ARRÊT DE LA COUR
DU 5 OCTOBRE 1978 [1]

Institut national d'assurance maladie-invalidité et Union nationale des fédérations mutualistes neutres contre Antonio Viola (demande de décision préjudicielle, formée par la cour du travail de Mons)

«Pension d'invalidité»

Affaire 26/78

Sommaire

Sécurité sociale des travailleurs migrants — Prestations — Cumul — Législations nationales — Règles anti-cumul — Opposabilité — Conditions
(Règlement du Conseil n° 3, art. 11, § 2)

1. Les restrictions visées à l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 3 ne sont opposables aux assurés qu'en ce concerne les prestations acquises grâce à l'application des règlements n°s 3 et 4.

2. Si l'application de la législation nationale pertinente se révèle moins favorable que celle du régime de totalisation et de proratisation, ce dernier doit être appliqué.

Dans l'affaire 26/78,

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

INSTITUT NATIONAL D'ASSURANCE MALADIE-INVALIDITÉ, Bruxelles,

UNION NATIONALE DES FÉDÉRATIONS MUTUALISTES NEUTRES, Bruxelles,

et

ANTONIO VIOLA, Havré (Belgique),

1 — Langue de procédure: le français.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 11 du règlement n° 3 et de l'article 9 du règlement n° 4 (concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. O'Keeffe et A. Touffait, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure écrite

M. Viola, de nationalité italienne, a travaillé en Allemagne pendant une période de temps non précisée, en Italie de 1930 à 1945, puis en Belgique. Il est tombé malade dans ce dernier pays en 1960 et a été admis, à compter de 1961, au bénéfice de la pension belge d'invalidité en vertu de la seule législation belge. Le bénéfice d'un prorata de pension d'invalidité italien a également été accordé à M. Viola par l'organisme italien de prévoyance sociale compétent, l'INPS, à compter du 1er juin 1961. Ce prorata a été calculé conformément aux dispositions du règlement n° 3. En revanche, les institutions allemandes ont refusé en 1970 d'octroyer à l'intéressé une pension d'invalidité au titre de son activité antérieure en Allemagne.

Informées de l'attribution de la pension italienne, les institutions belges compétentes, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et l'Union nationale des fédérations mutualistes neutres, ont, compte tenu de la législation belge, et notamment de l'article 70, paragraphe 2, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, soulevé le problème du cumul des prestations.

Par arrêt du 25 juin 1976, la cour du travail de Mons a dit pour droit que M. Viola ne pouvait cumuler les indemnités d'incapacité de travail belges avec la

pension d'invalidité versée par les autorités italiennes. Toutefois, la cour a ordonné la réouverture des débats pour permettre aux parties de préciser le montant des sommes payées par les autorités italiennes à l'intéressé du 1er mai 1969 au 30 avril 1971.

Constatant que l'arrêt du 25 juin 1976 ne précisait pas ce qu'il fallait entendre par «pension d'invalidité» au sens de la législation italienne, et qu'il importait de savoir si, pour l'application des règles anti-cumul belges en vue de fixer le montant de la prestation italienne récupérable à charge de M. Viola et au bénéfice de l'organisme assureur belge, les majorations de pension pour conjoint à charge et la majoration annuelle accordée à l'occasion des fêtes de Noël, prévues par la législation italienne, faisaient partie intégrante de la pension d'invalidité, la cour du travail de Mons a, par arrêt du 10 février 1978, décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes:

1) La majoration pour conjoint à charge accordée par la législation italienne en vigueur entre le 1er mai 1969 et le 30 avril 1971 constitue-t-elle partie intégrante de la pension d'invalidité italienne dans la perspective de l'application des règles de cumul inscrites aux articles 11 du règlement n° 3 et 9 du règlement n° 4?

2) La 13e mensualité versée à l'intimé par l'INPS, en 1969 et 1970, en vertu de la législation italienne du 4 avril 1952, doit-elle être incorporée dans la pension lorsqu'il s'agit d'appliquer les règles de cumul inscrites dans les règlements n° 3 et n° 4?

L'arrêt de renvoi est parvenu à la Cour le 2 mars 1978.

