LA COUR

statuant sur la question à elle soumise par le Sozialgericht d'Augsbourg (6e chambre) par ordonnance du 5 août 1968,

dit pour droit :

Les périodes de cotisation à l'assurance des artisans sont des périodes d'assurance au sens des articles 1, lettre p, 24, 27 et suivants du règlement 3 du Conseil concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants dans la mesure où ces périodes ont été accomplies en vertu d'une législation nationale qui protège les artisans contre un ou plusieurs risques par extension de régimes organisés au bénéfice de la généralité des travailleurs, quelles que soient les formes ou modalités utilisées à cet effet par le législateur national;

et décide :

Il appartient au Sozialgericht d'Augsbourg de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 19 décembre 1968.

Lecourt Trabucchi

Donner Strauß Pescatore

Lu en séance publique à Luxembourg le 19 décembre 1968.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

## Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand, présentées le 10 décembre 1968

*Monsieur le Président, Messieurs les Juges,*

M. De Cicco, de nationalité italienne, a travaillé comme *salarié* en Allemagne de 1941 à 1945, soit pendant une période de 42 mois, au cours de laquelle il a cotisé à l'assurance invalidité. De 1959 à 1965, soit pendant 84 mois, il a travaillé comme *artisan* en Italie et cotisé à l'assurance invalidité à l'Institut national de la prévoyance sociale (I.N.P.S.) dans le cadre de la gestion spéciale réservée aux artisans. Il a donc accompli ce qu'on appelle une « carrière mixte » de salarié et de non salarié.

Il a été reconnu atteint depuis avril 1965 d'invalidité profes-

sionnelle au sens de la législation allemande en matière de pensions, et même depuis décembre 1967 d'invalidité générale au sens de cette même législation.

Une demande de pension allemande d'invalidité a été adressée le 9 avril 1965 à la Landesversicherungsanstalt Schwaben, organisme compétent, par l'intermédiaire du bureau provincial de Chieti de l'Institut national de prévoyance sociale, lequel faisait observer que M. De Cicco n'avait été assuré en Italie que comme artisan. Compte tenu des paragraphes 1246 et 1247 de la Reischsversicherungsordnung (RVO), l'intéressé n'avait droit à la pension sollicitée que si, pour l'accomplissement du stage requis de 60 mois, outre les cotisations versées à l'assurance allemande des salariés (42 mois), pouvaient être également prises en compte les cotisations versées à l'assurance italienne des artisans (84 mois), que s'il y avait donc totalisation des périodes correspondantes au sens de l'article 27, alinéa 1, du règlement 3 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Estimant que les périodes d'assurance accomplies en Italie n'étaient pas couvertes par l'article 1, p, de ce règlement qui définit ce qu'il faut entendre par « périodes d'assurance », l'organisme allemand opposa le 7 septembre 1965 un refus à M. De Cicco, lequel se pourvut devant le Sozialgericht d'Augsburg.

Usant de la faculté qu'il tient de l'article 177, alinéa 2, du traité, ce tribunal vous saisit de l'affaire par un jugement du 5 août 1968. Non pas certes qu'il éprouve des doutes sur la solution à lui donner : son jugement, longuement et solidement motivé, expose toutes les raisons qui le conduiraient à admettre la totalisation. Mais il existe une jurisprudence en sens contraire de la juridiction supérieure, le Bayerisches Landessozialgericht, dont le Sozialgericht conteste, le bien-fondé. La décision que vous êtes appelés à rendre tranchera le conflit qui oppose sur ce point de droit les deux juridictions, mais l'intérêt qu'elle présente déborde le cadre de ce litige particulier, ainsi que le montrent les observations présentées tant par le gouvernement italien et la Commission que par la Landesversicherungsanstalt.

## I

La question vous est posée dans les termes suivants : Les périodes de cotisation accomplies en Italie au titre de l'assurance des artisans (section spéciale de l'institution nationale italienne de prévoyance sociale pour les artisans) sont-elles des périodes d'assurance au sens des articles 1, p, 24 et 27 du règlement 3?

