CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 3 DÉCEMBRE 1969 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La cour d'appel de Paris qui vous a adressé une demande de décision préjudicielle conformément à l'article 177 du traité C.E.E. est saisie d'une affaire dont voici les faits.

Mme Dustin, veuve de Pierre Duffy avait habité et travaillé exclusivement en Belgique en tant que ressortissante belge. Comme elle a cotisé à la Caisse nationale pour employés à Bruxelles, elle a acquis le droit à une pension de vieillesse qui lui est versée depuis le 1er septembre 1958 selon un montant fixé par la loi.

Pierre Duffy, ressortissant français qui s'était marié avec Mme Dustin, a habité et travaillé en France exclusivement et a acquis, en cotisant, le droit à une pension de vieillesse de la Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés à Paris, qui lui a été versée jusqu'à sa mort. Il est décédé le 9 mars 1965. Sa veuve qui, depuis son mariage, résidait avec son mari à Paris, a acquis la nationalité française par décret du 29 décembre 1945. Elle a adressé, le 16 avril 1965, à la Caisse d'assurance française compétente une demande en vue d'obtenir la pension de réversion. Cette pension ne lui a été accordée que partiellement. L'organisme d'assurance français lui a appliqué la disposition de l'article 351 du code de la sécurité sociale du 10 décembre 1956, conjointement avec celle de l'article 148 du décret du 29 décembre 1945. Selon ces dispositions, l'époux survivant qui est lui-même titulaire de droits au titre des assurances sociales ne peut pas demander la pension de réversion, mais uniquement le montant de cette pension qui excède celui de ses propres droits. En d'autres termes, le montant des droits propres à l'époux survivant est déduit de celui de la pension de réversion. Certes, selon le droit français, cette méthode de calcul qui vise à éviter les cumuls de pensions n'est applicable qu'aux droits que la veuve tient du régime d'assurances sociales françaises. Mais la Caisse française compétente a cru pouvoir prendre également en considération les prestations belges versées à Mme Duffy, et cela en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 3 qui précise que : « les clauses de réduction ou de suspension prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale... sont opposables au bénéficiaire, même s'il s'agit de prestations acquises sous un régime d'un autre État membre... ».

Toutefois, Mme Duffy n'a pas partagé cette opinion. Elle s'est donc adressée à la Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale de Paris, qui, en fait, lui a accordé la pension complète de réversion par décision du 11 juillet 1967. La Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Paris de son côté a interjeté appel contre cette décision devant la cour d'appel de Paris, où la question litigieuse est actuellement pendante. Selon la 18e chambre qui s'est occupée de cette affaire, sa solution requiert une interprétation du droit communautaire qui comporte de « sérieuses difficultés ». Elle a donc sursis à statuer par arrêt du 27 juin 1969 et a saisi la Cour de justice de la question préjudicielle suivante :

> « Une veuve titulaire d'une pension de vieillesse acquise du fait de son activité salariée dans un seul État membre qui sollicite, dans un autre

1 — Traduit de l'allemand.

État membre où elle réside, la réversion de la pension acquise par son mari dans ce second État membre, peut-elle se voir opposer le règlement n° 3 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants et, notamment, l'article 11, paragraphe 2, relatif aux clauses de réduction et de suspension des prestations? »

Les parties dans le litige au principal et la Commission des Communautés européennes ont présenté des observations écrites sur cette question. En outre, la Commission et Mme Duffy ont fourni des explications au cours de la procédure orale devant la Cour de justice.

Examinons maintenant quelle est parmi les thèses relatives à la question soulevée celle qui semble convenir.