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

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

A — Observations présentées par l'INAMI

Sous l'empire de la loi italienne n° 903 du 21 juillet 1965, prévoyant l'octroi aux titulaires de pensions d'invalidité et de vieillesse d'une majoration pour conjoint à charge de 10% de la pension de base, l'INPS aurait toujours indiqué à l'institution belge compétente que le montant de cette majoration faisait partie de la pension elle-même. Depuis la modification apportée par la loi italienne n° 153 du 30 avril 1969, la majoration serait désormais accordée de manière fixe, indépendamment de la pension de base, et l'INPS ferait valoir que cette majoration ne doit plus être prise en considération dans le montant de la pension, mais qu'elle devient une prestation analogue à la majoration accordée pour les enfants et devrait dès lors être assimilée aux allocations familiales au sens de l'article 42, paragraphe 2, du règlement n° 3.

Selon l'INAMI, la loi du 30 avril 1969 se limiterait à une modification qui ne concernerait que la manière d'établir le montant de la majoration. Elle ne viserait nullement à modifier la nature même de cette majoration et à permettre son assimilation aux allocations familiales.

La majoration de pension pour conjoint à charge ne serait pas prévue par les dispositions de l'article 42 du règlement n° 3, relatives aux allocations familiales, dont il ne pourrait être tiré aucun argument en faveur d'une quelconque assimilation.

L'article 3 de la loi italienne n° 218 du 4 avril 1952 disposerait que «les pensions sont *majorées*» d'un montant égal au

douzième de leur montant annuel, à verser à l'occasion de la fête de Noël. Il découlerait de l'article 34, paragraphe 2, du règlement n° 4 que l'institution italienne compétente doit communiquer à l'institution belge d'instruction le montant de la pension italienne à laquelle l'intéressé peut prétendre et l'INPS aurait toujours, dans le cas de M. Viola comme dans les autres cas, communiqué à l'INAMI des montants annuels de pension égaux à 13 fois le montant mensuel. Telle serait d'ailleurs la position officielle de l'INPS, telle qu'elle résulterait des circulaires de sa direction générale lors de l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71.

B — Observations présentées par M. Viola

M. Viola aurait fait appel aux prestations de l'assurance invalidité non pour un dommage couvert ou susceptible d'être couvert par la législation italienne, mais pour un risque qui se serait réalisé en Belgique et ouvrirait droit aux indemnités prévues par la loi du 9 août 1963, à l'exclusion de toute intervention directe ou indirecte d'une autre législation. La pension d'invalidité italienne, quant à elle, constituerait la contrepartie, au moment de la réalisation du risque, des cotisations versées par le travailleur et son employeur. Même en admettant que cette dernière pension constitue la réparation d'un dommage au sens de l'article 70, paragraphe 2, de la loi belge, il serait absurde de prétendre qu'il incombe à la législation italienne de réparer un dommage survenu en Belgique en 1960, alors que l'intéressé aurait cessé de travailler en Italie en 1945.

M. Viola soutient que la majoration de pension pour conjoint à charge correspondrait à des allocations familiales et ne devrait donc pas être prise en considération pour l'application des règles anticumul belges. En effet:

— les conditions d'octroi des deux prestations seraient identiques et la loi italienne du 30 avril 1969 ferait expressément référence aux dispositions en vigueur en matière d'allocations familiales;

— le montant de la majoration de pension serait identique à celui des allocations familiales et liquidé comme elles en 12 mensualités;

— la loi italienne préciserait que l'octroi de la majoration de pension exclut un double droit aux allocations familiales pour les mêmes personnes;

— le principe de l'assimilation de la majoration de pension pour conjoint à charge à des allocations familiales, explicitement inscrit dans la législation italienne, se trouverait confirmé indirectement dans les dispositions de l'article 1 (f) et (u, i) du règlement n° 1408/71;

— les charges de famille pour un tavailleur migrant seraient plus lourdes que pour un travailleur national, et il serait anormal de le priver d'un bénéfice qui pourrait compenser en partie ces charges supplémentaires;

— le régime belge spécial des ouvriers mineurs, le FNROM, se serait rallié dans un premier temps à la thèse de l'INPS italien, selon laquelle la majoration de pension pour conjoint à charge ne devait pas être prise en considération lors des opérations de réduction de la pension belge. Puis, à la suite d'une réaction du ministère belge de la prévoyance sociale et de la position prise par la commission administrative des travailleurs migrants, il serait revenu sur sa position.