1. La Landesversicherungsanstalt Schwaben a soutenu lors de la procédure orale que le juge allemand ne pouvait vous poser une telle question parce que la réponse ne lui était pas nécessaire pour

rendre son jugement, ce qui est la condition exigée par l'article 177, alinéa 2, pour qu'il puisse y avoir lieu à renvoi. Son raisonnement est le suivant : L'objet du litige est bien le refus opposé par l'assurance allemande de prendre en considération les périodes accomplies en Italie, mais ce refus repose uniquement sur la position négative adoptée par l'organisme italien de sécurité sociale. Or, il n'appartient qu'à ce dernier de dire si de telles périodes doivent être prises en considération, et sa décision — contre laquelle l'assuré ne pouvait se pourvoir que devant la juridiction italienne — lie tant l'administration allemande que le juge allemand. Le Sozialgericht qui ne pouvait discuter la décision de l'organisme italien compétent, alors surtout que cet organisme n'était pas en cause devant lui, ne pouvait non plus vous demander d'interpréter le texte sur lequel était fondée cette décision. A supposer enfin que le renvoi soit possible, à tout le moins faudrait-il, ajoute la Landesversicherungsanstalt, que l'Institut national de prévoyance sociale soit appelé à s'expliquer devant vous dans le cadre de cette procédure.

Les objections ainsi soulevées quant à la recevabilité de la demande d'interprétation et à la régularité de la procédure suivie ne peuvent être retenues. Votre jurisprudence constante sur l'article 177, alinéa 2, estime qu'il n'appartient qu'au juge national d'apprécier si le texte communautaire qu'il vous demande d'interpréter — ici les articles 1, p, 24 et 27 du règlement 3 — est nécessaire pour le jugement qu'il doit rendre, et vous ne vous reconnaissez pas le droit de vous prononcer sur la « pertinence » de la question au regard du litige ouvert devant lui. Sur le plan de la procédure, le point de savoir si l'organisme italien de sécurité sociale aurait dû être appelé à fournir des observations devant le Sozialgericht relève du droit allemand et vous ne pouvez en connaître. Mais, une fois établi qu'il n'a pas figuré à l'instance, l'article 20 du statut de la Cour C.E.E. s'oppose à ce qu'il soit présent devant vous. Cet article limite la notification de la décision judiciaire qui vous saisit aux parties en cause devant le juge national, aux États membres, à la Commission et au Conseil, et réserve à ces diverses personnes ou organes le droit de présenter des observations devant la Cour. Par ailleurs, l'intervention n'est pas admise dans le cadre de la procédure de l'article 177.

2. La Commission remarque — avec raison, pensons-nous — que la question se ramène au point de savoir si les artisans doivent être considérés, pour l'application des règlements, comme assimilés aux travailleurs salariés, au titre des périodes accomplies par eux sous la législation italienne. Dans l'affirmative en effet, les périodes de cotisation de l'intéressé sont des périodes d'assurance au sens de l'article 1, p, c'est-à-dire des périodes auxquelles les règlements sont susceptibles de s'appliquer.

Si l'article 4, paragraphe 1, du règlement 3 dispose que

celui-ci s'applique aux « travailleurs salariés ou assimilés », il n'existe pas dans le texte de définition de ces deux notions. Aussi le problème s'est-il posé à vous dans un de vos premiers arrêts rendus en matière de sécurité sociale, l'arrêt Unger du 19 mars 1964 (75-63, Recueil, X-1964, p. 349). Vous avez dit, à propos de l'assurance volontaire continuée, que ces deux notions visaient tous ceux qui « en tant que tels, et dans quelque appellation que ce soit, se trouvent couverts par les différents systèmes nationaux de sécurité sociale ». Ainsi le champ d'application du règlement se trouve déterminé par un critère de sécurité sociale et non de droit du travail, ce qui reflète l'autonomie prise de plus en plus par le premier de ces droits par rapport au second. La Commission, dans ses observations, mentionne certaines catégories de personnes, n'ayant pas la qualité de salariées et auxquelles lui paraît devoir s'appliquer le règlement; nous ne nous arrêterons pas à ces différents exemples, pour ne retenir que celui des artisans, qui a donné lieu au litige pendant devant le juge allemand.