La première question controversée est celle de savoir si le règlement n° 3 est, d'une manière générale, applicable à des personnes qui, comme Mme Duffy et son mari, n'ont jamais été des travailleurs migrants, mais qui n'ont exercé que dans un seul pays (Mme Duffy en Belgique; son mari en France) une activité soumise à l'assurance obligatoire. D'après le texte de la disposition qui définit le champ d'application du règlement n° 3, à savoir son acticle 4, il paraît facile de répondre à cette question. Nous y lisons en effet que : « Les dispositions du présent règlement sont applicables aux travailleurs salariés ou assimilés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont ressortissants de l'un des États membres..., ainsi qu'aux membres de leurs familles et à leurs survivants. De plus, les dispositions du présent règlement sont applicables aux survivants des travailleurs salariés ou assimilés qui ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres sans égard à la nationalité de ces derniers, lorsque ces survivants sont des ressortissants de l'un des États membres... ». Par conséquent, il pourrait suffire qu'un travailleur salarié ait été soumis à la législation d'un État membre et il devrait en être de même pour ses survivants. Toutefois, Mme Duffy doute que cette disposition doive être prise dans un sens absolu. Dans la mesure où il ne s'agit pas de travailleurs migrants au sens strict, dont la libre circulation doit être assurée par des mesures prises en matière de sécurité sociale, l'article 4 ne pourrait viser, dit-elle, que des cas particuliers que le règlement n° 3 caractérise expressément en tant que tels. A titre d'exemple, elle mentionne l'article 19 du règlement n° 3 qui prévoit « des prestations pour un travailleur salarié affilié à une institution de l'un des États membres et résidant sur le territoire dudit État lors d'un séjour temporaire sur le territoire d'un autre État membre lorsque son état vient à nécessiter des soins médicaux, y compris l'hospitalisation ». En effet, il faut dire que, dans la mesure où elle se rapportait à l'article 4, la jurisprudence antérieure de la Cour n'avait toujours eu affaire qu'à des cas particuliers. Parmi ceux-ci l'affaire 75-63 (Recueil, X-1964, p. 361 et suiv.) concernait précisément l'article 19 du règlement n° 3 déjà mentionné. Une autre affaire (affaire 61-65, Recueil, XII-1966, p. 399) avait trait à l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 3 qui réglemente les conditions dans lesquelles l'organisme d'assurance du lieu de résidence sert des prestations en nature au titulaire d'une pension dont l'organisme d'assurance a son siège sur le territoire d'un autre État membre. Enfin, une série d'autres affaires (33-64, Recueil, XI-1966, p. 139; 44-65, Recueil, XI-1965, p. 1198 et l'affaire 27-69 jugée récemment) se rapportaient à l'article 52 du règlement n° 3, c'est-à-dire au cas d'une personne « qui bénéficie de prestations en vertu de la législation d'un État membre pour un dommage survenu sur le territoire d'un autre État », et pour laquelle la question se pose de savoir de quelle manière l'institution débitrice est subrogée dans le droit à réparation du dommage que le bénéficiaire détient à l'égard d'un tiers. En fait, cette jurisprudence pourrait

plaider en faveur de l'idée que la large définition du champ d'application du règlement n° 3, telle qu'elle figure à l'article 4 n'englobe, outre les travailleurs migrants proprement dits, que des cas particuliers, c'est-à-dire ceux dans lesquels il serait préjudiciable aux intéressés que des « clauses de territorialité puissent leur être opposées » (comme le dit l'arrêt 61-65, Recueil, XII-1966, p. 399).

Toutefois, si, contrairement à ces considérations et à l'opinion de Mme Duffy, l'article 4 devait être pris dans un sens absolu, c'est-à-dire si le règlement n° 3 s'appliquait intégralement même lorsqu'il ne s'agit pas de travailleurs migrants, il faudrait en fait envisager d'appliquer l'article 11, paragraphe 2, au cas du litige au principal. En effet, le texte de cette disposition semble être parfaitement clair. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, il déclare que : « les clauses de réduction ou de suspension prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale... sont opposables au bénéficiaire même s'il s'agit de prestations acquises sous un régime d'un autre État membre ». En fait, il semble donc que l'organisme d'assurance français pourrait déduire la pension belge de Mme Duffy, étant donné que la réserve de la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 11 qui ne s'applique qu'aux prestations *de même nature* ne joue certainement pas dans notre cas, c'est-à-dire celui du cumul d'une pension de veuve avec une pension de vieillesse.

