

GOTTARDO

ARRÊT DE LA COUR

15 janvier 2002 *

Dans l'affaire C-55/00,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunale ordinario di Roma (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Elide Gottardo

et

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 12 CE et 39, paragraphe 2, CE,

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M^{me} F. Macken et M. S. von Bahr, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward (rapporteur),

* Langue de procédure: l'italien.

A. La Pergola, L. Sevón, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

considérant les observations écrites présentées:

- pour M^{me} Gottardo, par M^{es} R. Ciancaglini et M. Rossi, avocatesse,
- pour l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), par M^{es} C. De Angelis et M. Di Lullo, avvocati,
- pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. P. Hillenkamp et E. Traversa et par M^{me} N. Yerrel, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M^{me} Gottardo, de l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), du gouvernement italien et de la Commission, à l'audience du 6 mars 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 avril 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par ordonnance du 1^{er} février 2000, parvenue à la Cour le 21 février suivant, le Tribunale ordinario di Roma a posé, en application de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 12 CE et 39, paragraphe 2, CE.
- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Gottardo, ressortissante française, à l'Istituto nazionale della previdenza sociale (ci-après l'«INPS») au sujet du droit de M^{me} Gottardo à une pension de vieillesse italienne.

La réglementation communautaire

- 3 L'article 12 CE dispose:

«Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, peut prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations.»

4 Selon l'article 39, paragraphes 1 et 2, CE:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.»

5 La coordination des législations nationales en matière de sécurité sociale s'inscrit dans le cadre de la libre circulation des personnes et fait l'objet du règlement (CEE) n° 1408/71 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 sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), tel que modifié par le règlement (CE) n° 3096/95 du Conseil, du 22 décembre 1995 (JO L 335, p. 10, ci-après le «règlement n° 1408/71»).

6 L'article 3 du règlement n° 1408/71 dispose:

«1. Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre

dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement.

2. [...]

3. Le bénéfice des dispositions de conventions de sécurité sociale qui restent applicables en vertu de l'article 7 paragraphe 2 sous c), ainsi que des dispositions des conventions conclues en vertu de l'article 8 paragraphe 1, est étendu à toutes les personnes auxquelles s'applique le présent règlement, à moins qu'il n'en soit disposé autrement à l'annexe III.»

7 L'article 1^{er}, sous j), premier alinéa, et k), du règlement n° 1408/71 dispose:

«Aux fins de l'application du présent règlement:

[...]

j) le terme 'législation' désigne, pour chaque État membre, les lois, les règlements, les dispositions statutaires et toutes autres mesures d'application, existants ou futurs, qui concernent les branches et régimes de sécurité sociale visés à l'article 4 paragraphes 1 et 2 ou les prestations spéciales à caractère non contributif visées à l'article 4 paragraphe 2 *bis*.

[...]

- k) le terme ‘convention de sécurité sociale’ désigne tout instrument bilatéral ou multilatéral qui lie ou liera exclusivement deux ou plusieurs États membres ainsi que tout instrument multilatéral qui lie ou liera au moins deux États membres et un ou plusieurs autres États dans le domaine de la sécurité sociale, pour l’ensemble ou pour partie des branches et régimes visés à l’article 4 paragraphes 1 et 2, ainsi que les accords de toute nature conclus dans le cadre desdits instruments».

La réglementation nationale

- 8 La République italienne et la Confédération suisse ont signé à Rome, le 14 décembre 1962, une convention bilatérale relative à la sécurité sociale, ainsi que son protocole final et des déclarations communes (ci-après la «convention italo-suisse»). Cette convention a été ratifiée, pour la République italienne, par la loi n° 1781, du 31 octobre 1963 (GURI n° 326, du 17 décembre 1963), et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1964.
- 9 L’article 1^{er}, paragraphe 1, de la convention italo-suisse dispose:

«La présente convention s’applique:

- a) En Suisse;

[...]

b) En Italie;

i) à la législation sur l'assurance invalidité, vieillesse et survivants, y compris les régimes spéciaux qui se substituent au régime général pour des catégories déterminées de travailleurs;

[...]»