Le Sozialgericht a souligné une tendance concordante dans les six États à assurer aux artisans une protection plus étendue; il en a déduit que « cette catégorie de petits entrepreneurs indépendants a, selon la conception juridique européenne générale, une position analogue à celle des travailleurs, est soumise pour l'essentiel aux mêmes risques que ces derniers et peut leur être assimilée dans le domaine de la sécurité sociale, en dépit de sa situation économique et sociale ».

Il apparaît tout de suite que cette conclusion découle pour le juge d'un examen comparé des législations régissant la matière dans chaque pays. On touche alors du doigt le paradoxe de ce genre d'affaires. Votre compétence, au titre de l'article 177, ne porte que sur l'interprétation des règlements communautaires et non sur celle des lois nationales, elle s'exerce de façon abstraite. Cependant, pour qu'elle puisse jouer utilement et orienter l'appréciation du juge national pour le cas concret dont il est saisi, vous ne pouvez échapper à l'examen de dispositions de droit interne (qui peuvent être d'ailleurs la loi nationale du juge qui vous saisit, comme celle d'un autre État membre).

S'agissant du cas des artisans, peut-être est-il excessif de considérer, comme le Sozialgericht, et, semble-t-il, le gouvernement italien, qu'ils peuvent partout être assimilés aux salariés, car la situation qui leur est faite n'est pas identique dans tous les États. Ils sont soumis, soit à un régime autonome (cas du Luxembourg et de la France; dans ce dernier pays, les périodes accomplies en tant qu'artisan sont totalisables dans le cadre du régime général des salariés), soit au régime spécial des travailleurs indépendants (Belgique), soit au régime applicable à l'ensemble des résidents (Pays-Bas). En Allemagne enfin, ils sont soumis en matière de pensions au régime de sécurité sociale des ouvriers. Dans les cas

que nous venons de citer, à l'exception de celui de la République fédérale, il ne paraît donc pas que la législation qui les concerne les assimile aux salariés.

Reste donc le cas de l'Italie qui a motivé la question posée par le juge allemand. Quel est dans ce pays le régime de sécurité sociale des artisans?

L'assurance maladie obligatoire des artisans a été instituée par la loi nº 1533 du 29 décembre 1956. Puis est venue la loi nº 463 du 4 juillet 1959 qui concerne « l'extension de l'assurance obligatoire invalidité, vieillesse et décès aux artisans et aux membres de leur famille », et qui étend l'assurance contre ces risques à tous les artisans visés par la loi de 1956. Son article 1, alinéa 2, prévoit que, sauf disposition contraire, cette assurance est régie par les dispositions du décret-loi royal nº 1827 du 4 octobre 1935, instituant l'assurance invalidité obligatoire *pour les salariés*. Il est créé à cet effet au sein de l'organisme assureur I.N.P.S. une administration spéciale avec autonomie financière (article 3). Les périodes accomplies comme artisans peuvent être totalisées avec celles qui ont été accomplies du fait d'une quelconque activité salariée (article 9). Il n'est versé qu'une seule pension qui, dans certains cas, se compose de plusieurs éléments correspondant aux périodes accomplies. Le mécanisme est le suivant :

— Si le droit est ouvert au titre des seules périodes de cotisation accomplies en qualité de salarié, la pension est calculée exclusivement au titre de ces périodes, mais on y ajoute un supplément calculé au titre des périodes d'artisan dès que sont remplies les conditions d'attribution particulières à la loi sur les artisans. Cette dernière loi joue alors, comme le dit la Commission, un rôle accessoire.

— Si le droit n'est pas ouvert au titre des seules périodes de cotisation accomplies comme salariés, on ne prend pas en considération les périodes accomplies comme artisan, mais on totalise les périodes de salarié pour l'ouverture du droit et le calcul d'une pension au titre de la loi sur les artisans, dès que sont remplies les conditions générales et spéciales de cette loi. La législation sur les artisans joue alors un rôle subsidiaire.

