation est acquis exclusivement au titre de la législation nationale, sans qu'il y ait lieu d'appliquer en l'occurrence le règlement en question?»

L'ordonnance du Centrale Raad van Beroep est parvenue à la Cour le 1er août 1977.

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

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE

La *partie défenderesse* au principal rappelle que, en ce qui concerne les Pays-Bas, les prestations ne seraient pas acquises en vertu du règlement n° 1408/71, mais au titre du droit national. L'article 12, paragraphe 2, deuxième phrase, n'énoncerait aucune interdiction d'adopter une réglementation nationale anti-cumul. Les clauses de réduction prévues par l'arrêté royal du 22 décembre 1972 seraient relatives au cumul de prestations nationales et de prestations étrangères et ne relèveraient pas du domaine d'application de l'article 12, paragraphe 2. Ce dernier prévoirait une exception à la règle générale énoncée à la première phrase dudit paragraphe 2 (selon laquelle les clauses de réduction prévues par les législations nationales des États membres en matière de cumul de prestations et d'autres prestations de sécurité sociale sont applicables quand bien même ces autres prestations seraient versées par un autre État membre). Or cette exception à la règle générale ne serait pas applicable aux dispositions du genre de celles que prévoit l'arrêté royal. A supposer même qu'elle le soit, l'exception énoncée à la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 12 ne viserait que le cas dans lequel des prestations d'invalidité de même nature sont liquidées par des institutions de deux ou plusieurs États membres, conformément aux dispositions de l'article 46.

Les prestations néerlandaises ne seraient pas «liquidées conformément aux dispositions de l'article 46» puisque, n'étant nullement fonction de la durée d'assurance, leur montant ne pourrait correspondre à la durée totale des assurances accomplies aux Pays-Bas. Lorsque le calcul opéré en vertu du paragraphe 2

de l'article 46 ne fait pas apparaître un montant plus élevé, ce qui ne serait pratiquement jamais le cas aux Pays-Bas, il ne resterait que la méthode nationale de calcul du montant des prestations.

Il n'y aurait pas de différence substantielle entre l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 et l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 3. Dès lors, la jurisprudence de la Cour découlant d'arrêts rendus dans le cadre de ce dernier règlement serait applicable en l'espèce au principal; cette jurisprudence suggérerait clairement d'introduire des clauses de réduction dans l'hypothèse d'un cumul du genre de celui au principal.

De plus, si en fait la deuxième phrase de l'article 12, paragraphe 2, devait être applicable, et si, en conséquence, l'effet des clauses de réduction néerlandaises était mis à néant, il s'ensuivrait qu'une partie de la prestation nationale, à savoir la part qui normalement ne serait pas versée en application des clauses nationales de réduction, devrait néanmoins être versée en vertu du règlement n° 1408/71. On pourrait dire que cette part des prestations prend ainsi le caractère d'une prestation acquise au titre du règlement communautaire, ce qui, sur la base des principes développés dans l'arrêt Petroni, signifierait, à son tour, qu'il n'y aurait aucune raison de ne pas lui appliquer l'article 46, paragraphe 3.

Enfin, il ne serait pas conforme aux buts poursuivis par les articles 48 à 51 du traité que ces derniers, ou des règlements pris en vertu de ceux-ci, empêchent de faire obstacle au niveau national aux cumuls inéquitables. Il devrait assurément en être ainsi dans des cas tels que celui de l'espèce au principal, où une prestation au titre de la législation d'un État membre s'ajouterait à la prestation acquise en vertu de la loi néerlandaise sur l'assurance invalidité, laquelle s'élève déjà à 80 % du dernier salaire. Cette situation serait d'autant plus inadmissible que l'intéressé jouirait ainsi de prestations supérieures au salaire qu'il touchait auparavant.

Le *gouvernement belge* rappelle son argumentation dans les affaires 22/77 (Mura, non encore publiée) et 37/77 (Greco, non encore publiée).

Le *gouvernement italien* fait remarquer que l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 devrait être interprété dans ce sens qu'il exclut l'application de règles nationales anti-cumul en cas de concurrence entre deux prestations de même nature liquidées par deux États membres conformément à l'article 46 du même règlement, même lorsqu'une des prestations est due en vertu de la seule législation nationale, parce que même dans ce cas la liquidation serait effectuée *conformément* à l'article 46, paragraphe 1. Comme l'article 46 prescrit de choisir, entre le montant qui résulte de l'application de la seule législation nationale et celui qui résulte de l'application des règles sur la totalisation, le montant le plus élevé, la «prestation due en vertu de la seule législation nationale» serait due «conformément» à l'article 46, paragraphe 1. Dès lors, l'article 12, paragraphe 2, ne serait pas incompatible avec le traité, même si dans certains cas le travailleur migrant est avantagé par rapport au travailleur sédentaire.