10 Selon l'article 2 de la convention italo-suisse, «les ressortissants suisses et italiens jouissent de l'égalité de traitement quant aux droits et aux obligations résultant des dispositions des législations énumérées à l'article 1^{er}».

11 L'article 9, qui figure au chapitre 1, intitulé «Assurance invalidité, vieillesse et survivants», de la troisième partie de la convention italo-suisse, établit ce qui peut être qualifié de «principe de totalisation». Le paragraphe 1 de cet article dispose:

«Lorsqu'en vertu des seules périodes d'assurance et des périodes assimilées accomplies selon la législation italienne, un assuré ne peut pas faire valoir un droit à une prestation d'invalidité, de vieillesse ou au décès aux termes de cette législation, les périodes accomplies dans l'assurance vieillesse et survivants suisse (périodes de cotisation et périodes assimilées) seront totalisées avec les périodes accomplies dans l'assurance italienne pour l'ouverture du droit aux dites prestations, en tant que ces périodes ne se superposent pas les unes aux autres.»

12 Le 2 avril 1980, les deux États contractants ont signé un avenant à la convention italo-suisse, qui a été ratifié, pour la République italienne, par la loi n° 668, du 7 octobre 1981 (GURI n° 324, du 25 novembre 1981), et est entré en vigueur le

10 février 1982. L'article 3 de cet avenant a pour but d'étendre la portée du principe de totalisation, tel que défini au point précédent, en ajoutant à l'article 9, paragraphe 1, de la convention italo-suisse l'alinéa suivant:

«Lorsqu'un assuré ne peut pas faire valoir un droit à prestations même compte tenu de l'alinéa précédent, les périodes d'assurance accomplies dans des pays tiers liés à la fois à la Suisse et à l'Italie par des conventions de sécurité sociale concernant les assurances vieillesse, survivants et invalidité sont également totalisées.»

- 13 À l'entrée en vigueur de cet avenant, les pays avec lesquels la totalisation des périodes d'assurance était possible étaient les suivants: les royaumes de Belgique et de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le royaume d'Espagne, le grand-duché de Luxembourg, le royaume des Pays-Bas, la république d'Autriche, le royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la principauté de Liechtenstein, les États-Unis d'Amérique et la république fédérale de Yougoslavie. La République française n'ayant pas conclu de convention avec la Confédération suisse, les périodes d'assurance accomplies en France ne peuvent, dans le cadre de la convention italo-suisse, être prises en compte pour l'acquisition du droit à prestations de vieillesse, de survivants ou d'invalidité.

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 14 M^{me} Gottardo, ressortissante italienne de naissance, a renoncé à cette nationalité en faveur de la nationalité française à la suite à son mariage en France, le 7 février 1953, avec un ressortissant français. Suivant les informations figurant dans le dossier, M^{me} Gottardo aurait été obligée, à l'époque, d'adopter la nationalité de son époux.

- 15 M^{me} Gottardo a travaillé successivement en Italie, en Suisse et en France, pays dans lesquels elle a versé des cotisations de sécurité sociale, soit, en Italie, 100 cotisations hebdomadaires, en Suisse, 252 cotisations hebdomadaires et, en France, 429 cotisations hebdomadaires. Elle perçoit des pensions de vieillesse suisse et française qui lui ont été accordées sans qu'elle ait eu à recourir à la totalisation des périodes d'assurance.
- 16 Il ressort des informations fournies à la Cour que M^{me} Gottardo souhaite obtenir, en application de la réglementation italienne en matière de sécurité sociale, une pension de vieillesse italienne. Cependant, même si les autorités italiennes prenaient en compte les périodes d'assurance accomplies en France, conformément à l'article 45 du règlement n° 1408/71, la totalisation des périodes italiennes et françaises ne lui permettrait pas d'atteindre la durée minimale de cotisation exigée par la réglementation italienne pour l'ouverture d'un droit à une pension italienne. M^{me} Gottardo n'aurait droit à une pension de vieillesse italienne que si étaient en outre prises en compte les périodes d'assurance accomplies en Suisse, en application du principe de totalisation visé à l'article 9, paragraphe 1, de la convention italo-suisse.
- 17 La demande de pension de vieillesse introduite le 3 septembre 1996 par M^{me} Gottardo a été rejetée par l'INPS par décision du 14 novembre 1997 au motif qu'elle était ressortissante française et que, par conséquent, la convention italo-suisse ne lui était pas applicable. Le recours administratif formé par M^{me} Gottardo contre cette décision a été rejeté par décision de l'INPS du 9 juin 1998 pour le même motif.
- 18 M^{me} Gottardo a alors saisi le Tribunale ordinario di Roma, en faisant valoir que, étant donné qu'elle était ressortissante d'un État membre, l'INPS était tenu de lui reconnaître un droit à pension dans les mêmes conditions que celles qu'il applique à ses propres ressortissants.