Ainsi, cette législation renvoie d'une façon générale à la législation applicable aux salariés, à l'application de laquelle elle n'apporte que quelques modalités. De ce fait, nous croyons que les artisans peuvent être considérés au titre de la législation italienne comme travailleurs « assimilés ». Par suite, comme le dit le gouvernement italien, les périodes d'assurance accomplies en Italie dans le cadre de l'assurance des artisans, telles qu'elles sont prévues par la loi du 4 juillet 1959, constituent des périodes d'assurance *avec tous les effets que cela comporte*, en particulier la possibilité de les totaliser avec les périodes accomplies en Allemagne pour la liquidation de la pension d'invalidité.

Les observations orales présentées par l'avocat de la Landesversicherungsanstalt Schwaben, comme certaines pièces qu'il a déposées, ont paru établir que cette opinion n'était pas partagée par l'Institut national de prévoyance sociale. On peut déplorer cette divergence de vue, et souhaiter que, dans l'avenir, la pratique de l'organisme gestionnaire se conforme à la doctrine soutenue devant vous par les seuls représentants autorisés de la République italienne. Mais cela est une question d'ordre interne. Elle est en tout cas sans influence sur les conclusions que l'on peut tirer de l'examen de la loi de 1959 au regard du règlement 3.

## II

Il faut cependant à ce stade répondre à un certain nombre d'objections qu'a réfutées pertinemment le Sozialgericht.

1. Les artisans ne sont pas mentionnés à l'annexe 9 du règlement 4, établie en vertu de l'article 5, 1, i, et qui énumère pour chaque État membre les régimes généraux et spéciaux. Cette circonstance n'est pas toutefois de nature à elle seule à exclure le régime des artisans du champ d'application des règlements 3 et 4; c'est du moins ce qui nous paraît résulter d'un arrêt que vous avez rendu dans une espèce assez analogue.

Conformément à l'article 3 du règlement 3, une annexe B précise, en ce qui concerne chaque État membre, les législations de sécurité sociale auxquelles s'applique ce règlement et qui sont en vigueur à la date de son adoption. Il est prévu que chaque État membre doit notifier au président du Conseil tout amendement qui doit être apporté à l'annexe B par suite de l'adoption d'une nouvelle législation, et ce dans un délai de 3 mois à partir de la publication de ladite législation. Vous avez jugé par l'arrêt Van der Veen du 15 juillet 1964 (100-63, Recueil, X-1964, p. 1121) que le défaut de notification dans le délai imparti d'une législation nationale nouvelle n'empêchait pas de considérer que celle-ci rentrait dans le terme général de « législation ».

Cette jurisprudence peut certainement être étendue à l'annexe 9 du règlement 4 pour laquelle le système en vigueur lors de l'adoption de la loi du 4 juillet 1959 (ce système a été modifié par le règlement 109/65 du Conseil du 30 juin 1965), prévoyait la communication par l'autorité compétente de chaque pays à la commission administrative des modifications apportées aux annexes. On doit seulement déplorer que cette communication n'ait pas, semble-t-il, été faite à la commission administrative; celle-ci, comme le prévoyait l'article 5, 2, l'aurait, à son tour, notifiée aux autorités compétentes des autres États membres, ce qui aurait permis au juge interne d'appliquer en pleine connaissance de cause les textes communautaires et aurait peut-être

évité un renvoi à la Cour. Quoi qu'il en soit, on peut supposer que c'est par inadvertance que la modification nécessaire n'a été ni apportée à l'annexe, ni notifiée à la commission administrative, car la situation est ici très différente de celle qui, dans l'affaire Welchner (14-67, arrêt du 5 décembre 1967, Recueil, XIII-1967, p. 437), vous avait empêchés de retenir cette hypothèse. Si l'on rappelle d'autre part que la loi du 4 juillet 1959 se présente elle-même comme une *extension* du régime général de l'assurance invalidité, et a en effet ce caractère, peut-être même pourrait-on penser qu'il n'y avait pas lieu d'introduire une mention spéciale à l'annexe.

2. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement 4, la commission administrative peut réunir à l'intention des autorités compétentes de chaque État membre toutes informations sur les dispositions des législations nationales auxquelles s'applique le règlement 3, notamment celles qui concernent les « périodes d'assurance » au sens de l'article 1, p, de ce texte.

En fait, cette documentation a été établie par le B.I.T. sur la base de contributions nationales, et sous la responsabilité de la commission administrative. Elle ne mentionne pas pour l'Italie l'assurance pension des artisans, mais on ne peut tirer aucun argument de cette constatation, car elle n'a pas été mise à jour depuis 1958, alors que la loi considérée est du 4 juillet 1959. Ici encore on ne peut que souhaiter que cette documentation soit régulièrement tenue à jour dans l'intérêt des administrations comme dans celui des juges.

3. On ajoutera enfin que pour le gouvernement italien la totalisation des périodes d'assurances en question devrait de toute façon être effectuée en vertu de l'article 13, 2 du règlement 4, ainsi rédigé : « Les périodes d'assurance ou périodes assimilées accomplies par des travailleurs salariés ou assimilés au titre de régimes de sécurité sociale d'un État membre auxquels ne s'applique pas le règlement, mais qui sont prises en compte au titre d'un régime auquel le règlement est applicable, sont considérées comme périodes d'assurance ou périodes assimilées à prendre en compte pour la totalisation ».

Il semble cependant que cette disposition vise seulement à prendre en considération des périodes accomplies au titre d'un régime auquel le règlement n'est pas applicable, lorsque les règles de *coordination interne* permettent de les totaliser avec des périodes auxquelles les règlements sont applicables. La Commission de la C.E.E. a cité comme exemple le cas d'une carrière de salarié en Allemagne, puis de salarié et d'artisan en France : les périodes françaises d'artisan qui sont totalisables en France dans le cadre du régime général des salariés, alors que les artisans ne peuvent certainement être considérés comme assimilés à des salariés,

pourraient au même titre que les périodes françaises de salariés être totalisées avec les périodes allemandes de salariés.

L'interprétation de cette disposition a divisé la commission administrative; nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de s'y arrêter dès lors que l'on admet comme nous l'avons proposé que, dans le régime italien, les artisans doivent être assimilés aux salariés.

Il nous faut maintenant répondre à la question posée.

Comme on l'a vu, elle concerne explicitement, directement, le sort à réserver aux périodes de cotisation à l'assurance italienne des artisans.

Pour les raisons que nous avons indiquées, il nous semble qu'il faut d'abord trancher le point de savoir si les intéressés sont assimilés aux travailleurs salariés; par ailleurs, en dépit de l'examen de la législation italienne auquel nous avons dû nous livrer, nous devons nous garder de donner une réponse qui vise expressément et uniquement cette législation.

Nous sommes ainsi conduit à une formule qui reprend à peu près et développe celle qu'avait proposée M. l'avocat général Lagrange dans l'affaire Unger et qui pourrait être la suivante :

1. Doivent être assimilées aux travailleurs salariés les personnes qui sont, en vertu du droit national, protégées contre des risques dans le cadre de régimes organisés au bénéfice de travailleurs salariés, quelles que soient les formes juridiques utilisées par le législateur pour assurer cette extension, et cela même si l'extension à ces personnes est assortie de quelques modalités particulières, dès lors que celles-ci n'aboutissent pas à créer un régime autonome spécial à ces personnes.

2. Les périodes de cotisation accomplies dans le cadre d'un régime de sécurité sociale dont les bénéficiaires sont des travailleurs salariés ou assimilés, sont des « périodes d'assurance » au sens des articles 1, p, 24 et 27 du règlement 3.

Il appartient au Sozialgericht d'Augsburg de statuer sur les dépens de la présente instance.