Le fait que la 13e mensualité de pension fasse partie intégrante de la pension et soit payée en même temps que celle-ci n'enlèverait rien à son caractère d'avan-

tage complémentaire versé à une période bien déterminée de l'année. La législation belge ne prévoirait pas l'octroi d'une 13e mensualité de pension. Prétendre que cette 13e mensualité doive, en application des règles anti-cumul, être soustraite de la pension belge, reviendrait à dire qu'il n'est pas permis à un État membre d'octroyer des avantages qui n'ont pas d'équivalent dans un autre État membre.

M. Viola estime en conclusion que ni la majoration de pension pour conjoint à charge ni le 13e mois de pension ne devraient être pris en considération lors de l'application des règles anti-cumul que l'institution d'un État membre peut invoquer en se prévalant des dispositions de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 3.

C — Observations présentées par le gouvernement belge

Le tribunal du travail de Charleroi, dans un jugement du 20 juin 1972, aurait, en vue de l'application de l'article 13, paragraphe 3, de l'arrêté royal du 28 mai 1958 contenant une règle nationale anti-cumul en matière de pension d'invalidité du régime minier, considéré que la majoration accordée par la loi italienne pour conjoint à charge faisait partie intégrante de la pension d'invalidité. Le gouvernement belge estime que cette interprétation vaudrait pour l'application des dispositions litigieuses au principal.

La cour du travail de Bruxelles, dans un arrêt du 10 janvier 1974, aurait jugé que la 13e mensualité accordée par la loi italienne ne serait pas une «libéralité» mais une composante de la pension italienne devant être prise en considération pour le calcul des quote-parts étrangères pour une application correcte des règlements communautaires. Cet arrêt devrait également, selon le gouvernement belge, être pris en considération pour répondre affirmativement à la seconde question.

D — Observations présentées par la Commission

Avant de répondre aux questions posées par la cour de Mons, il conviendrait, selon la Commission, de s'interroger sur le point de savoir si l'institution belge était habilitée à appliquer sa clause anti-cumul nationale en vertu de l'article 11 du règlement n° 3. Ce problème aurait fait l'objet de l'arrêt dans l'affaire 83/77 (Naselli, non encore publiée) dans lequel la Cour a dit pour droit que les restrictions visées par l'article 11, paragraphe 2, ne sont opposables aux assurés qu'en ce qui concerne les prestations acquises grâce à l'application des règlements nos 3 et 4 et qu'aucune autre disposition du règlement n° 3 ne s'oppose à l'application des règles anti-cumul nationales aux prestations acquises en vertu de la seule législation nationale. En revanche, la Cour n'aurait pas relevé dans ce règlement de disposition autorisant expressément l'application de ces règles anti-cumul nationales: il appartiendrait au juge national d'apprécier si l'article 70, paragraphe 2, de la loi belge du 9 août 1963 rend possible la réduction d'une pension belge en tenant compte des prestations acquises sous le régime d'un autre État membre.

Il semblerait dès lors que les questions soulevées par le juge de renvoi ne se posent pas dans la perspective de l'application des règles de cumul inscrites aux articles 11 du règlement n° 3 et 9 du règlement n° 4. Ce n'est que si le règlement n° 3 était applicable, et dans l'optique de la Cour selon laquelle elle n'a pas compétence «pour qualifier les dispositions du droit national au regard d'une règle communautaire» mais «peut cependant fournir à la juridiction nationale les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui pourraient lui être utiles dans l'application des effets de ces dispositions» (affaire 63/76, Inzirillo, Recueil 1976, p. 2057), qu'il pourrait être répondu aux questions posées.

A s'en tenir au texte de l'article 1 (s) du règlement n° 3, la majoration pour conjoint à charge entrerait dans la définition de la notion de pension. Toutefois, s'agissant de la législation italienne en cause, cette majoration serait, depuis la loi du 30 avril 1969, attribuée de manière fixe, c'est-à-dire indépendamment de la durée des périodes d'assurance ou du montant des versements effectués, et serait d'un montant égal à celui des allocations familiales, auxquelles l'organisme italien, l'INPS, assimilerait ladite majoration.