Selon la Commission, cette conclusion pourrait se justifier par la considération que le règlement n° 3 n'a pas seulement la fonction exprimée dans les deux éléments, mentionnés uniquement à titre d'exemple, de l'article 51 du traité C.E.E., c'est-à-dire veiller à assurer aux travailleurs migrants pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, la totalisation de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales et le paiement des prestations dans toute résidence située sur le territoire des États membres. Selon la Commission, la fonction du règlement n° 3 consisterait, en outre, en supprimant les clauses de territorialité en vue de coordonner largement les législations en matière d'assurance sociale, à veiller à « déterritorialiser » celles-ci de manière à permettre de prendre en considération des éléments de fait étrangers. Cela résulterait de toute une série de dispositions que la Commission a réunies à la page 11 de son mémoire.

Pour plusieurs raisons nous devrons cependant mettre en doute l'exactitude d'une aussi vaste conception. — En effet, dans votre jurisprudence relative à des questions relevant du droit des assurances sociales, vous avez déjà plusieurs fois constaté que le règlement n° 3 n'a pas organisé un régime commun de sécurité sociale, mais qu'il a laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes (nous renvoyons à ce sujet aux affaires 2-67, Recueil, XIII-1967, p. 268 et suiv. et 9-67, Recueil, XIII-1967, p. 304). Déjà l'arrêt rendu dans l'affaire 100-63 (Recueil, X-1964, p. 1124) déclare clairement que « si, dans le cadre de l'article 100, les États ont, en rapprochant leurs législations, la possibilité de modifier assez profondément celles-ci sous les garanties du Traité et de leur droit national, l'article 51 ne saurait par contre permettre aux règlements de méconnaître les objectifs fixés et destinés à favoriser la libre circulation des travailleurs ». Dans de nombreux cas douteux, la Cour de justice a donc, comme dans l'arrêt que nous venons de mentionner, recouru pour interpréter le règlement n° 3, aux dispositions fondamentales du traité et souligné que l'interprétation doit se faire à la lumière des objectifs poursuivis par les dispositions du traité et que les dispositions qui doivent être interprétées devraient être compatibles avec ces objectifs (affaire 9-67, Recueil, XIII-1967, p. 304). Deux arrêts de la Cour sont particu-

lièrement clairs à cet égard. Le premier (4-66, Recueil, XII-1966, p. 625) affirme que : « lesdits articles, comme toute la réglementation dont ils font partie (c'est-à-dire ce règlement n° 3), ont pour fondement, pour cadre et pour limites les articles 48 à 51 du traité, destinés à assurer la libre circulation des travailleurs ». L'autre (44-65, Recueil XI-1965, p. 1199) déclare que : « L'établissement d'une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs s'inscrivant dès lors dans les « fondements » de la Communauté, constitue ainsi le but ultime de l'article 51 et, de ce fait, conditionne l'exercice du pouvoir qu'il confère au Conseil ». (Du reste, on rencontre des formules analogues dans les affaires 75-63, 100-63, 12-67 et 22-67). A notre avis, la situation est donc claire. Il ne peut pas être question d'une vaste coordination et de la déterritorialisation du droit des assurances sociales dans le cadre des articles 48 à 51 du traité.

En outre, dans la jurisprudence nous trouvons constamment une idée à laquelle la Cour a attribué une importance particulière lorsqu'elle a appliqué le règlement n° 3 et qui peut aussi entrer en considération en l'espèce : l'application du règlement n° 3 ne doit pas aboutir à une réduction ou à une perte des droits ou à ce que les périodes d'assurance accomplies dans un État demeurent inefficaces pour la pension. Nous pouvons à ce sujet renvoyer aux affaires 100-63 (Recueil, X-1964, p. 1124), 4-66 (Recueil, XII-1966, p. 625), 9-67 (Recueil, XIII-1967, p. 304) et 22-67 (Recueil, XIII-1967, p. 421). L'arrêt dans l'affaire 2-67 (Recueil, XIII-1967, p. 267) est particulièrement net à ce sujet. Il dit expressément que : « ces prescriptions (à savoir celles du règlement n° 3) destinées à favoriser sous certains aspects le travailleur migrant par rapport à la situation qui résulterait pour lui de l'application exclusive du droit interne et pour le moins protectrice de ses droits, ne se prêtent pas à une interprétation qui irait à l'encontre de cet objectif. »