- 19 Se demandant si le rejet de la demande de M^{me} Gottardo par l'INPS, fondé exclusivement sur la nationalité française de celle-ci, n'était pas contraire soit à l'article 12 CE, soit à l'article 39 CE, le Tribunale ordinario di Roma a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«[L]e travailleur ressortissant d'un État membre qui peut invoquer le versement de cotisations de sécurité sociale auprès de l'institut compétent d'un autre État membre [...] a-t-il ou non le droit de voir liquider sa pension de vieillesse moyennant le cumul des cotisations versées auprès de l'institut d'un autre pays étranger à l'Union en vertu de la convention que ledit État membre a conclue avec ce dernier, convention que celui-ci applique en faveur de ses propres ressortissants[?]

Appréciation de la Cour

- 20 Par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si les autorités de sécurité sociale compétentes d'un premier État membre (dans l'affaire au principal, la République italienne) sont tenues, conformément aux obligations communautaires leur incombant en vertu de l'article 12 CE ou de l'article 39 CE, de prendre en compte, aux fins de l'acquisition du droit à prestations de vieillesse, les périodes d'assurance accomplies dans un pays tiers (dans l'affaire au principal, la Confédération suisse) par un ressortissant d'un second État membre (dans l'affaire au principal, la République française) lorsque, en présence des mêmes conditions de cotisation, lesdites autorités compétentes reconnaissent, à la suite d'une convention internationale bilatérale conclue entre le premier État membre et le pays tiers, la prise en compte de telles périodes accomplies par leurs propres ressortissants.
- 21 Il convient de relever que, selon l'article 12 CE, le principe de non-discrimination déploie ses effets «[d]ans le domaine d'application du [...] traité» et «sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit». Par cette dernière

expression, l'article 12 CE renvoie notamment à d'autres dispositions du traité dans lesquelles l'application du principe général qu'il énonce est concrétisée pour des situations spécifiques. Tel est le cas, entre autres, des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs (voir, à cet égard, arrêt du 2 février 1989, Cowan, 186/87, Rec. p. 195, point 14).

Sur le principe d'égalité de traitement prévu par le traité

- 22 Ayant enseigné, en tant que travailleur salarié, dans deux États membres différents, M^{me} Gottardo a exercé son droit à la libre circulation. Sa demande tendant à l'octroi d'une pension de vieillesse moyennant le cumul des périodes d'assurance qu'elle a accomplies relève du domaine d'application tant *ratione personae* que *ratione materiae* de l'article 39 CE.
- 23 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que les autorités compétentes italiennes reconnaissent à leurs ressortissants qui ont versé des cotisations de sécurité sociale tant auprès du système italien qu'auprès du système suisse de sécurité sociale, et se trouvent ainsi dans une situation identique à celle de M^{me} Gottardo, la possibilité d'obtenir la liquidation de leur pension de vieillesse moyennant la totalisation des périodes d'assurance italiennes et suisses.
- 24 Ainsi que l'INPS l'a admis dans ses observations, si M^{me} Gottardo avait gardé la nationalité italienne, elle satisferait aux conditions d'ouverture du droit à la pension de vieillesse italienne. L'INPS ne conteste pas que le rejet de la demande a été dicté uniquement par la nationalité française de M^{me} Gottardo. Il est dès lors constant qu'il s'agit d'une différence de traitement opérée sur le seul fondement de la nationalité.

- 25 Toutefois, selon le gouvernement italien et l'INPS, le refus, par ce dernier, d'octroyer à M^{me} Gottardo une pension de vieillesse moyennant la totalisation des périodes d'assurance qu'elles a accomplies tant en Italie et en France qu'en Suisse est justifié par le fait que la conclusion par un seul État membre, en l'occurrence la République italienne, d'une convention internationale bilatérale avec un pays tiers, en l'occurrence la Confédération suisse, ne relève pas de la sphère de compétence communautaire.
- 26 Le gouvernement italien se réfère, à cet égard, au libellé de l'article 3 du règlement n° 1408/71, lu à la lumière des définitions figurant à l'article 1^{er}, sous j) et k), du même règlement, telles qu'interprétées par la Cour dans l'arrêt du 2 août 1993, Grana-Novoa (C-23/92, Rec. p. I-4505).
- 27 Il y a lieu de rappeler que dans l'affaire Grana-Novoa, précitée, la requérante, ressortissante espagnole, avait exercé une activité professionnelle soumise à l'assurance sociale obligatoire, d'abord en Suisse, puis en Allemagne. Les autorités allemandes lui avaient refusé le bénéfice d'une pension d'invalidité allemande au motif de l'insuffisance du nombre de ses années de travail en Allemagne. M^{me} Grana-Novoa, tout comme M^{me} Gottardo dans l'affaire au principal, voulait se prévaloir des dispositions d'une convention conclue entre la République fédérale d'Allemagne et la Confédération suisse et dont l'application était limitée aux citoyens allemands et suisses, afin de faire prendre en compte les périodes d'assurance qu'elle avait accomplies en Suisse.
- 28 Par la première question formulée par le Bundessozialgericht, la Cour était invitée à se prononcer sur l'interprétation de la notion de «législation» visée à l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 1408/71. La Cour a jugé qu'une convention conclue entre un seul État membre et un ou plusieurs pays tiers ne relève pas de la notion de législation au sens du règlement n° 1408/71. La seconde question du Bundessozialgericht, portant sur le principe de l'égalité de traitement, n'était posée qu'en cas de réponse affirmative à la première question, de sorte que la Cour ne l'a pas examiné.

- 29 La question posée dans la présente affaire étant axée sur l'application des principes découlant directement des dispositions du traité, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour en matière de conventions internationales bilatérales.
- 30 À propos d'un accord culturel conclu entre deux États membres et réservant le bénéfice de bourses d'études aux seuls ressortissants de ces deux États, la Cour a jugé que l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), imposait aux autorités des deux États membres d'étendre le bénéfice des aides à la formation, prévues par l'accord bilatéral, aux travailleurs communautaires établis sur leur territoire (voir arrêt du 27 septembre 1988, *Matteucci*, 235/87, Rec. p. 5589, point 16).
- 31 La Cour a également jugé que, si l'application d'une disposition de droit communautaire risque d'être entravée par une mesure prise dans le cadre de la mise en œuvre d'une convention bilatérale, même conclue hors du champ d'application du traité, tout État membre est tenu de faciliter l'application de cette disposition et d'assister, à cet effet, tout autre État membre, auquel incombe une obligation en vertu du droit communautaire (voir arrêt *Matteucci*, précité, point 19).
- 32 S'agissant d'une convention internationale bilatérale conclue entre un État membre et un pays tiers afin d'éviter la double imposition, la Cour a rappelé que, bien que la fiscalité directe relève de la seule compétence des États membres, ces derniers ne peuvent néanmoins s'affranchir du respect des règles communautaires, mais doivent exercer leur pouvoir dans le respect du droit communautaire. Elle a donc jugé que le principe du traitement national impose à l'État membre partie à une telle convention d'accorder aux établissements stables de sociétés ayant leur siège dans un autre État membre les avantages prévus par la convention aux mêmes conditions que celles qui s'appliquent aux sociétés ayant leur siège dans l'État membre partie à la convention (voir, à cet égard, arrêt du 21 septembre 1999, *Saint-Gobain ZN*, C-307/97, Rec. p. I-6161, points 57 à 59).

