

Avis sur

- une proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'adaptation du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, en vue de permettre son application aux travailleurs non salariés et à leur famille
- une proposition de règlement (CEE) du Conseil concernant l'adaptation des annexes du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, en vue de permettre son application aux travailleurs non salariés et à leur famille

Le texte qui a fait l'objet de cet avis est publié au *Journal officiel des Communautés européennes* n° C 14 du 18 janvier 1978, page 9.

A. BASE JURIDIQUE DE L'AVIS

Le Conseil a décidé, le 12 janvier 1978, de consulter, conformément aux dispositions des articles 51, 198 et 235 du traité instituant la Communauté économique européenne, le Comité économique et social sur la proposition susvisée.

B. AVIS DU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Comité économique et social a élaboré son avis sur le sujet précité au cours de sa 159^e session plénière, tenue à Bruxelles, les 31 mai et 1^{er} juin 1978.

Le texte de cet avis est le suivant:

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 51, 198 et 235,

vu la demande d'avis adressée par le Conseil des Communautés européennes du 13 janvier 1978,

vu la décision du président du Comité prise le 18 janvier 1978 conformément à l'article 22 du règlement intérieur, de charger la section des affaires sociales d'élaborer un projet d'avis et de rapport en la matière,

vu l'avis rendu par la section des affaires sociales du 18 mai 1978,

vu le rapport élaboré par M. Purpura, rapporteur, et présenté par M. Pronk,

vu ses délibérations lors de la 159^e session plénière des 31 mai et 1^{er} juin 1978, séance du 31 mai 1978,

considérant que la sécurité sociale des travailleurs salariés et de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté est régie par le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, et par le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972,

considérant que ces deux règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72, toujours applicables aux travailleurs salariés, ont été ultérieurement modifiés et complétés par d'autres mesures communautaires, et plus précisément par le règlement (CEE) n° 1392/74 du Conseil du 4 juin 1974, par le règlement (CEE) n° 1209/76 du Conseil du 30 avril 1976, et, enfin, par le règlement (CEE) n° 2595/77 du Conseil du 21 novembre 1977, tandis que le règlement d'application du Conseil a également été modifié par le règlement (CEE) n° 2139/74 du Conseil du 15 octobre 1974,

considérant que, à plusieurs reprises, au cours de ces dix dernières années et récemment dans son avis du 26 octobre 1977 sur la proposition de règlement portant modification des deux règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 sur la sécurité sociale des travailleurs salariés et de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, ainsi que dans son avis du 14 novembre 1977 sur la proposition de directive relative à la coordination des droits des États membres en ce qui concerne les agents commerciaux indépendants, le Comité économique et social a demandé à la Commission et au Conseil de prendre en considération la sécurité sociale des travailleurs non salariés;

considérant que le moment est venu d'agir dans le sens demandé par le Comité en étendant les deux règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 du Conseil, plusieurs fois modifiés, applicables aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté pour exercer une activité sur la base du droit d'établissement et de la libre prestation des services,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT

sans voix contre et 3 abstentions:

1. Introduction

1.1. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission, même si cette action se manifeste avec un certain retard (quinze ans après la conférence européenne sur la sécurité sociale du mois de décembre 1962, et quelque cinq ans après la présentation du programme d'action sociale du mois d'avril 1973). Pour cette raison, également, il prie

le Conseil de bien vouloir adopter les règlements proposés dès après l'émission des avis du Parlement européen et du Comité économique et social afin de rattraper le temps consacré à l'élaboration des propositions en question.

1.2. Le Comité approuve, par conséquent, les deux propositions de règlement du Conseil visant à étendre, par l'adaptation de la sécurité sociale des travailleurs salariés et de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, le règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 aux travailleurs non salariés et à leur famille qui se déplacent sur la base du droit d'établissement et de la libre prestation des services, sous réserve des considérations générales et particulières reprises ci-après.

2. Considérations générales

2.1.1. Alors qu'il juge d'une manière générale les propositions de règlement, le Comité tient à souligner le lien très étroit qui existe entre la sécurité sociale des travailleurs non salariés et le droit d'établissement et la libre prestation des services. Pour rendre effectif l'exercice de ces droits, il faut assurer à ces travailleurs non seulement la protection juridique pour leur activité professionnelle, mais également le bénéfice des régimes de prévoyance et d'assistance.

2.1.2. De cette manière, le contenu de la protection des travailleurs non salariés, accordée par les règles communautaires, s'enrichit et se concrétise: lesdits travailleurs sont incités à circuler davantage dans les neuf pays de la Communauté, en s'établissant librement ou en se déplaçant provisoirement dans l'un d'entre eux pour exercer leur activité professionnelle, certains désormais de pouvoir bénéficier des prestations de sécurité sociale de la même façon que les travailleurs non salariés nationaux.

2.2.1. En examinant les propositions de règlement, le Comité relève que, suivant en cela une pratique désormais acquise, la Commission a voulu avoir l'avis du Comité économique et social, même si la demande d'avis n'est pas obligatoire. Il tient à souligner l'intérêt très vif qu'il porte toujours aux problèmes et aux mesures de sécurité sociale qu'il s'agisse des travailleurs salariés ou des travailleurs non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

2.3.1. En ce qui concerne la base juridique des deux propositions, le Comité observe que la Commission se fonde sur les articles 2 et 7 du traité (objectifs politiques, économiques et sociaux de la Communauté, et interdiction de toute discrimination en fonction de la nationalité) et sur l'article 51 (sécurité sociale des travailleurs migrants), ainsi que sur l'article 235 qui prévoit la faculté pour le Conseil de prendre les dispositions appropriées si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet.

2.3.2. Le Comité est d'accord avec la Commission et il rappelle qu'à plusieurs occasions, il a demandé l'application dudit article 235 du traité pour résoudre par voie de règlements les problèmes sociaux.

2.4.1. En ce qui concerne la forme des deux mesures proposées, la Commission a préféré:

- a) adapter le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à la sécurité sociale des travailleurs salariés en vue de permettre son application aux travailleurs non salariés, qu'ils soient artisans, petits commerçants, propriétaires agricoles exploitants ou qu'ils exercent une profession libérale, plutôt que de faire un nouveau règlement unique pour les deux catégories de travailleurs, ou un règlement à part pour les travailleurs non salariés, en laissant tel quel le règlement (CEE) n° 1408/71 applicable aux travailleurs salariés; en fait, la Commission a changé le titre de ce règlement et a modifié la teneur des divers articles;
- b) élaborer deux règlements distincts, l'un concernant l'adaptation du texte du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, et l'autre concernant l'adaptation de quelques annexes dudit règlement.

2.4.2. À titre préalable le Comité, tout en constatant que la Commission a profité de l'occasion pour introduire des dispositions plus favorables à tous les travailleurs, doit malheureusement relever que certaines dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 ne s'appliquent pas aux travailleurs non salariés.

2.4.3. Le Comité considère qu'il ne suffit pas de changer le titre du règlement (CEE) n° 1408/71 pour en étendre le champ d'application aux travailleurs non salariés, alors que les considérants restent inchangés (c'est-à-dire sans évoquer dans le règlement la nécessité de cette extension). Cependant, compte tenu des divers arguments pour et contre, le Comité est disposé à accepter le système adopté par la Commission, en attendant que cette dernière veuille bien réexaminer la question afin d'arrêter une éventuelle codification qui permettrait également d'éclaircir certains problèmes de fond.

2.4.4. En ce qui concerne la possibilité d'avoir un règlement unique à la place des deux règlements proposés, le Comité considère que les annexes des règlements de sécurité sociale font partie intégrante de ces derniers, que la modification proposée dans certaines annexes concerne directement l'extension de la réglementation précédente aux travailleurs non salariés, et qu'il est très douteux que l'article 95 du règlement (CEE) n° 1408/71 suffise à lui seul pour constituer la base juridique, eu égard au fait que le champ d'application est modifié par la nouvelle réglementation: il prie donc le Conseil de bien vouloir considérer la question pour voir s'il ne conviendrait pas de réunir, comme il l'a déjà fait d'autres fois, les deux propositions en un texte unique, en ayant également à l'esprit que, du

point de vue pratique et en attendant la codification éventuelle, il faut éviter la multiplication des textes juridiques, multiplication qui peut engendrer des incertitudes et des confusions parmi les personnes intéressées par la réglementation communautaire. La clarté des textes est essentielle afin d'éviter des discriminations au détriment des travailleurs concernés.

2.5.1. Les deux positions de règlement concernent seulement la modification et l'adaptation du règlement (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971, et les modifications ultérieures. La Commission a l'intention de préparer le plus rapidement possible une proposition de règlement pour compléter de façon analogue les modalités d'application prévues dans le règlement (CEE) n° 574/72 du 21 mars 1972 ainsi que les modifications ultérieures.

2.5.2. Compte tenu également du fait que la réglementation proposée actuellement n'entrera en vigueur que six mois après la publication au *Journal officiel des Communautés européennes* du règlement visant à adapter le règlement (CEE) n° 574/72 en vue de permettre son application aux travailleurs non salariés et à leur famille, le Comité prie la Commission de bien vouloir hâter l'achèvement des études et de présenter dans les meilleurs délais au Conseil la proposition du règlement d'application [qui modifie ledit règlement (CEE) n° 574/72 et ses annexes] afin de pouvoir mettre rapidement en vigueur le régime de sécurité sociale des travailleurs non salariés.

3. Considérations et propositions particulières

3.1.1. Dans la proposition de règlement, la définition de travailleur salarié et de travailleur non salarié est fonction non pas de la qualification fondée sur l'activité professionnelle exercée, mais de la qualification de l'intéressé aux termes des législations de sécurité sociale des divers pays. En outre, dans la définition du champ d'application *ratione personae*, c'est-à-dire dans la désignation du bénéficiaire du régime de sécurité sociale, on relève une différence par rapport à l'article 1^{er} du règlement (CEE) n° 1408/71 en vigueur, remanié dans sa présentation, dans la mesure où l'on n'exige plus des personnes assurées à titre volontaire qu'elles aient été précédemment assurées à titre obligatoire.

3.1.2. Le Comité approuve le critère suivi pour la nouvelle définition qui, d'autre part, s'inspire de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Considérant la suppression de la condition d'avoir dû être précédemment assuré à titre obligatoire, suppression dont il est question au paragraphe précédent, le Comité relève l'importance de cette disposition et y adhère pleinement.

Ainsi, aux termes de l'article 1^{er} sous a) *bis* du nouveau règlement, il sera possible de faire bénéficier également du régime communautaire de sécurité sociale ceux qui sont assurés exclusivement à titre volontaire en vertu de la législation des divers pays, sans avoir été précédemment assurés obligatoirement pour le même risque et dans le même État.

3.1.3. Dans la définition, par contre, on exclut de la réglementation communautaire ceux qui, bénéficiant

dans certains États du régime national de sécurité sociale en tant que résidents, mais non pas en tant que travailleurs salariés ou non salariés, ne peuvent pas faire valoir une période précédente d'assurance comme travailleurs.

3.1.4. Le Comité ne peut que déplorer cette discrimination injustifiée et demander résolument à la Commission et au Conseil de bien vouloir supprimer à l'article 1^{er} sous a) *bis* point IV du règlement proposé le membre de phrase suivant: «lorsqu'elle (la personne) a antérieurement été assurée dans le cadre de ce régime en tant que travailleur salarié ou en tant que travailleur non salarié, tels que ces termes sont définis sous ii) ou iii).»

3.2.1. La réglementation proposée concerne toutes les législations et tous les régimes d'assurance des États membres applicables aux travailleurs non salariés, y compris les régimes spéciaux pour cette catégorie d'assurés et ceux organisés au bénéfice de tous les résidents ou de la population considérée globalement, à deux exceptions près:

- a) en France, les régimes d'assurance invalidité ou d'assurance décès des travailleurs non salariés qui exercent des professions non agricoles;
- b) en république fédérale d'Allemagne, les régimes statutaires des professions libérales pour lesquels ce sont les Länder, et non l'État fédéral, qui sont compétents.

3.2.2. Tout en se rendant compte des raisons juridiques qui motivent ces exclusions, le Comité observe qu'il peut de ce fait être difficile, dans certains cas, d'acquiescer dans le pays en cause le droit aux prestations, puisque l'on n'admet pas la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans les divers États membres (totalisation prévue par le traité). Il demande à la Commission d'inviter les États membres intéressés, à susciter ou à encourager les initiatives des milieux professionnels intéressés en vue de permettre l'application de la réglementation communautaire à ces régimes et notamment la prise en compte réciproque des périodes d'assurance effectuées dans ces régimes et dans les régimes des autres États membres.

3.3.1. Les articles 13 et 14 du règlement (CEE) n° 1408/71, après la modification proposée, continuent à s'inspirer du principe de l'unicité de la législation applicable, également pour les travailleurs non salariés qui exercent leur activité professionnelle dans plusieurs États membres, principe qui, quelques exceptions mises à part, répond mieux aux intérêts des travailleurs, qu'il s'agisse des cotisations ou du bénéfice des prestations. Le Comité est d'accord avec la Commission.

3.3.2. Il convient cependant de relever que, uniquement dans le texte italien de la proposition de règlement, on a omis, au point 2 qui a trait au paragraphe 2 de l'article 13, sûrement à la suite d'une erreur d'ordre typographique, de transcrire le nouveau libellé de la lettre b). Il faut réparer cette omission en ajoutant dans la proposition de règlement, au point indiqué, le membre de phrase suivant: b) à la lettre b), première ligne, le mot «occupé» est remplacé par les mots «qui exerce son activité professionnelle».

3.3.3. Le nouveau libellé de l'article 14 peut engendrer des doutes et des confusions, étant donné que certaines règles et certaines lettres concernent seulement les travailleurs non salariés, d'autres seulement les travailleurs salariés et d'autres encore aussi bien les uns que les autres. Le Comité demande à la Commission de procéder à une nouvelle rédaction du titre II du règlement (CEE) n° 1408/71 afin de préciser sans équivoque à quelles catégories de travailleurs, non salariés, salariés, ou les deux à la fois, s'appliquent les dispositions.

3.4.1. L'extension de la réglementation communautaire applicable aux travailleurs salariés aux travailleurs non salariés souffre quelques exceptions, telles que:

- a) certaines modalités de totalisation des périodes d'assurance pour l'ouverture du droit aux pensions;
- b) la possibilité de bénéficier des prestations de chômage dans un État membre autre que l'État compétent.

Tandis que la première exception concerne les régimes spéciaux d'assurance invalidité ou de vieillesse – décès, et est prévue à l'article 38, nouveau paragraphe 3 du règlement, la seconde exception est prévue pour les travailleurs non salariés par les articles 69 paragraphe 1, 70 paragraphe 1 deuxième alinéa et 71 paragraphe 1 sous a) à i), concernant précisément les règles pour l'acquisition, la conservation et le transfert du droit aux prestations de chômage.

3.4.2. Tout en se rendant compte des difficultés que peut provoquer la suppression des deux exclusions, et bien que conscient que certains États membres opposeront une résistance, le Comité fait observer que ces exceptions sont assez graves, même si, par leur portée pratique, elles ne concernent qu'un nombre restreint de cas: s'agissant surtout de l'exception relative aux prestations de chômage, la règle apparaît également comme maladroite, car elle ne tient pas compte des conséquences psychologiques dans le chef des travailleurs non salariés et, en particulier, des travailleurs intellectuels. C'est pourquoi, le Comité invite le Conseil et la Commission à bien vouloir reconsidérer ces questions.

Il faut, en outre, examiner une autre hypothèse dans laquelle le traitement dont bénéficient les travailleurs salariés n'est pas étendu aux travailleurs non salariés: il s'agit du nouveau paragraphe 5 de l'article 45 du règlement (CEE) n° 1408/71.

3.5.1. L'article 45 du règlement (CEE) n° 1408/71 dispose que le travailleur salarié devenu invalide après avoir

cessé d'être assujéti à une législation qui subordonne l'octroi des prestations d'invalidité à la condition que le travailleur y soit assujéti au moment de la réalisation du risque, a la possibilité d'obtenir cette prestation s'il peut faire valoir des droits à prestations en vertu de la législation d'un autre État membre.

Cette possibilité est par contre exclue pour les travailleurs non salariés, car le nouveau paragraphe 5 cité plus haut parle de travailleurs salariés.

3.5.2. Tout en se rendant compte que cette discrimination est due au caractère particulier de la législation des Pays-Bas, qui est typiquement une législation faisant appel à la notion du risque, le Comité invite la Commission à reconsidérer la question et à y apporter une solution favorable.

4. Conclusions

4.1.1. En formulant ces conclusions et les propositions ayant trait à la proposition de règlement concernant l'adaptation du règlement (CEE) n° 1408/71, le Comité tient à souligner que les difficultés de coordination des législations nationales de sécurité sociale rencontrées au cours de toutes ces années, d'abord pour les travailleurs salariés, puis pour les travailleurs non salariés, proviennent pour l'essentiel de la diversité desdites législations dans les divers pays.

Le Comité économique et social a déjà fait cette observation dans son avis du 25 janvier 1967 sur la proposition qui devait devenir le règlement n° 3 révisé, et dans son avis du 27 octobre 1971 sur la proposition qui devait aboutir au règlement (CEE) n° 574/72: cette idée a été reprise dans d'autres avis ultérieurs.

4.1.2. Le Comité estime que le moment est venu d'entreprendre et de poursuivre, progressivement mais courageusement, une action concrète pour harmoniser les réglementations nationales au sens et dans l'esprit des articles 117 et 118 du traité. Ce qu'il faut, c'est une volonté politique, étant donné que l'on ne pourra pas parvenir à une unité européenne économique et sociale si les divers États ne renoncent pas à certaines discordances de leurs législations pour harmoniser ces dernières dans le cadre d'un droit commun.

Si cette volonté politique se manifeste, les difficultés d'ordre juridique qui s'opposent à une action communautaire pourront être surmontées, considérant que la Commission et le Conseil se sont engagés sur la voie de l'application de l'article 235 du traité.

Fait à Bruxelles, le 31 mai 1978.

Le président
du Comité économique et social
Basil de FERRANTI