Si, en l'espèce, nous prenons également en considération cet objectif fondamental (et nous ne voyons pas comment vous pourriez le négliger sans rompre avec votre jurisprudence antérieure), nous parvenons sans aucun doute à une conclusion claire. D'après l'exposé des faits, il paraît certain que le règlement n° 3 (en ne prenant pas en considération les clauses territoriales) n'a aucun effet favorable pour Mme Duffy et n'en a eu aucun pour son mari, en ce qui concerne l'ouverture du droit aux prestations et le calcul de celles-ci. Donc à tout le moins, nous pouvons dire à ce sujet qu'un avantage auquel l'effet préjudiciable de l'article 11, paragraphe 2, pouvait être opposé en vue de ne pas troubler la cohérence de tout le système du règlement n° 3 fait défaut. En outre, il ne peut pas être question que Mme Duffy tire un avantage de l'application de l'article 10 du règlement n° 3, c'est-à-dire du fait que la prestation de la pension belge est effectuée à une résidence située à l'étranger (prestation versée du reste directement, c'est-à-dire sans l'intermédiaire des caisses françaises d'assurance). En fait, il ne s'agit pas ici d'une mesure de faveur à titre originaire du règlement n° 3 que pourrait compenser l'application d'une disposition désavantageuse. Si nous ne nous trompons pas, cette possibilité existait déjà dans la situation juridique antérieure, c'est-à-dire selon l'article 10 de l'accord conclu entre la Belgique, la France et l'Italie, entré en vigueur le 1er juillet 1951. En effet, cet article 10 déclare que : « Les prestations dont le service avait été suspendu en application de la législation de l'une des parties contractantes en raison de la nationalité ou de la résidence des intéressés seront rétablies ». En outre, en ce qui concerne la pension de vieillesse et celle des survivants, cet accord ne contient pas une réserve correspondant à l'article 11, du règlement n° 3. Il n'est donc effectivement pas possible d'affirmer que l'article 10 du règlement n° 3 *établit* un avantage pour Mme Duffy en contrepartie duquel (ou, comme la

Cour le dit dans l'affaire 33-64 à propos de l'article 52, en compensation duquel) l'application de la possibilité de réduction prévue à l'article 11 pourrait être envisagée. Mais s'il en est ainsi, si nous reconnaissons qu'en l'appliquant à certains cas comme celui-ci, l'article 11 comporterait uniquement un désavantage, il nous faut, conformément à la jurisprudence antérieure et dans le respect des principes fondamentaux du traité, choisir pour cet article une interprétation qui exclut cette conséquence, car sa compatibilité avec les principes du traité ne peut être admise que de cette manière. Par conséquent, la conclusion à laquelle nous parvenons en définitive est que l'application de l'article 11 se limite aux cas dans lesquels il s'agit de vrais travailleurs migrants ou dans lesquels le règlement n° 3 a des effets favorables, du moins pour l'ouverture du droit à pension et pour le calcul ou le paiement de celle-ci.

Le sens et l'objectif du règlement n° 3 conduisent donc à répondre comme suit à la question posée : « Une veuve titulaire d'une pension de vieillesse acquise du fait de son activité salariée dans un seul État membre qui sollicite, dans un autre État membre où elle réside, la réversion de la pension acquise par son mari dans ce second État membre ne peut pas se voir opposer le règlement n° 3 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants et notamment l'article 11, paragraphe 2, relatif aux clauses de réduction et de suspension des prestations ».