La *Commission* fait observer que le problème qui fait l'objet de la question préjudicielle ne serait pas de la même nature que celui soulevé par M. Schaap tant en première instance qu'en appel. L'intéressé considérerait que la Caisse n'aurait pas dû tenir compte de la partie de sa pension allemande acquise sur la base d'une assurance volontaire, et ferait référence à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71. Comme on pourrait déduire de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 93/76 (Liégeois, Recueil 1977, p. 543) qu'à condition de verser les cotisations prévues par la législation nationale, le rachat de périodes d'assurance devrait être considéré comme une forme d'assurance volontaire, il semble-

rait qu'il faille admettre que la période 1934 à 1945, qui a fait l'objet d'un rachat de cotisations de la part de M. Schaap, est une période d'assurance volontaire au sens du règlement n° 1408/71.

Dès lors, la Caisse néerlandaise aurait dû appliquer les dispositions particulières prévues pour les périodes d'assurance volontaire, et notamment l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, qui prévoit que «pour l'application de l'article 46, paragraphe 3 ... les montants des prestations correspondant aux périodes d'assurance volontaire ou facultative continuée ne sont pas pris en compte».

Quant à la question préjudicielle elle-même, elle poserait en termes identiques le problème d'interprétation soumis à la Cour dans les affaires 22/77 et 37/77. L'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 énoncerait le principe selon lequel les clauses anti-cumul prévues par les législations nationales peuvent être appliquées aux travailleurs couverts par ledit règlement, sauf lorsqu'il s'agit de certaines prestations de même nature, et notamment de prestations d'invalidité liquidées conformément à l'article 46.

Si l'article 12, paragraphe 2, favorable en tant que tel au travailleur migrant, figure dans le règlement n° 1408/71, ce serait parce que celui-ci, dans son article 46, paragraphe 3, limite le cumul des pensions. Or la Cour aurait dit pour droit dans l'arrêt dans l'affaire 24/75 (Petroni, Recueil 1975, p. 1149) que cette dernière disposition est incompatible avec l'article 51 du traité. Pourrait-on dès lors admettre qu'il serait légitime de réintroduire les règles anti-cumul internes? La Cour, dans l'arrêt Petroni, n'aurait pas condamné le principe de la réduction des pensions. Dans l'exercice des compétences qu'il tient de l'article 51, le Conseil, dans la mesure où il édicte des règles conférant aux travailleurs migrants des droits dont ils n'auraient pas disposé autrement, serait habilité à s'assurer qu'elles n'aient pas pour résultat un cumul injustifié de prestations. Mais l'article 12, paragraphe 2, ne permettrait pas l'application de clauses anti-cumul internes qu'il s'agisse de prestations liquidées en vertu de l'article 46, paragraphes 1 ou 2. Il serait préférable d'ailleurs, à défaut d'un régime commun de sécurité sociale, d'avoir une règle communautaire permettant d'eviter les cumuls injustifiés, plutôt que la réduction s'opère sur la base de clauses anti-cumul internes.

Selon l'avocat général Warner dans ses conclusions sous les affaires 22/77 et 37/77, lorsqu'une prestation est acquise au titre de la seule législation d'un État membre, l'article 12 n'interdirait pas l'application d'une clause anti-cumul interne, à condition que la prestation donnant lieu à réduction se superpose à une prestation acquise au titre de la législation d'un autre État membre. La Cour aurait reconnu que dans certaines hypothèses autres que la superposition des périodes d'assurance, il pourrait résulter de l'interprétation qu'elle donne de l'article 51 des cumuls de pensions, mais que «cette conséquence découlerait non de l'interprétation du droit communautaire mais du système actuellement en vigueur qui, faute d'un régime commun de sécurité sociale, reposerait sur une simple coordination de législations nationales non encore harmonisées» (arrêt dans l'affaire 50/75, Massonet, Recueil 1975, p. 1484).

Dans le cas de l'espèce au principal, il ne saurait y avoir superposition de périodes, étant donné que d'une part la législation néerlandaise n'est pas fondée sur des périodes d'assurance, et que d'autre part la pension allemande a été acquise pour partie sur la base d'une assurance volontaire. Si l'on devait admettre que la règle anti-cumul interne

pourrait se substituer à l'article 46, paragraphe 3, pour réduire la prestation acquise en vertu de la seule législation nationale, ne conviendrait-il pas de respecter la volonté du législateur communautaire, qui dans l'article 46 du règlement n° 574/72 a clairement entendu ne pas porter atteinte aux droits découlant de l'assurance volontaire? Il apparaîtrait impensable que cette dernière disposition puisse, du seul fait que l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 ait été considéré par la Cour comme incompatible avec l'article 51 du traité, ne plus être d'application, car si tel devait être le cas, les intéressés se trouveraient placés dans une situation moins favorable que celle résultant de l'application de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71;

Attendu que le gouvernement de la République italienne, représenté par M^e O. Fiumara, vice-avvocato dello Stato, en qualité d'agent et la Commission des CE, représentée par M. A. Haagsma, membre du service juridique de la Commission, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 17 janvier 1978;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 février 1978;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 12 juillet 1977, parvenue à la Cour le 1^er août suivant, le Centrale Raad van Beroep a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation des articles 12, paragraphe 2, et 46 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 149, p. 2);

2 que cette question est posée dans le cadre d'un litige portant sur le calcul par l'institution néerlandaise compétente de la pension d'invalidité d'un ressortissant néerlandais, requérant au principal, ayant travaillé en Allemagne de 1929 à 1933, puis aux Pays-Bas;

3 qu'ayant fait usage de la possibilité offerte par la législation allemande relative aux victimes de la persécution nationale-socialiste, l'intéressé avait, en matière d'assurance pension (dont invalidité), racheté volontairement la période de 1934 à 1945, afin de pouvoir prétendre à une pension allemande plus élevée;

4 que, compte tenu de cette pension d'invalidité allemande, la Caisse néerlandaise a réduit, en application de l'arrêté royal néerlandais du 22 décembre 1972, pris en exécution de l'article 52 de la Wet op arbeidsongeschiktheidsverzekering (loi sur l'assurance invalidité) (WAO), et de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, le montant de la prestation due à l'intéressé en vertu de la législation néerlandaise sur l'assurance pension;

5 que l'intéressé a attaqué cette décision en arguant de ce qu'il avait été tenu compte à tort de la totalité de sa pension allemande, alors que la plus large partie de celle-ci serait due sur la base d'une assurance volontaire;

6 qu'en outre il a été avancé que les dispositions du règlement n° 1408/71, telles qu'interprétées par la Cour dans son arrêt du 21 octobre 1975 (Petroni, affaire 24/75, Recueil 1975, p. 1149) s'opposeraient à la réduction, en vertu des dispositions de la législation nationale d'un État membre, de la prestation acquise en vertu de la seule législation nationale sans recours aux dispositions communautaires;

7 attendu qu'il est demandé dans quelle mesure, lorsqu'un travailleur a été assujetti à la législation de deux ou plusieurs États membres, les dispositions combinées de l'article 12, paragraphe 2, et de l'article 46 du règlement n° 1408/71 font obstacle à l'application de règles nationales anti-cumul telles que celles prévues par la WAO, si le droit à prestation est acquis exclusivement au titre de la législation nationale, sans qu'il y ait lieu d'appliquer en l'occurrence de règlement en question;

En ce qui concerne la partie de la prestation allemande due en vertu de la période de 1934 à 1945

8 Attendu que l'article 46, paragraphe 2, du règlement n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 (JO n° L 74, p. 1) prévoit que pour l'application de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, les montants des prestations correspondant aux périodes d'assurance volontaire ou facultative continuée ne sont pas pris en compte;

9 qu'il va de soi que sont à considérer comme tombant sous l'empire de cette disposition les prestations correspondant à une période d'assurance rachetée en vertu des dispositions d'une législation qui accorde au travailleur la faculté de racheter l'assurance pour cette période;

En ce qui concerne l'application de la législation nationale

10 Attendu que la Cour a déjà dit pour droit dans son arrêt du 13 octobre 1977 (Greco, affaire 37/77, Recueil 1977, p. 1711) que tant que le travailleur reçoit une pension en vertu de la seule législation nationale, les dispositions du règlement n° 1408/71 ne font pas obstacle à ce que la législation nationale lui soit appliquée intégralement, y compris les règles anti-cumul nationales, étant entendu que si l'application de cette législation nationale se révèle moins favorable que celle du régime de totalisation et proratisation, ce dernier doit en vertu de l'article 46, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 être appliqué;

11 qu'il s'ensuit que si les dispositions du règlement n° 1408/71 sont plus favorables au travailleur que la législation nationale, celles-ci doivent être appliquées;

Sur les dépens

12 Attendu que les frais exposés par le gouvernement belge, le gouvernement italien et la Commission des CE, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

13 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale en cause, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Centrale Raad van Beroep, par ordonnance du 12 juillet 1977, dit pour droit:

Tant que le travailleur reçoit une pension en vertu de la seule législation nationale, les dispositions du règlement n° 1408/71 ne font pas obstacle à ce que la législation nationale lui soit appliquée intégralement, y compris les règles anti-cumul nationales, étant entendu que si l'application de cette législation se révèle moins favorable que celle du régime de

l'article 46 du règlement n° 1408/71, les dispositions de cet article doivent être appliquées.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 mars 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JEAN-PIERRE WARNER
(voir affaire 83/77, p. 694)