par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal du travail de Hasselt par jugement du 25 juin 1976, dit pour droit:

«L'article 46, paragraphe 3, du règlement 1408/71, ainsi que la décision n° 91 de la Commission administrative, sont incompatibles avec l'article 51 du traité dans la mesure où ils imposent une limitation de cumul de deux prestations acquises dans différents États membres par une diminution du montant d'une prestation acquise en vertu de la seule législation d'un État membre.»

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 15 DÉCEMBRE 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Vous avez été saisis de cette affaire par une demande de décision préjudicielle formée par le tribunal du travail du ressort de Hasselt en Belgique. A notre avis, cette affaire ne présente pas de difficulté, parce que, comme la Commission l'a montré, l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 24-75, Petroni/ONPTS (Recueil 1975, p. 1149), fournit une réponse complète aux questions posées dans l'ordonnance de renvoi. Nous savons, bien sûr, que la Cour n'est pas strictement liée par ses propres décisions. Mais il est rare qu'elle s'en écarte et c'est, à notre avis, une attitude sage car la certitude dans le

1 — Traduit de l'anglais.

droit revêt une grande importance. Elle est particulièrement importante dans un domaine tel que celui de la sécurité sociale qui nous intéresse en l'espèce dans lequel le droit est hautement complexe et affecte les droits de nombre de personnes aux moyens modestes. Nous nous refusons à imaginer la confusion et les injustices qui pourraient être causées si la Cour devait prononcer des arrêts contradictoires dans un tel domaine. Au reste, nous estimons que l'arrêt rendu dans l'affaire Petroni était bien fondé. Il s'inscrit dans une longue série d'arrêts conséquents de la Cour dont tous se fondent sur l'idée que l'article 51 du traité CEE n'habilite pas le Conseil à priver les travailleurs migrants de droits qui leur sont conférés par les législations des États membres. Dans l'affaire 191-73, Niemann/Bundesversicherungsanstalt (Recueil 1974, p. 571-584), nous avons relevé les arrêts rendus en ce sens par la Cour, tels qu'ils se présentaient à l'époque. Depuis, il y a eu les arrêts rendus dans l'affaire Niemann elle-même, dans l'affaire Petroni et dans l'affaire 50-75, CPEP/Massonet (Recueil 1975, p. 1473). S'écarter de ce point de vue signifierait que l'on considère que les auteurs du traité ont voulu que les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté puissent être placés, en raison du traité, dans une situation plus défavorable que celle qu'ils auraient eue sans lui. Cette thèse nous semblerait contraire tant à l'esprit du traité qu'à la lettre de ses dispositions applicables.

Nous devons certes nous garder de répéter tout ce que nous avons dit dans l'affaire Petroni. Vous vous souviendrez, Messieurs, qu'elle portait sur la compatibilité d'une disposition particulière du règlement CEE 1408/71 du Conseil, à savoir l'article 46, paragraphe 3, avec l'article 51 du traité. La finalité de l'article 46, paragraphe 3, ou, en tout cas, l'un de ses objectifs, était de limiter le montant total de la pension que peut percevoir une personne qui a été soumise au régime de sécurité sociale de deux ou de plusieurs États membres, au montant auquel elle aurait eu droit si toutes les périodes d'assurance qu'elle a accomplies sous les régimes de ces États membres l'avaient été dans l'État membre dont la législation lui aurait accordé la pension la plus élevée. Comme le préambule du règlement 1408/71 le précise, ses auteurs ont estimé que le fait, pour un pensionné, de recevoir davantage constituerait «des cumuls injustifiés».

L'article 46 porte sur le calcul des prestations de vieillesse et de décès ainsi que, aux termes de l'article 40, paragraphe 1, sur le calcul des pensions d'invalidité dans des cas autres que ceux des travailleurs qui n'ont été assujettis qu'aux législations du type A, c'est-à-dire les législations d'après lesquelles le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance.

Selon l'article 46, un travailleur qui a été soumis au régime de sécurité sociale de deux ou de plusieurs États membres peut se trouver dans l'une des quatre hypothèses suivantes en ce qui concerne ses droits à une pension:

1) Il peut prétendre à une pension dans cet État sans recourir à la totalisation prévue par le droit communautaire et estimer qu'il ne peut obtenir des prestations plus importantes par l'application à sa situation des procédés de totalisation et de proratisation prévus par ce droit; ou
2) il peut avoir droit à une pension dans cet État sans recourir à la totalisation mais y prétendre à une pension plus importante par voie de totalisation et de proratisation; ou
3) il ne peut avoir droit à une pension dans cet État que par voie de totalisation et de proratisation; ou
4) il peut n'avoir droit à aucune pension dans cet État même si les procédés de la totalisation et de la proratisation sont appliqués à sa situation.

Le paragraphe 1 de l'article 46 vise le cas d'une personne qui a droit à une pension dans l'État membre intéressé sans recourir à la totalisation, c'est-à-dire d'une

personne qui se trouve soit dans la première, soit dans la seconde des hypothèses décrites. Il prévoit que cette personne est «prima facie» habilitée à percevoir la pension la plus élevée, que ce soit celle établie par référence à la législation de ce seul État membre (que le tribunal du travail désigne d'une manière appropriée dans son ordonnance de renvoi comme le «montant national» des prestations) ou la pension établie par application des procédés de totalisation et de proratisation (désigné par le tribunal du travail comme le «montant proportionnel» des prestations). Nous disons «prima facie» en raison de l'existence de l'article 46, paragraphe 3.

Le paragraphe 2 de l'article 46 envisage le cas d'une personne qui ne peut obtenir une pension de l'État membre intéressé que par la voie de la totalisation et de la proratisation, c'est-à-dire d'une personne se trouvant dans la troisième hypothèse décrite. Il dispose que dans ce cas, il y a lieu d'appliquer ces méthodes. Ce faisant, l'article 46 prévoit en son paragraphe 2 a) la liquidation du «montant de la prestation à laquelle l'intéressé pourrait prétendre si toutes les périodes d'assurance accomplies sous les législations des États membres auxquelles il a été assujetti avaient été accomplies dans l'État en cause et désigne ce montant «montant théorique de la prestation».

L'article 46, paragraphe 3, est libellé comme suit:

«l'intéressé a droit, dans la limite du plus élevé des montants théoriques de prestations calculées selon les dispositions du paragraphe 2, alinéa a), à la somme des prestations calculées conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2.

Pour autant que le montant visé à l'alinéa précédent soit dépassé, chaque institution qui applique le paragraphe 1 corrige sa prestation d'un montant correspondant au rapport entre le montant de la prestation considérée et la somme des prestations déterminées selon les dispositions du paragraphe 1.» (JO L 149, p. 18 du 5. 7. 1971).

Dans l'affaire Petroni, la Cour a décidé que l'article 46, paragraphe 3, était incompatible avec l'article 51 du traité dans la mesure où il imposait une diminution du montant d'une prestation acquise en vertu de la seule législation nationale.

Nous interprétons cet arrêt en ce sens que, si la question avait été pertinente, la Cour aurait considéré l'article 46, paragraphe 3, comme valide dans la mesure où il prévoit la réduction du montant de la prestation à concurrence de l'excédent, dans les cas où le «montant proportionnel» excède le «montant national», parce que le droit à l'excédent est acquis non pas en vertu de la législation natonale mais aux termes du droit communautaire. Nous avons certainement affirmé que l'article 46, paragraphe 3, était valide dans cette mesure (voir Recueil 1975, p. 1167). Cette question ne revêtait cependant pas d'importance au regard des faits de l'affaire Petroni.

C'est sans aucun doute pour cette raison que dans cette affaire l'attention de la Cour n'a pas été attirée sur l'instrument qui est à l'origine de la demande préjudicielle présentée en l'espèce, à savoir la décision n° 91 du 12 juillet 1973 de la Commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il s'agit bien sûr de l'organisme institué par l'article 80 du règlement 1408/71 dont l'une des tâches est, aux termes de l'article 81 a):

«de traiter toute question administrative ou d'interprétation découlant des dispositions du présent règlement . . ., sans préjudice du droit des autorités, institutions et personnes intéressées de recourir aux procédures et aux juridiction prévues par les législations des États membres, par le présent règlement et par le traité». (JO L 149 du 5. 7. 1971).

La décision n° 91 a été adoptée en exécution de cette tâche. Ses termes ne sont

pas entièrement clairs, comme le souligne le tribunal du travail, mais elle signifie, nous semble-t-il, que l'article 46, paragraphe 3, doit être interprété en ce sens qu'il n'exige pas qu'une prestation soit réduite en deçà du «montant proportionnel» ou, en d'autres termes, que l'article 46, paragraphe 3, ne soit appliqué que dans le cas où le «montant national» excède le «montant proportionnel» et dans ce cas seulement à concurrence de cet excédent. L'argument invoqué à l'appui de cette interprétation dans le préambule de la décision est que, dans le cas contraire, la situation des travailleurs sous le régime du règlement 1408/71 serait plus mauvaise qu'elle ne l'était en vertu du règlement 3, alors que l'intention avait été de l'améliorer.

Les faits de l'espèce peuvent être résumés comme suit. Le requérant devant le tribunal du travail, M. J. Strehl, est né en 1915. Il a passé sa vie active en partie comme mineur en Belgique et en partie dans un autre emploi (on ne nous indique pas sa nature) en Allemagne. Depuis environ 1969 M. Strehl, qui réside en Belgique, a bénéficié de pensions d'invalidité tant belge qu'allemande. En 1975 sa pension allemande a été révisée en raison de l'évolution de son état de santé et la pension révisée lui a été allouée rétroactivement avec effet au 1er juillet 1974. En conséquence, semble-t-il, l'institution belge compétente qui est la partie défenderesse devant le tribunal du travail, a révisé sa pension belge. C'est ce nouveau calcul effectué par la partie défenderesse au principal que M. Strehl conteste devant le tribunal du travail.

Dans ses observations, la Commission a soulevé la question de savoir si, au regard des articles 94, paragraphe 5, du règlement 1408/71 et 118, paragraphe 2, du règlement 574/72, la partie défenderesse était autorisée à réviser la pension belge de M. Strehl. Le tribunal du travail n'a cependant posé aucune question à la Cour à cet égard et il n'y a, en fait, pas de raison de penser que ces dispositions n'ont pas été correctement appliquées. Nous laissons donc ce problème de côté.

La législation belge en matière de pensions d'invalidité relève du type A: en vertu de ce régime, le montant des prestations d'invalidité est indépendant des périodes d'assurance. Le «montant national» de la pension d'invalidité belge de M. Strehl s'élevait à 137 352 FB au 1er juillet 1974. Cette somme constituait également le montant «théorique». Le «montant proportionnel» s'élevait à 129 272 FB.

La législation allemande applicable appartient au type B d'après lequel le montant des prestations d'invalidité dépend de la durée des périodes d'assurance. Le montant «national» de la pension allemande de M. Strehl était égal à 86 383 FB au 1er juillet 1974. Son «montant proportionnel» équivalait à 90 048 FB. Son «montant théorique» s'élevait à 172 061 FB. La pension effectivement allouée à M. Strehl en Allemagne était, conformément à l'article 46, paragraphe 1, du règlement 1408/71, le «montant proportionnel» équivalant à 90 048 FB. Si le point de vue que nous avons exposé à propos de la validité de l'article 46, paragraphe 3, est exact, ce montant aurait pu être réduit au niveau du «montant national». Mais, probablement en raison de la décision n° 91, cette réduction n'est pas intervenue.

Aux termes de l'article 46, paragraphe 1, la pension à laquelle M. Strehl avait droit en Belgique était bien sûr le «montant national» de 137 352 FB. Toutefois, prétendument en application de l'article 46, paragraphe 3, la partie défenderesse a réduit ce montant à 82 013 FB au motif que ce montant constituait la différence entre la pension allemande de 90 048 FB et le «montant théorique» allemand plus élevé de 172 161 FB.

Devant le tribunal du travail M. Strehl a fait valoir, ou c'est en tout cas ce que nous en déduisons, qu'au regard de la décision n° 91 il y aurait lieu de lui allouer en Belgique une pension au moins égale au «montant proportionnel», c'est-à-dire 129 272 FB.

En conséquence le tribunal du travail a déféré à la Cour un certain nombre de

questions relatives à l'interprétation de la décision nº 91.

Il n'est pas utile, Messieurs, de vous importuner avec la question de savoir si, au regard des derniers termes de l'article 81, alinéa 1, du règlement 1408/71, une décision telle que la décision nº 91 peut produire un effet juridique quelconque; car, comme nous l'avons indiqué au début, en l'occurrence toute la réponse réside, à notre avis, dans le fait que l'article 46, paragraphe 3, ne saurait être appliqué valablement dans une affaire comme celle de l'espèce. M. Strehl avait droit à une pension de 137 352 FB au titre de la seule législation belge, et il ne pouvait pas être privé de ce droit par aucune disposition du droit communautaire.

Au terme de la procédure écrite, la Cour a invité le Conseil et la Commission a lui fournir les informations dont ils disposaient quant aux effets produits par l'arrêt rendu dans l'affaire Petroni à l'égard de l'application du règlement 1408/71 par les institutions nationales. Le Conseil n'a pas répondu à cette invitation. Peut-être n'avait-il pas besoin de le faire car la Commission a apporté une réponse très utile.

Il en résulte — abstraction faite des problèmes concernant les affaires antérieures — que:

1) tous les États membres ont donné à leurs institutions l'instruction de ne plus appliquer l'article 46, paragraphe 3;
2) la discussion au sein de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (aux réunions de laquelle assistent les représentants de tous les États membres et de la Commission) a révélé que l'on considère que l'arrêt rendu dans l'affaire Petroni ne soulève aucune difficulté lorsque les législations en cause dans une affaire particulière relèvent toutes du type B, sauf lorsque l'une d'entre elles tient compte de périodes d'assurance fictives;
3) dans une affaire où les législations impliquées sont une combinaison du type A et du type B, les représentants des États membres appliquant une législation du type A ont fait valoir que l'inapplicabilité de l'article 46, paragraphe 3, donne lieu à un cumul injustifié de prestations, qu'il serait, à leur avis, légitime d'empêcher en introduisant des dispositions appropriées dans leur législation. La Commission conteste cette thèse au motif qu'elle serait incompatible avec l'article 12, paragraphe 2, du règlement 1408/71.

Messieurs, ainsi que la Cour l'a si souvent souligné, il s'agit d'un genre de problèmes qui doivent inévitablement surgir tant que les diverses législations de sécurité sociale des États membres n'auront pas été remplacées par un seul régime communautaire, bien que, nous le savons, l'article 51 du traité ne le prévoit pas. A cette fin, il serait nécessaire, à notre avis, d'avoir recours à l'article 235 ou peut-être à l'article 236.

D'abord il est évident que lorsqu'une législation de type B permet à un travailleur d'être crédité de périodes d'assurances fictives, cette même législation peut définir les conditions dans lesquelles un tel crédit est admissible afin d'éviter un cumul injustifié. La Cour a statué plus d'une fois en ce sens: voir l'affaire 12-67, Guissart/État belge, Recueil 1967, p. 425 et 434, l'affaire Massonet (déjà citée, Recueil 1975, p. 1484) et l'arrêt rendu dans l'affaire Petroni elle-même (16e attendu).

En second lieu, ce qui, en d'autres circonstances, constitue un cumul «injustifié» de prestations est une question de point de vue. Il n'existe pas de critère objectif permettant d'apprécier cette question et il n'existe certainement pas de critère juridique. On peut comprendre le point de vue selon lequel il est injuste qu'un travailleur qui exerce une activité dans deux États membres reçoive davantage au titre de la pension que ce qu'il

aurait obtenu s'il avait travaillé toute sa vie durant dans l'un ou l'autre État. D'autre part, on peut concevoir qu'un travailleur qui, n'ayant pas trouvé à s'occuper dans son propre pays, a l'initiative de chercher et de trouver du travail dans un autre pays au lieu de demeurer sur place en percevant des allocations de chômage, ne devrait pas se voir contester, lorsqu'il devient vieux ou invalide, l'avantage supplémentaire qu'il a ainsi acquis. Heureusement, cette Cour n'a pas pour mission de rendre des arrêts de caractère moral ou, si vous voulez, politique sur des questions de cette nature. Le devoir de cette Cour est de s'en tenir au droit et, comme nous l'avons indiqué, cela ne présente pas de difficulté, à notre avis.

En conséquence, nous vous suggérons, Messieurs, de répondre aux questions déférées à la Cour dans cette affaire par le tribunal du travail en statuant dans des termes identiques à ceux que la Cour a retenus dans l'affaire Petroni.