La Commission avance les arguments suivants à l'encontre de la thèse développée par l'INPS devant le juge national:

— l'avantage accordé par la loi du 30 avril 1969 poursuivrait la même finalité (le terme «majorations de pensions» aurait été maintenu) que celui octroyé par la loi précédente. Il serait dès lors difficile d'admettre que cet avantage est devenu assimilable à des allocations familiales, du fait qu'il serait désormais alloué de manière fixe;

— la loi du 30 avril 1969 ne figurerait pas dans la partie du code italien relative aux allocations familiales, mais dans celle relative à l'invalidité générale;

— si le paragraphe 2 de l'article 42 du règlement n° 3 fait état de majorations de pensions, il conviendrait de constater que l'assimilation qui en est faite à des allocations familiales ne concernerait que les suppléments ou majorations de pension ou de rente pour les enfants; les majorations pour conjoint à charge, bien que les montants puissent en être les mêmes, resteraient quant à elles régies par les dispositions du règlement concernant les pensions.

Il ressortirait du texte de la loi italienne du 4 avril 1952 que la majoration de pension versée à l'occasion de Noël est directement liée à l'attribution d'une pension, et la terminologie employée (les pensions sont majorées) indiquerait qu'il ne s'agit pas d'une prestation nouvelle séparée.

En conséquence, la Commission estime qu'aux fins de l'application du règlement n° 3, les avantages octroyés par la législation d'un État membre au titulaire d'une pension pour conjoint à charge et à titre de majoration versée à l'occasion de Noël, et qui sont inséparables du paiement de la pension, constituent des majorations au sens de l'article 1 (s) du règlement n° 3 et font partie intégrante de la pension.

Attendu qu'à l'audience du 6 juillet 1978, l'INAMI, représentée par Me A. Wattier, avocat au barreau de Mons, M. Viola, représenté par M. D. Rossini, directeur du service social «Patronato ACLI», et la Commission des CE, représentée par son conseiller juridique, M. A. Toledano-Laredo, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 septembre 1978;

En droit

1 Attendu que, par arrêt du 10 février 1978, parvenu à la Cour le 2 mars suivant, la cour du travail de Mons a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions relatives à l'interprétation de l'article 11 du règlement n° 3 du 25 septembre 1958 (JO 1958, p. 561) et de l'article 9 du règlement

n° 4 du Conseil du 3 décembre 1958 (JO 1958, p. 597) concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants;

2 que ces questions sont posées dans le cadre d'un litige portant sur le calcul par l'institution belge compétente de la pension d'invalidité d'un ressortissant italien, requérant au principal, ayant travaillé en Italie et en Belgique;

3 que ce travailleur remplissait en Belgique toutes les conditions requises par la législation nationale pour l'ouverture du droit à une pension d'invalidité au titre du régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, sans avoir à faire appel aux périodes accomplies dans un autre État membre;

4 qu'en revanche, il a dû, pour l'ouverture de son droit à prestation en Italie, faire appel aux dispositions du règlement n° 3 et que, pour le calcul de cette prestation, les périodes effectivement accomplies dans les deux États membres ont été totalisées et la prestation italienne proratisée;

5 qu'informée de l'attribution du prorata italien, l'institution belge a, compte tenu des règles anti-cumul contenues à l'article 70, paragraphe 2, de la loi belge du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, soulevé le problème du cumul des prestations;

6 attendu que, saisie en degré d'appel du litige, la cour du travail de Mons, a, dans un premier arrêt du 25 juin 1976, dit pour droit que l'intéressé ne pouvait cumuler les indemnités d'incapacité de travail belges avec la pension d'invalidité versée par les autorités italiennes, mais, estimant que le droit de remboursement des sommes payées avant le 1er mai 1969 était forclos, a ordonné la réouverture des débats pour permettre aux parties au principal de préciser le montant des sommes payées à l'intéressé par la caisse italienne du 1er mai 1969 au 30 avril 1971;

7 que l'arrêt du 25 juin 1976 laissait ouverte la question de savoir si, pour l'application des règles anti-cumul belges, les majorations de pension pour conjoint à charge et la majoration annuelle accordée à l'occasion de la fête de Noël, prévues par la législation italienne, faisaient partie intégrante de la pension d'invalidité, et qu'en vue de résoudre ce problème, la cour du travail de Mons a, par un second arrêt du 10 février 1978, posé les questions préjudicielles suivantes:

1) La majoration pour conjoint à charge accordée par la législation italienne en vigueur entre le 1er mai 1969 et le 30 avril 1971 constitue-t-elle partie intégrante de la pension d'invalidité italienne dans la perspective de l'application des règles de cumul inscrites aux articles 11 du règlement n° 3 et 9 du règlement n° 4?

2) La 13e mensualité versée à l'intimé par l'INPS, en 1969 et 1970, en vertu de la législation italienne du 4 avril 1952, doit-elle être incorporée dans la pension lorsqu'il s'agit d'appliquer les règles de cumul inscrites dans les règlements n° 3 et n° 4?

8 attendu que, selon l'article 26 du règlement n° 3, les articles 27 et 28, relatifs aux pensions de vieillesse et de décès sont applicables par analogie à la liquidation des prestations d'invalidité lorsque l'assuré a accompli des périodes en vertu de différentes législations, dont une au moins est du type B;

9 attendu que les règlements en matière de sécurité sociale ont pour fondement, pour cadre et pour limites les articles 48 à 51 du traité, destinés à assurer la libre circulation des travailleurs;

10 que, dans cette perspective, l'article 51 du traité et l'article 27 du règlement n° 3 visent essentiellement le cas où la législation d'un État membre n'ouvrirait pas, à elle seule, à l'intéressé un droit à prestation, en raison du nombre insuffisant de périodes accomplies sous cette législation;

11 que, pour remédier à cette situation, ces dispositions prévoient au bénéfice du travailleur qui a été soumis successivement ou alternativement à la législation de deux ou plusieurs États membres, la totalisation des périodes d'assurance accomplies en vertu de la législation de chacun de ces États;

12 qu'en matière de pensions de vieillesse et de décès, les articles 27 et 28 du règlement n° 3 s'appliquent à cette hypothèse, mais non lorsque dans un État l'effet recherché à l'article 51 est atteint en vertu de la seule législation nationale;

13 que le système des articles 27 et 28 implique donc une application simultanée de ces deux dispositions;

14 qu'en conséquence, il ne peut être procédé à la proratisation des prestations que s'il a été nécessaire, en vue de l'ouverture du droit, de totaliser, au préalable, les périodes accomplies sous différentes législations, mais elle ne saurait intervenir si son effet est d'amoindrir les prestations auxquelles l'intéressé peut prétendre, en vertu de la législation d'un seul État;

15 attendu que les mêmes impératifs imposent l'application des mêmes règles lorsque le problème se pose de l'application analogique des articles 27 et 28 aux pensions d'invalidité;

16 attendu que, comme la Cour l'a déjà dit pour droit dans son arrêt du 14 mars 1978 dans l'affaire 83/77 (Naselli, Recueil 1978, p. 683), les restrictions visées à l'article 11, paragraphe 2, du règlement ne sont opposables aux assurés qu'en ce qui concerne les prestations acquises grâce aux règlements n° 3 et n° 4;

17 que, en revanche, un examen des autres dispositions du règlement n° 3 révèle qu'aucune d'entre elles ne s'oppose à l'application des règles anti-cumul nationales aux prestations acquises en vertu de la seule législation nationale;

18 que, dès lors, dans un cas comme celui de l'espèce où l'assuré possède un droit à pension selon les dispositions de la seule législation nationale, les règles anti-cumul nationales lui sont opposables;

19 que, dans l'application de ces règles anti-cumul, il appartient au juge national de qualifier les prestations visées par les questions posées, conformément à la législation nationale applicable, compte tenu des règles relatives au conflit de lois, les dispositions communautaires n'étant pas pertinentes;

20 attendu, cependant, que c'est dans le but d'assurer qu'un travailleur migrant ne perdrait pas le bénéfice d'une pension à laquelle il aurait droit selon les règles de la seule législation nationale, que la Cour a, dans son arrêt Mancuso (précité) écarté l'application des règles de totalisation et proratisation dans certains cas;

21 qu'il s'ensuit que si les dispositions de la seule législation nationale, y compris les règles anti-cumul, sont moins favorables à l'assuré que les règles de totalisation et proratisation, ce sont ces dernières qui sont applicables;

Sur les dépens

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

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

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la cour du travail de Mons, par arrêt du 10 février 1978, dit pour droit:

1) **Dans l'application des règles anti-cumul nationales il appartient au juge national de qualifier la majoration pour conjoint à charge et la treizième mensualité conformément à la législation nationale applicable, compte tenu des règles relatives au conflit de lois, les dispositions communautaires n'étant pas pertinentes.**

2) **Toutefois, si l'application de la législation nationale pertinente se révèle moins favorable que celle du régime de totalisation et de proratisation, ce dernier doit être appliqué.**

Kutscher Sørensen Bosco

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 octobre 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher