CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 16 juillet 1998 *

1. Le Centrale Raad van Beroep d'Utrecht aux Pays-Bas a posé trois questions préjudicielles à la Cour à laquelle il demande, en substance, de lui préciser si les dispositions du règlement (CEE) n° 574/72 [1] (ci-après le « règlement n° 574/72 ») permettent à l'institution de la sécurité sociale de l'État membre à la législation duquel le travailleur était soumis lorsqu'il a été frappé d'une incapacité de travail de réviser le degré d'invalidité reconnu à ce travailleur ou de lui refuser une prestation d'invalidité sans avoir préalablement requis que l'intéressé soit examiné par les services médicaux de l'institution compétente de l'État membre où il réside.

I — Les faits dans les deux litiges au principal

2. Le premier litige oppose le Landelijk instituut sociale verzekeringen, partie appelante, à M. Voeten, partie intimée. M. C. J. M. Voeten, qui réside en Belgique, travaillait en qualité de chauffeur de chariots élévateurs depuis le mois d'octobre 1976 dans une société établie aux Pays-Bas. Il a cessé le travail en novembre 1989, se plaignant de problèmes de dos, d'épaule et de genou.

Au début du mois d'août 1990, M. Voeten a été examiné par les services médicaux de l'institution néerlandaise de la sécurité sociale. Le spécialiste qui le traitait à Anvers a transmis à celle-ci des données qui ont été versées au dossier. En décembre 1990, M. Voeten a eu un entretien avec l'ergonome néerlandais qui était chargé d'évaluer son potentiel d'activité. Par décision du 1er mars 1991, il s'est vu octroyer, avec effet au 22 novembre 1990, une prestation d'invalidité calculée sur la base d'une incapacité de travail de 80 à 100 %.

3. Ce degré d'invalidité professionnelle avait été déterminé en application du critère du « travail adéquat », c'est-à-dire à la fois en fonction des forces et des aptitudes du travailleur et en fonction du travail dont on pouvait équitablement le charger vu sa formation et sa profession antérieure. Or, la législation en matière d'invalidité a été modifiée avec effet au 1er août 1993 et ce critère a été remplacé par la notion de « tout travail généralement accepté que le travailleur est en mesure d'accomplir grâce à ses forces et aptitudes ».

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Règlement du Conseil du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 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, dans la version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 86), tel que modifié par l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO L 302, p. 23).

Depuis cette date, le degré d'incapacité de travail est déterminé en comparant la capacité d'obtenir des revenus dont le travailleur disposait dans son ancien travail lorsqu'il était encore en bonne santé avec le salaire qu'il peut encore gagner dans un nouveau « travail généralement accepté ». Cette nouvelle méthode a permis d'augmenter les possibilités d'emploi des personnes qui avaient été déclarées en situation d'invalidité conformément à la réglementation antérieure.

4. C'est la raison pour laquelle les services médicaux de l'institution débitrice ont reconvoqué M. Voeten aux Pays-Bas afin de réévaluer son invalidité professionnelle. Il s'est présenté le 13 février 1995 à la consultation du médecin-conseil, qui a estimé que, malgré ses handicaps, il était capable d'effectuer à temps plein un travail généralement accepté.

M. Voeten s'est ensuite entretenu avec l'ergonome qui a recommandé de le classer dans la catégorie des invalidités professionnelles de 35 à 45 %. Il a été considéré apte à obtenir, grâce à des fonctions appropriées, un salaire qui, comparé à celui d'un chauffeur de chariots élévateurs, confirme une perte de 36 % dans sa capacité d'obtenir des revenus. Par décision du 20 juin 1995, l'institution appelante a réduit la pension de M. Voeten, à compter du 1er juillet 1995, en la calculant sur la base d'une invalidité professionnelle de 35 à 45 %.

5. Le 1er juillet 1995, M. Voeten est retourné travailler chez son ancien employeur, cette fois en tant qu'ouvrier chargé de la lyophilisation sur plaques. Eu égard à ses nouveaux revenus, sa pension a de nouveau été adaptée par décision du 25 octobre 1995 et acquittée sur la base d'une invalidité professionnelle de 25 à 35 %.

6. M. Voeten a formé un recours contre ces décisions, faisant valoir qu'aucun examen sérieux n'avait eu lieu et qu'on avait à peine prêté attention à ses plaintes. S'autorisant d'un rapport de son spécialiste traitant à Anvers, il affirme qu'il souffre d'une invalidité professionnelle de 80 à 100 %.

7. L'Arrondissementsrechtbank d'Amsterdam a déclaré le recours de M. Voeten fondé dans la mesure où il se rapportait à la décision du 20 juin 1995 et il a annulé cette décision. L'institution appelante s'est pourvue contre ce jugement devant le Centrale Raad van Beroep.

8. Le second litige oppose le Landelijk instituut sociale verzekeringen, partie appelante, à M. Beckers, partie intimée. M. J. Beckers, qui réside en Belgique, travaillait depuis le 20 février 1989 en tant qu'assembleur dans une entreprise aux Pays-Bas. Il a cessé son travail le 2 septembre 1993, se plaignant de douleurs au bas du dos. Trois mois plus tard, il a été soumis, aux Pays-Bas, à un examen médical au terme duquel le médecin-conseil a diagnostiqué une discopathie lombaire. Ce dia-

gnostic a été obtenu sur la base de l'examen médical proprement dit et sur la base des renseignements fournis par l'orthopédiste traitant. Aucun renseignement n'a été sollicité auprès de l'institution de la sécurité sociale de l'État membre de résidence.

9. Au mois de juin 1994, M. Beckers a été soumis à un nouvel examen médical et a eu plusieurs entretiens avec l'ergonome. Celui-ci a abouti à la conclusion que M. Beckers pouvait exercer un nombre suffisant d'activités de remplacement sans danger pour son dos. Selon lui, M. Beckers était atteint d'une invalidité inférieure à 15 %.

10. Au terme de la période d'attente de cinquante-deux semaines durant laquelle l'intéressé perçoit normalement des prestations de maladie, M. Beckers a demandé, le 1er septembre 1994, une prestation d'invalidité, qui lui a été refusée par décision du 12 septembre. Il a formé un recours contre cette décision, affirmant que l'évaluation avait été faite à la légère.

11. L'Arrondissementsrechtsbank de La Haye a fait droit à son recours par jugement du 5 août 1996. Le Landelijk instituut sociale verzekeringen s'est pourvu en appel de ce jugement devant le Centrale Raad van Beroep.

II — Les questions préjudicielles

12. Avant de se prononcer sur ces deux litiges, le Centrale Raad van Beroep a sursis à statuer et il a adressé les trois questions préjudicielles suivantes à la Cour:

« 1) L'article 51, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 574/72 fait-il obstacle à ce que, dans le cadre du contrôle du degré d'invalidité professionnelle d'un travailleur, l'institution compétente procède dans son pays à l'examen médical du bénéficiaire d'une prestation d'invalidité professionnelle sans examen médical préalable par l'institution du lieu de séjour ou de résidence de ce travailleur, alors que, s'agissant d'un frontalier, on peut considérer que la distance entre sa résidence et l'institution compétente n'est pas nécessairement supérieure à celle qui sépare sa résidence de l'institution dont elle relève?

2) L'article 40 du règlement (CEE) n° 574/72 fait-il obstacle à ce que l'institution compétente, lorsqu'il s'agit de fixer pour la première fois le droit aux prestations, apprécie l'invalidité professionnelle sur la base de son examen médical propre, sans examen médical préalable par l'institution du lieu de résidence?

3) En cas de réponse négative à la deuxième question, cette réponse

demeure-t-elle la même si l'institution compétente n'a pas sollicité ni, en conséquence, tenu compte de documents médicaux et rapports ni de renseignements provenant de l'institution du lieu de résidence, mais s'est contentée de prendre connaissance d'informations médicales provenant des médecins traitants dans le pays où le travailleur suit un traitement médical? »

III — La réglementation communautaire

13. Les dispositions dont la juridiction nationale demande l'interprétation sont l'article 40 et l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, qui fixe les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 [2] (ci-après le « règlement n° 1408/71 »).

« Article 40

...

Pour déterminer le degré d'invalidité, l'institution d'un État membre prend en considération les documents et rapports médicaux ainsi que les renseignements d'ordre administratif recueillis par l'institution de tout autre État membre. Toutefois, chaque institution conserve la faculté de faire procéder à l'examen du requérant par un médecin de son choix, sauf dans le cas où les dispositions de l'article 40 paragraphe 4 du règlement [n° 1408/71] sont applicables. »

L'article 51, qui fait partie des dispositions relatives au « Contrôle administratif et médical », dispose ce qui suit:

« 1. Lorsqu'un bénéficiaire, notamment de:

a) prestations d'invalidité,

...

séjourne ou réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice, le contrôle administratif et médical est effectué, à la demande de cette institution, par l'institution du lieu de séjour ou de résidence du bénéficiaire selon les modalités prévues par la législation que cette dernière institution applique. Toutefois, l'institution débitrice conserve la faculté de faire

2 — Règlement 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, dans la version modifiée et mise à jour par le règlement n° 2001/83 (JO L 230, p. 6), tel que modifié par l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités.

procéder au contrôle du bénéficiaire par un médecin de son choix.

... »

14. Eu égard aux observations qui ont été déposées, il conviendra de tenir également compte de l'article 121 du règlement n° 574/72, qui a trait aux accords d'application complémentaires que les États membres peuvent conclure entre eux. Le texte de cet article est le suivant:

« 1. Deux ou plusieurs États membres ou les autorités compétentes de ces États membres peuvent, en tant que de besoin, conclure des accords tendant à compléter les modalités d'application administrative du règlement [à savoir le règlement n° 1408/71]. Ces accords seront inscrits à l'annexe 5 du règlement d'application [à savoir le règlement n° 574/72].

... »

IV — L'examen des questions préjudicielles

15. Ont présenté des observations écrites dans le délai prévu à cet effet par l'article 20 du statut CE de la Cour de justice, le Landelijk instituut sociale verzekeringen, les gouvernements néerlandais et allemand ainsi que la Commission. Ont comparu à l'audience du 2 juillet 1998 le représentant du Landelijk instituut sociale verzekeringen ainsi que l'agent du gouvernement néerlandais et l'agent de la Commission.

A — *La première question*

16. L'institution de la sécurité sociale appelante allègue que la règle énoncée à l'article 51 du règlement n° 574/72, conformément à laquelle le contrôle administratif et médical d'un travailleur qui perçoit une prestation d'invalidité à charge de l'institution de la sécurité sociale d'un État membre et qui réside sur le territoire d'un autre État membre doit être effectué par l'institution de l'État de résidence à la demande de l'institution débitrice, comporte une exception applicable aux travailleurs frontaliers qui sont habitués à voyager quotidiennement d'un État membre à l'autre et pour lesquels le déplacement vers les services médicaux de l'État membre dans lequel ils résident peut impliquer un trajet plus important que celui qu'ils devraient effectuer pour répondre à la convocation des services médicaux de l'institution débitrice.

A l'appui de sa thèse, elle fait valoir que cette disposition a pour finalité de protéger la santé du travailleur, laquelle ne doit pas être mise en péril par un déplacement trop

important lorsque l'État membre de l'institution débitrice et l'État membre de résidence sont éloignés géographiquement. Cela n'est pas le cas d'un travailleur tel que M. Voeten pour lequel la distance à couvrir pour se rendre auprès des services médicaux néerlandais est moindre que celle qu'il devrait couvrir s'il était convoqué à un examen médical en Belgique.

L'institution débitrice fait valoir en outre que la convention bilatérale sur l'assurance maladie, maternité et invalidité que le royaume de Belgique et le royaume des Pays-Bas ont conclue le 12 août 1982 [3] conforte cette thèse. En effet, l'article 21 de cette convention dispose que le contrôle médical est effectué par l'institution du lieu de résidence à la demande de l'institution débitrice, l'article 23 ajoutant que l'institution débitrice a aussi bien le droit d'effectuer les examens médicaux dans l'autre pays que le droit de convoquer l'intéressé afin qu'il se soumette à ces examens devant elle. Elle affirme à cet égard que l'article 121 du règlement n° 574/72 permet aux États membres qui le jugent nécessaire de définir des modalités d'application administrative comportant des exceptions à ses dispositions.

17. Le gouvernement néerlandais explique que, depuis la modification législative qui est intervenue en août 1993, ce n'est plus le médecin qui définit le degré d'invalidité du travailleur mais bien l'ergonome, lequel détermine si l'intéressé peut encore exercer une activité quelconque en tenant compte des handicaps constatés par les médecins. Tout au long de la procédure, l'ergonome garde contact avec l'intéressé et avec son ancien employeur en vue d'une éventuelle réintégration du travailleur dans son entreprise. Depuis le mois d'août 1993, l'institution néerlandaise compétente a redéfini le degré d'invalidité professionnelle de tous les travailleurs invalides âgés de moins de 45 ans parce que les critères ont été radicalement modifiés. C'est ainsi que le contrôle auquel M. Voeten a dû se soumettre n'avait pas pour but principal de vérifier si son état de santé était stationnaire, mais bien de déterminer si, conformément aux nouveaux critères, il demeurait en état d'incapacité de travailler. Selon le gouvernement néerlandais, l'article 51 du règlement n° 574/72 ne peut être appliqué dans son cas parce qu'il ne s'agissait pas d'un simple contrôle, mais bien de l'adoption d'une nouvelle décision sur son invalidité professionnelle. Cette procédure pouvant être assimilée à celle qui doit être suivie pour constater l'invalidité du travailleur, c'est par les dispositions de l'article 40 de ce règlement qu'elle doit être régie et non pas par celles de son article 51.

Le gouvernement néerlandais ajoute, pour l'éventualité où la Cour ne partagerait pas son point de vue, que, dès lors qu'il s'agit de travailleurs frontaliers, le fait qu'ils doivent se rendre sur le territoire de l'État membre de l'institution débitrice ne constitue pas un obstacle à la libre circulation des travailleurs et ne met pas leur santé en péril. Il souligne qu'en règle générale la réinsertion des travailleurs qui résident à l'étranger pose davantage de problèmes étant donné que les contacts entre l'ergonome et l'entreprise et entre cette dernière et l'intéressé sont d'autant plus difficiles que la distance qui les

3 — Cette convention est reprise dans le paragraphe 9, sous d), de l'annexe 5 du règlement n° 574/72, qui a trait aux dispositions d'application de conventions bilatérales maintenues en vigueur.

sépare est plus grande. En revanche, lorsqu'il s'agit de se réinsérer avec succès dans la vie active, le travailleur frontalier se trouve, en pratique, dans la même situation que les travailleurs qui résident aux Pays-Bas. Ce qui s'est passé avec M. Voeten, qui est parvenu à être réintégré dans l'entreprise pour laquelle il avait travaillé antérieurement, en est un exemple éclatant.

18. Le gouvernement allemand affirme d'emblée que l'article 51 du règlement n° 574/72 ne prévoit aucune exception pour les travailleurs frontaliers et que ce que le juge national demande, c'est si le résultat des examens effectués dans l'État membre de l'institution débitrice est opposable au travailleur qui réside dans un autre État membre. Selon lui, l'institution débitrice demeure compétente pour adopter la décision finale, même si elle a dû recourir aux services de l'institution de l'État membre de résidence de l'intéressé afin d'éviter à celui-ci l'inconvénient d'un déplacement.

Il ajoute que les travailleurs concernés sont libres de se prévaloir de la protection que leur offre l'article 51; qu'une fois l'invalidité reconnue dans l'autre État membre, le bénéficiaire de la prestation d'invalidité n'a plus besoin qu'on lui évite les inconvénients d'un déplacement et, enfin, qu'il serait absurde, tant d'un point de vue administratif que d'un point de vue économique, et tout aussi contraire à l'objectif de simplification administrative que poursuit l'article 51, d'exiger que le travailleur se soumette à des examens médicaux dans l'État membre dans lequel il réside lorsque l'institution débitrice l'a déjà examiné. Il conclut son raisonnement en affirmant qu'il ne convient pas de permettre au travailleur qui s'est déjà soumis volontairement à des examens médicaux dans l'État membre de l'institution débitrice de retirer son consentement lorsqu'il n'est pas d'accord avec le résultat auquel celui-ci a abouti.

19. La Commission souligne que l'article 51, paragraphe 1, n'a pas pour seule finalité d'éviter aux travailleurs des déplacements inutiles et susceptibles de mettre leur santé en péril, mais qu'en prévoyant que ce soit l'institution de l'État membre de résidence qui effectue les examens médicaux, il vise à ce que l'invalidité soit constatée par les services médicaux avec lesquels l'intéressé est familiarisé et à ce que les examens aient lieu dans la langue de l'État dans lequel il a sa résidence permanente, langue qu'il est censé maîtriser le mieux. La Commission ajoute que ce raisonnement vaut également pour les travailleurs frontaliers, même lorsque les distances à parcourir sont peu importantes, comme c'est le cas pour M. Voeten. Elle conclut en disant qu'il ne peut être dérogé à l'article 51 du règlement n° 574/72 et que, s'il y a lieu de le modifier, c'est au législateur communautaire qu'il appartient de le faire.

20. Je comprends la première question de la juridiction nationale en ce sens que celle-ci souhaite savoir si, lorsque le bénéficiaire de la prestation d'invalidité est un ancien travailleur frontalier, l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 doit être interprété dans un sens différent de celui que suggèrent les termes dans lesquels il est formulé et dans un sens qui s'éloignerait de l'interprétation que la Cour lui a donnée jusqu'à ce jour.

Je puis déclarer d'emblée que je ne vois aucune raison qu'il en soit ainsi.

21. L'examen du texte de la disposition controversée permet d'affirmer, en premier lieu, que celle-ci vise un travailleur qui bénéficie déjà d'une prestation d'invalidité et qui réside dans un État membre distinct de celui dans lequel est établie l'institution débitrice; en deuxième lieu, qu'elle énonce les règles de la procédure suivant laquelle le contrôle médical du bénéficiaire doit être effectué et, en troisième lieu, qu'elle prévoit qu'à la demande de l'institution débitrice, le contrôle médical puisse être opéré par l'institution compétente du lieu de résidence selon les modalités prévues par la législation que celle-ci applique.

22. La dernière phrase de l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 est d'une importance capitale pour l'interprétation de la disposition dans son ensemble parce qu'elle prévoit que l'institution débitrice conserve la faculté de faire procéder au contrôle du bénéficiaire par un médecin désigné par elle. Cette phrase signifie, selon moi, que, nonobstant toute la procédure qui a été mise en place afin que le bénéficiaire puisse être examiné sur son lieu de résidence, c'est l'institution débitrice de la prestation qui conserve le pouvoir de décider, en dernière instance, si elle se conforme aux résultats du contrôle réalisé par l'institution du lieu de résidence ou si elle poursuit elle-même ce contrôle.

23. La Cour a déjà interprété l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 dans l'arrêt qu'elle a rendu en 1991 dans l'affaire Martínez Vidal [4]. Cet arrêt contient un certain nombre d'indications qui seront d'une grande utilité pour résoudre la présente affaire. Les questions préjudicielles auxquelles la Cour devait répondre dans cette affaire lui avaient été déférées par l'Arrondissementsrechtbank d'Amsterdam. Les faits qui étaient à l'origine du litige au principal étaient les suivants: M. Martínez Vidal, citoyen espagnol, avait travaillé depuis 1963 comme marin dans la marine marchande néerlandaise. En 1979, il avait cessé son activité parce qu'il souffrait de douleurs lombaires. Il est alors retourné en Espagne où il a été opéré d'une hernie discale. Après avoir perçu une indemnité de maladie pendant cinquante-deux semaines, il a obtenu une prestation d'invalidité conformément à la législation néerlandaise. Son degré d'invalidité avait été classé dans la catégorie d'incapacité de 80 à 100 %.

L'institution de la sécurité sociale espagnole a maintenu M. Martínez Vidal sous contrôle médical et a transmis à l'institution débitrice aux Pays-Bas un rapport sur l'opération qu'il avait subie en 1980 ainsi que d'autres rapports complémentaires qui avaient été établis en 1982 et 1984. En avril 1989, l'institution débitrice a convoqué le bénéficiaire afin qu'il se soumette à un examen médical aux Pays-Bas, ses frais de déplacement étant pris en charge par ladite institution. M. Martínez Vidal a refusé de répondre à la convocation, sans même faire valoir que son état de santé l'empêchait de voyager, et il a cité l'institution débitrice devant les tribunaux d'Ams-

4 — Arrêt du 27 juin 1991 (C-344/89, Rec. p. I-3245).

terdam auxquels il a demandé de déclarer qu'il n'était pas obligé de rentrer aux Pays-Bas pour y passer un contrôle médical.

24. L'Arrondissementsrechtbank a alors demandé à la Cour si l'institution débitrice de la prestation d'invalidité pouvait, lorsqu'elle fait usage de la faculté que l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 lui donne de faire procéder au contrôle du bénéficiaire d'une prestation d'invalidité par un médecin de son choix, obliger le bénéficiaire de la prestation qui est en état de se déplacer sans mettre sa santé en péril à venir dans l'État membre de l'institution débitrice afin de s'y soumettre à un examen médical.

25. Dans son arrêt, la Cour a répondu que l'article 51, paragraphe 1, ne peut pas être interprété en ce sens qu'en cas d'invalidité l'institution compétente peut soit demander à l'institution du lieu de résidence d'effectuer le contrôle médical, soit y procéder elle-même. En effet, si le contrôle n'est alors effectué qu'à la demande de l'institution compétente, c'est parce que sa réalisation n'est pas toujours nécessaire. La Cour a ajouté que, lorsqu'il a lieu, ce contrôle est effectué par l'institution du lieu de résidence, ce qui n'empêche pas l'institution compétente de procéder à un contrôle additionnel si elle l'estime nécessaire [5]. La Cour a ensuite comparé, pour les distinguer, la situation dans laquelle se trouve le travailleur qui tombe malade dans un État membre autre que celui de l'institution débitrice de la prestation de maladie et la situation du bénéficiaire d'une prestation d'invalidité: en cas de maladie, l'intéresse risque de voir le processus de guérison sérieusement contrarié par le voyage, raison pour laquelle il ne peut être obligé à rentrer dans l'État membre de l'institution débitrice pour s'y soumettre à un examen médical, alors que, dans le cas de l'invalidité, les pouvoirs de contrôle de l'institution débitrice ne peuvent pas être limités de la même manière, la capacité de voyager du travailleur concerné devant être appréciée dans chaque cas concret.

La Cour confirme que les législations des États membres présentent des différences particulièrement prononcées en matière d'invalidité; que, pour déterminer le degré d'invalidité conformément à ces législations, les examens nécessaires exigent la participation de divers experts et que le déplacement de tous ces experts donnerait lieu à des frais importants sans que l'on puisse avoir la certitude qu'ils trouveraient dans l'État de séjour ou de résidence de l'intéressé toutes les facilités nécessaires pour procéder aux examens.

La Cour en déduit que, dans le cas où l'état de santé de l'intéressé le permet, celui-ci est tenu, dès lors que l'institution débitrice le demande, de se rendre dans l'État membre de cette institution pour y être soumis à un contrôle devant un médecin désigné par elle, à condition que l'institution prenne en charge ses frais de déplacement et de séjour [6].

5 — Ibidem, point 9.

6 — Ibidem, points 15 et 17.

26. A mon avis, l'interprétation correcte de l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 doit être fondée aussi bien sur le texte même de cette disposition que sur la jurisprudence précitée de la Cour, laquelle peut être résumée comme suit:

1) Le contrôle médical du bénéficiaire d'une prestation d'invalidité qui réside dans un État membre distinct de celui de l'institution débitrice sera effectué, à la demande de cette dernière, par l'institution compétente de l'État membre de résidence conformément à la législation que celle-ci applique.

2) L'institution débitrice conserve la faculté de faire examiner le bénéficiaire par un médecin qu'elle désignera. Si elle décide d'exercer cette faculté et si l'état de santé du bénéficiaire le permet, et à condition qu'elle prenne en charge les frais de déplacement et de séjour, le bénéficiaire sera tenu de se rendre dans l'État membre de l'institution débitrice pour s'y soumettre aux examens médicaux.

27. Contrairement à ce que soutiennent le Landelijk instituut sociale verzekeringen et le gouvernement néerlandais, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter une solution différente lorsqu'il s'agit d'anciens travailleurs frontaliers. En premier lieu, l'interprétation ne doit pas introduire des distinctions lorsque la disposition n'en prévoit pas. En second lieu, parce que rien ne garantit qu'un ancien travailleur frontalier qui est admis au bénéfice d'une prestation d'invalidité va conserver le même lieu de résidence que lorsqu'il était encore dans la vie active. Prévoir une exception pour ces bénéficiaires d'une prestation d'invalidité n'aurait d'ailleurs pas de sens puisqu'une des finalités principales du règlement n° 1408/71, qui a été adopté en application du mandat que contient l'article 51 du traité CE, consiste à garantir le paiement des prestations aux travailleurs migrants indépendamment de l'État membre dans lequel ils résident.

Au cours de l'audience, après avoir entendu les observations présentées par les parties qui ont comparu, j'ai demandé au représentant du Landelijk instituut sociale verzekeringen et à l'agent du gouvernement néerlandais d'expliquer plus amplement les raisons pour lesquelles la Cour devrait interpréter l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 en ce sens qu'il s'applique différemment selon que les bénéficiaires sont ou non d'anciens travailleurs migrants. Les réponses qu'ils ont fournies ne m'ont pas convaincu de la nécessité de proposer une interprétation en ce sens à la Cour.

28. Je ne suis pas d'accord avec le Landelijk instituut sociale verzekeringen lorsqu'il affirme que l'article 121 du règlement n° 574/72 permet aux États membres d'établir des modalités d'application administrative non prévues par les dispositions de ce règlement et que les articles 21 et 23 de l'accord que le royaume de Belgique et le royaume des Pays-Bas ont conclu en 1982 en matière de maladie, de maternité et d'invalidité permettent que l'examen médical soit

réalisé directement par l'institution débitrice sans qu'intervienne l'institution compétente de l'État membre de résidence. Mon désaccord est fondé sur les raisons suivantes.

La première est que l'article 121 se borne à permettre aux États membres de conclure, en tant que de besoin, des accords tendant à compléter les modalités d'application administrative du règlement n° 1408/71. Il résulte du libellé de cet article qu'un accord qui présente ces caractéristiques ne constitue pas une base légale permettant d'établir des exceptions au règlement n° 1408/71 ou au règlement n° 574/72 qui le met en œuvre.

La seconde raison pour laquelle je m'oppose à la thèse de l'institution défenderesse au principal est que les articles 21 et 23 de l'accord qu'elle invoque reprennent plus ou moins littéralement les termes de l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72. En tout état de cause, le texte de ces deux articles peut être interprété d'une manière conforme à l'article 51, paragraphe 1, du règlement.

29. Le raisonnement qui précède permet déjà de répondre à la première question préjudicielle que l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 s'oppose à ce que l'institution débitrice d'un État membre oblige le bénéficiaire d'une prestation d'invalidité à se soumettre à un examen médical sur le territoire de cet État sans avoir préalablement demandé qu'il soit examiné par l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside et que le fait que le bénéficiaire était un travailleur frontalier lorsqu'il a été frappé d'une incapacité de travail suivie d'invalidité est dépourvu de pertinence à cet égard.

30. Il faut néanmoins se demander ce qui se passe dans un cas comme celui de M. Voeten, c'est-à-dire lorsque l'intéressé, qui aurait pu être examiné en Belgique à la demande de l'institution débitrice néerlandaise, répond à la convocation de cette dernière et se rend aux Pays-Bas, présumément de plein gré, afin de s'y soumettre à un examen médical?

31. A mon avis, dès lors que les conséquences juridiques que l'intéressé aura à subir s'il renonce à la possibilité d'être examiné sur son lieu de résidence n'ont pas été précisées par des règles spécifiques, ces conséquences doivent être déterminées en tenant compte de l'objectif de l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, objectif qui consiste à éviter au bénéficiaire d'une prestation d'invalidité les inconvénients qu'il pourrait avoir à supporter s'il devait se rendre dans un autre État membre. Je partage, sur ce sujet, le point de vue que le gouvernement allemand a exposé dans ses observations écrites. La Cour a d'ailleurs clairement statué dans le même sens lorsqu'elle a déclaré, dans son arrêt Martínez Vidal [7], que l'objectif de l'article 51 est de protéger les bénéficiaires de prestations d'invalidité ou de vieillesse, notamment, contre les inconvénients occasionnés par les déplacements qu'ils doivent effectuer pour se

7 — Déjà cité à la note 4, point 16.

soumettre à des contrôles médicaux dans un État membre autre que celui dans lequel ils résident.

32. Il ne fait aucun doute, cependant, que l'institution débitrice est aussi l'institution compétente pour décider, en dernier ressort, si le bénéficiaire a droit à continuer à bénéficier de la prestation. En ce sens, elle dispose de la faculté de désigner un médecin qui pratiquera un contrôle additionnel même si elle a demandé à l'institution du lieu de résidence d'examiner l'intéressé. Étant donné que l'article 51 ne précise pas le lieu dans lequel le contrôle additionnel devra avoir lieu, la Cour a dit pour droit que c'est à l'intéressé qu'il appartiendra de se déplacer si l'institution débitrice le lui demande et si son état de santé le permet, à condition que l'institution supporte les frais que ce déplacement entraîne.

33. Ce déplacement peut s'avérer particulièrement indiqué si l'on tient compte du fait que, comme la Cour l'a reconnu dans l'arrêt Martínez Vidal que j'ai déjà cité abondamment [8], les législations des États membres présentent des différences particulièrement prononcées en matière d'invalidité et que, pour déterminer le degré d'invalidité conformément à ces législations, les examens nécessaires exigent la participation de divers experts, notamment, dans le cas des Pays-Bas, dans les domaines de la médecine, du travail et du droit.

Cet argument se trouve encore renforcé lorsque, comme ce fut le cas aux Pays-Bas après la réforme législative qui est entrée en vigueur au mois d'août 1993, la modification des critères qui permettent de déterminer le degré d'invalidité a eu pour conséquence qu'un travailleur tel que M. Voeten qui s'était vu reconnaître un degré d'invalidité de 80 à 100 % conformément à l'ancienne législation n'avait plus qu'un degré d'invalidité de 25 à 35 % selon la nouvelle réglementation et pouvait donc à nouveau faire partie de la population active.

34. Étant donné que l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 a pour finalité essentielle de protéger le bénéficiaire d'une prestation d'invalidité ou de vieillesse, je considère que, si l'intéressé renonce à la possibilité de se faire examiner tout d'abord par l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside et se présente dans l'État membre de l'institution débitrice à la convocation de celle-ci afin de s'y soumettre à un examen médical, il ne pourra pas reprendre son consentement s'il n'est pas d'accord avec le résultat de cet examen.

De surcroît, dans la présente affaire, si l'institution néerlandaise avait demandé à l'institution belge d'effectuer un premier examen, lequel aurait été mené conformément à la réglementation belge, il y a tout lieu de supposer que, par la suite, l'institution débitrice aurait convoqué M. Voeten afin qu'il soit examiné conformément aux paramètres de la nouvelle loi.

8 — Ibidem, point 14.

35. Conformément au raisonnement qui précède, il y a lieu d'ajouter à la réponse que j'ai déjà proposé de donner à la première question préjudicielle que, lorsque l'intéressé a renoncé à la procédure que l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 prévoit en sa faveur et se rend de son plein gré dans l'État membre de l'institution débitrice, il ne peut plus, par la suite, s'il n'est pas d'accord avec le résultat des examens auxquels il y a été soumis, exiger que la procédure soit recommencée de manière à être examiné, en premier lieu, par l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside.

B — *La deuxième question*

36. Par la deuxième question préjudicielle qu'elle a posée à la Cour, la juridiction nationale invite celle-ci à lui préciser si l'article 40 du règlement n° 574/72 s'oppose à ce que, lorsqu'il s'agit de fixer pour la première fois le droit aux prestations, l'institution compétente apprécie le degré d'invalidité professionnelle en se basant uniquement sur les résultats des examens médicaux effectués par ses propres services sans que le travailleur ait été préalablement examiné par les services de l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside.

37. Le Landelijk instituut sociale verzekeringen soutient que, conformément à cette disposition, pour déterminer le degré d'invalidité, l'institution compétente d'un État membre doit tenir compte des documents et rapports médicaux qui ont été réunis par l'institution compétente de tout autre État membre. Selon lui, rien ne permet d'affirmer que le premier examen médical doit être effectué par l'institution compétente de l'État membre de résidence. Il ajoute qu'en tout état de cause, si l'intéressé a pris l'initiative de présenter sa demande à l'institution de l'État membre à la législation duquel il est soumis à ce moment-là, il serait illogique que celle-ci doive le renvoyer vers l'institution de l'État dans lequel il réside afin qu'il s'y soumette à un examen médical.

38. Le gouvernement néerlandais propose de répondre négativement à la deuxième question. Il affirme que la différence entre l'article 40 et l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 s'explique par la différence des objectifs qu'ils poursuivent. Le premier énonce les règles qui permettent de déterminer le droit à des prestations par application d'une législation nationale spécifique, ce qui requiert une évaluation de l'état du travailleur, évaluation qui est nécessairement différente de celle qui doit être faite dans le cadre de l'article 51, disposition qui énonce les règles de la procédure permettant de vérifier si l'état de santé du travailleur qui bénéficie déjà d'une prestation d'invalidité demeure stationnaire.

39. Le gouvernement allemand propose également de répondre négativement à la deuxième question pour les mêmes motifs que ceux qu'il a invoqués à propos de la première.

40. Selon la Commission, il n'est pas possible de déduire du texte de l'article 40 du règlement n° 574/72 que l'intéressé doit avoir passé un examen médical dans son État de résidence avant que l'institution compétente puisse l'examiner parce que cette disposition se réfère uniquement à « l'institution de tout autre État membre », expression qui désigne tout État membre dans lequel l'intéressé aurait sollicité une prestation d'invalidité ou dans lequel il aurait déjà droit à une prestation à ce titre. Il s'agira, normalement, non pas de son État de résidence, mais bien des États membres dans lesquels il aura travaillé et dans lesquels il aura été assuré contre ce risque.

41. Pour répondre à cette question, il faut, selon moi, partir du contexte dans lequel s'inscrit l'article 40 du règlement n° 574/72. Cet article, qui est intitulé « Détermination du degré d'invalidité », se trouve dans le chapitre 3 de ce règlement. Ce chapitre est consacré aux pensions d'invalidité, de vieillesse et de survie. Ses articles 35 et 36 énoncent les règles qui régissent les procédures d'introduction et d'instruction des demandes de prestations, lesquelles varient en fonction des types de législation auxquels le travailleur a été soumis au cours de sa vie professionnelle.

42. Il résulte des pièces du dossier qu'au cours de sa vie professionnelle, et jusqu'au moment où il a introduit une demande de prestation d'invalidité, M. Beckers était soumis à la législation qui est citée à la lettre J (Pays-Bas) de la partie A de l'annexe IV du règlement n° 1408/71, annexe qui énonce la liste des législations selon lesquelles le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance.

C'est pourquoi la demande de prestation introduite par M. Beckers est régie par la procédure prévue par l'article 35 du règlement n° 574/72. Conformément à cette disposition, pour pouvoir percevoir les prestations d'invalidité, le travailleur devra adresser une demande soit à l'institution de l'État à la législation duquel il était soumis au moment où est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité soit à l'institution de son lieu de résidence, qui la transmettra à la première institution.

43. Cette disposition permettait donc à M. Beckers de présenter sa demande aussi bien en Belgique, où il réside, qu'aux Pays-Bas, où se trouve l'institution de l'État à la législation duquel il était soumis au moment où est survenue son incapacité de travail. S'il avait présenté sa demande en Belgique, et non pas directement aux Pays-Bas, l'institution belge compétente l'aurait transmise à l'institution néerlandaise, qui en était la destinataire finale.

44. Une fois la demande entre les mains de l'institution à laquelle elle était destinée, seule cette dernière est compétente, selon moi, pour déterminer le degré d'invalidité de l'intéressé. Les termes mêmes de l'article 40 du règlement n° 574/72, qui est le seul article qui a pour objet de régler cet aspect de la procédure, ne permettent pas de déduire que

le demandeur devait ou pouvait, à cette fin, se soumettre à un examen médical préalable devant les services médicaux de l'institution de l'État membre dans lequel il réside.

45. Il ne faut pas oublier que l'article 39 du règlement n° 1408/71, qui énonce les règles régissant la liquidation des prestations lorsqu'un travailleur a été soumis exclusivement à des législations conformément auxquelles le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance, dispose que c'est l'institution de l'État membre dont la législation est applicable au moment où est survenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité qui détermine, selon les dispositions de cette législation, si l'intéressé satisfait aux conditions d'ouverture du droit aux prestations. Je considère que les conditions à caractère médical font partie de ces conditions. J'en déduis donc que l'institution susvisée n'est pas obligée de s'adresser à l'institution du lieu de résidence et de lui demander d'examiner le travailleur concerné.

46. Je propose donc à la Cour de répondre à la deuxième question préjudicielle que l'article 40 du règlement n° 574/72 ne s'oppose pas à ce que, pour reconnaître le droit à une prestation d'invalidité, l'institution compétente détermine le degré d'invalidité du travailleur en tenant compte uniquement des examens médicaux effectués par ses propres services.

C — *La troisième question*

47. La juridiction nationale a posé la troisième question uniquement dans l'éventualité où la Cour répondrait négativement à la deuxième question. Étant donné que je propose de répondre dans ce sens, je vais donc examiner la troisième question, par laquelle le juge national souhaite s'entendre préciser si la solution est la même lorsque l'institution compétente n'a pas sollicité ni, en conséquence, tenu compte de documents et rapports médicaux ou de renseignements provenant de l'institution de l'État membre de résidence, mais s'est contentée de prendre connaissance d'informations médicales provenant des médecins qui ont traité le travailleur dans l'État membre où elle-même est établie.

48. Le Landelijk instituut sociale verzekeringen et le gouvernement néerlandais soulignent à ce propos que l'article 40 du règlement n° 574/72 n'impose pas à l'institution de l'État membre à la législation duquel le travailleur était soumis au moment où est intervenue l'incapacité de travail l'obligation de demander des rapports médicaux à l'institution compétente de l'État dans lequel le travailleur réside. Selon eux, cet article dispose uniquement que l'institution compétente doit tenir compte des éventuels documents et rapports qui auraient été établis par l'institution de tout autre État membre.

49. Le gouvernement allemand estime qu'au moment de prendre sa décision, l'institution compétente doit tenir compte des rapports médicaux disponibles dans l'État membre où réside le travailleur afin d'éviter la répétition d'examens médicaux qui feraient alors double emploi. Il cite l'exemple du travailleur saisonnier qui aurait déjà fait valoir un droit à une pension d'invalidité auprès de l'institution de la sécurité sociale de l'État membre sur le territoire duquel il se trouve et qui aurait déjà été soumis à des examens médicaux par celle-ci.

50. La Commission affirme, pour sa part, que, pour déterminer le degré d'invalidité, l'institution compétente peut effectuer directement le premier examen médical bien qu'elle doive tenir compte des documents et des rapports médicaux et administratifs qui auraient été établis par l'institution d'un autre État membre.

51. Pour interpréter l'article 40 du règlement n° 574/72, il faut, une fois de plus, selon moi, s'en remettre aux termes dans lesquels il est rédigé et tenir compte du contexte dans lequel il se situe. En premier lieu, cette disposition ne cite l'État membre de résidence à aucun moment mais dispose concrètement que « Pour déterminer le degré d'invalidité, l'institution d'un État membre prend en considération les documents et rapports médicaux ainsi que les renseignements d'ordre administratif recueillis par l'institution de tout État membre... ».

52. Je déduis de cette formulation que l'État de résidence peut être n'importe lequel des autres États membres ou l'État dans lequel se trouve l'institution compétente. La situation de M. Beckers, qui réside en Belgique tout en étant soumis à la législation néerlandaise, pourrait s'inscrire dans la première hypothèse alors que la situation de quelqu'un qui aurait travaillé dans différents États membres avant de travailler et de résider, par exemple, aux Pays-Bas relèverait de la seconde hypothèse.

53. En second lieu, l'article 40 du règlement n° 574/72 concerne la procédure permettant de déterminer le degré d'invalidité des travailleurs migrants qui ont été soumis exclusivement aux législations qui sont mentionnées dans la partie A de l'annexe IV du règlement n° 1408/71, c'est-à-dire les législations selon lesquelles le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance. En revanche, pour déterminer le degré d'invalidité des travailleurs qui ont été soumis à la législation de deux ou de plusieurs États membres, l'une d'entre elles au moins faisant partie des législations conformément auxquelles le montant de la prestation dépend de la durée des périodes d'assurance ou de résidence, c'est l'article 44 du règlement n° 574/72 qu'il faudra appliquer.

54. Selon moi, la procédure que prévoit l'article 40 du règlement n° 574/72 ne fait que compléter la procédure prévue par l'article précédent, conformément auquel l'institution qui a reçu la demande de prestation s'adressera, en tant que de besoin, à l'institution à laquelle l'intéressé a été affilié

en dernier lieu ou, le cas échéant, aux institutions de tous les États membres dans lesquels il aurait travaillé, afin d'obtenir une attestation mentionnant les périodes d'assurance qu'il y a accomplies.

55. Ainsi donc, les dispositions de l'article 40 du règlement n° 574/72, conformément auquel l'institution d'un État membre devra, au moment de déterminer le degré d'invalidité, tenir compte des rapports médicaux et des données administratives recueillis par l'institution de tout autre État membre seront seules applicables lorsque deux conditions sont remplies: il faudra, d'une part, que le travailleur ait été soumis, au cours de sa carrière professionnelle, à la législation de la sécurité sociale de deux ou de plusieurs États membres et, d'autre part, que, dans toutes ces législations, le montant des prestations d'invalidité soit indépendant de la durée des périodes d'assurance. Si tel n'était pas le cas, il aurait été superflu que le législateur communautaire ajoute, dans la seconde phrase de l'article 40, que chaque institution conserve, *toutefois*, la faculté de faire procéder à l'examen du requérant par un médecin à désigner par elle.

56. Pour les raisons que je viens d'exposer, je propose que la Cour réponde à la troisième question préjudicielle que l'article 40 du règlement n° 574/72 s'oppose à ce que l'institution de l'État membre à la législation duquel le travailleur était soumis au moment où est intervenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité détermine son degré d'invalidité sans tenir compte des documents et rapports médicaux recueillis par l'institution de tout État membre lorsque le travailleur a été soumis à la législation de la sécurité sociale d'autres États membres et que, conformément à la procédure établie par l'article 39 du même règlement, les institutions de ces États lui ont transmis ces documents et rapports.

V — Conclusion

57. A la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles qui lui ont été posées par le Centrale Raad van Beroep d'Utrecht:

« 1) L'article 51, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 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, s'oppose à ce que l'institution débitrice d'un État membre oblige le bénéficiaire d'une prestation d'invalidité à se soumettre à un examen médical sur le territoire de cet État sans avoir préalablement

demandé qu'il soit examiné par l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside. Le fait que le bénéficiaire était un travailleur frontalier lorsqu'il a été frappé d'une incapacité de travail suivie d'invalidité est dépourvu de pertinence à cet égard. Cependant, lorsque l'intéressé a renoncé à la procédure que l'article 51, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 prévoit en sa faveur et se rend de son plein gré dans l'État membre de l'institution débitrice, il ne peut plus, par la suite, s'il n'est pas d'accord avec le résultat des examens auxquels il y a été soumis, exiger que la procédure soit recommencée de manière à être examiné, en premier lieu, par l'institution compétente de l'État membre dans lequel il réside.

2) L'article 40 du règlement n° 574/72 ne s'oppose pas à ce que, pour reconnaître le droit à une prestation d'invalidité, l'institution compétente détermine le degré d'invalidité du travailleur en tenant compte uniquement des examens médicaux effectués par ses services.

3) L'article 40 du règlement n° 574/72 s'oppose à ce que l'institution de l'État membre à la législation duquel ce travailleur était soumis au moment où est intervenue l'incapacité de travail suivie d'invalidité détermine son degré d'invalidité sans tenir compte des documents et rapports médicaux recueillis par l'institution de tout État membre lorsque le travailleur a été soumis à la législation de la sécurité sociale d'autres États membres et que, conformément à la procédure établie par l'article 39 du même règlement, les institutions de ces États lui ont transmis ces documents et rapports. »