- 33 Il découle de cette jurisprudence que, dans la mise en œuvre des engagements qu'ils ont contractés en vertu de conventions internationales, qu'il s'agisse d'une convention entre États membres ou d'une convention entre un État membre et un ou plusieurs pays tiers, les États membres sont tenus, sous réserve des dispositions de l'article 307 CE, de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Le fait que les pays tiers, quant à eux, ne soient tenus au respect d'aucune obligation au titre du droit communautaire n'est, à cet égard, pas pertinent.
- 34 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que, lorsqu'un État membre conclut avec un pays tiers une convention internationale bilatérale de sécurité sociale, prévoyant la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans ledit pays tiers pour l'acquisition du droit à prestations de vieillesse, le principe fondamental d'égalité de traitement impose à cet État membre d'accorder aux ressortissants des autres États membres les mêmes avantages que ceux dont bénéficient ses propres ressortissants en vertu de ladite convention, à moins qu'il ne puisse avancer une justification objective à son refus.
- 35 Il en résulte également que l'interprétation donnée par la Cour de la notion de « législation » visée à l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 1408/71 ne peut avoir pour effet de porter atteinte à l'obligation pour tout État membre de respecter le principe d'égalité de traitement prévu par l'article 39 CE.

Sur l'existence d'une justification objective

- 36 Certes, la remise en cause de l'équilibre et de la réciprocité d'une convention internationale bilatérale conclue entre un État membre et un pays tiers peut

constituer une justification objective au refus de l'État membre partie à cette convention d'étendre aux ressortissants des autres États membres les avantages que ses propres ressortissants tirent de ladite convention (voir, en ce sens, arrêt Saint-Gobain ZN, précité, point 60).

37 Cependant, l'INPS et le gouvernement italien n'ont pas établi que, dans l'affaire au principal, les obligations que le droit communautaire leur impose compromettraient celles résultant des engagements pris par la République italienne à l'égard de la Confédération suisse. En effet, l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres du bénéfice de la prise en compte des périodes d'assurance accomplies en Suisse pour l'acquisition du droit à prestations de vieillesse italiennes, appliquée unilatéralement par la République italienne, ne compromettrait en rien les droits découlant pour la Confédération suisse de la convention italo-suisse ni n'imposerait à celle-ci de nouvelles obligations.

38 Les seules objections alléguées par l'INPS et le gouvernement italien pour justifier leur refus d'admettre la totalisation des périodes d'assurance accomplies par M^{me} Gottardo concernent l'augmentation éventuelle de leurs charges financières et les difficultés administratives liées à la collaboration avec les autorités compétentes de la Confédération suisse. Ces motivations ne sauraient justifier le non-respect par la République italienne des obligations découlant du traité.

39 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi que les autorités de sécurité sociale compétentes d'un premier État membre sont tenues, conformément aux obligations communautaires leur incombant en vertu de l'article 39 CE, de prendre en compte, aux fins de l'acquisition du droit à prestations de vieillesse, les périodes d'assurance accomplies dans un pays tiers par un ressortissant d'un second État membre lorsque, en présence des mêmes conditions de cotisation, lesdites autorités compétentes reconnaissent, à la suite d'une convention internationale bilatérale conclue entre le premier État membre et le pays tiers, la prise en compte de telles périodes accomplies par leurs propres ressortissants.

Sur les dépens

- 40 Les frais exposés par les gouvernements italien et autrichien ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Tribunale ordinario di Roma, par ordonnance du 1^{er} février 2000, dit pour droit:

Les autorités de sécurité sociale compétentes d'un premier État membre sont tenues, conformément aux obligations communautaires leur incombant en vertu de l'article 39 CE, de prendre en compte, aux fins de l'acquisition du droit à prestations de vieillesse, les périodes d'assurance accomplies dans un pays tiers

par un ressortissant d'un second État membre lorsque, en présence des mêmes conditions de cotisation, lesdites autorités compétentes reconnaissent, à la suite d'une convention internationale bilatérale conclue entre le premier État membre et le pays tiers, la prise en compte de telles périodes accomplies par leurs propres ressortissants.

Rodríguez Iglesias	Macken	von Bahr
Gulmann	Edward	La Pergola
Sevón	Wathelet	Skouris
Cunha Rodrigues	Timmermans	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 janvier 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias