CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGIOS COSMAS

présentées le 5 juillet 1995 *

1. Dans l'affaire examinée, la Cour est invitée, par ordonnance du Sozialgericht Speyer (Allemagne), à statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation 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 (ci-après le « règlement ») [1], et, en particulier, des dispositions combinées de l'article 6 de ce règlement et des articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité CE.

I — Le litige

2. Le présent litige porte sur la question de savoir si les dispositions de la convention sur la sécurité sociale du 10 juillet 1950 passée entre la République fédérale d'Allemagne et la République française [2] et entrée en vigueur le 1er janvier 1951 [3] (ci-après la « convention franco-allemande ») peuvent être appliquées lors du calcul de la pension d'invalidité à laquelle a droit le premier des demandeurs au principal, M. J.-L. Thévenon.

3. M. Thévenon, né le 23 mai 1950, possède la nationalité française et a été employé en France du 1er juillet 1964 au 31 décembre 1977, période pendant laquelle il a été assujetti à l'assurance obligatoire. Le demandeur a travaillé ensuite en Allemagne où il a été assujetti également à l'assurance obligatoire.

Le 1er juin 1992, M. Thévenon a introduit, auprès de la caisse d'assurance défenderesse, le Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz, Speyer (office d'assurance de Rhénanie-Palatinat), une demande d'octroi de pension d'invalidité. Par décision du 20 juillet 1992, la caisse d'assurance a déclaré cette demande recevable et a octroyé au demandeur une pension temporaire d'invalidité à partir du 20 juillet 1992 jusqu'au 31 décembre 1992. Cette décision a fixé provisoirement le montant de la pension parce que la caisse susmentionnée ne connaissait pas encore la période totale d'assurance accomplie en France par le demandeur.

4. Le 4 janvier 1993, le Stadt Speyer — Sozialamt (ci-après le « Sozialamt ») a introduit, en sa qualité d'institution d'aide sociale localement compétente, une demande de révision de la décision précitée, conformément à l'article 91a de la Bundessozialhilfegesetz (loi fédérale sur l'aide sociale). Dans sa demande, le Sozialamt concluait à ce

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 149, p. 2, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), et par les actes postérieurs à ce règlement (voir JO 1992, C 325, p. 1).

2 — BGBl 1951, deuxième partie, p. 178.

3 — BGBl 1952, deuxième partie, p. 437.

que les périodes d'assurance accomplies par M. Thévenon en France soient prises en considération en application de la convention franco-allemande. La caisse d'assurance défenderesse a rejeté cette demande au motif qu'il y avait lieu de calculer la pension conformément au règlement, qui s'est substitué à la convention franco-allemande de sécurité sociale, laquelle ne s'applique plus en l'espèce. Le 18 mars 1993, la caisse d'assurance défenderesse a finalement liquidé, en application du règlement, une pension d'invalidité mensuelle de 723,28 DM avec effet au 1er mai 1993, au vu des périodes d'assurance françaises.

5. M. Thévenon a introduit contre cette décision une réclamation portant sur le mode de calcul de la pension. Cette réclamation a été rejetée par décision du 13 mai 1993. Les décisions de rejet précitées ont fait l'objet de recours formés dans les délais par M. Thévenon et par le Sozialamt devant le Sozialgericht Speyer qui en a ordonné la jonction.

6. Pendant la procédure devant la juridiction de renvoi, les demandeurs ont soutenu que les périodes d'assurance accomplies par M. Thévenon en France devaient être prises en considération pour le calcul de la pension d'invalidité, en application de la convention franco-allemande, précitée. Selon l'article 1er de cette convention, les travailleurs allemands ou français salariés ou assimilés sont soumis respectivement aux législations de sécurité sociale applicables en France ou en Allemagne et en bénéficient dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces pays. L'article 9, paragraphe 3, prévoit que les prestations en espèces de l'assurance invalidité sont liquidées conformément aux dispositions de la législation qui était applicable à l'intéressé au moment de la première constatation médicale de la maladie ou à la date de l'accident et supportées par l'organisme compétent aux termes de cette législation. Cet organisme d'assurance doit prendre en considération, pour le calcul du montant de la pension, les périodes d'assurance accomplies dans l'autre État contractant.

Le même article prévoit, en son paragraphe 1, que, pour les travailleurs salariés ou assimilés français ou allemands qui ont été affiliés successivement ou alternativement dans l'un et l'autre pays contractants à un ou plusieurs régimes d'assurance invalidité, les périodes d'assurance accomplies sont totalisées.

7. Ainsi qu'il résulte de ces dispositions, la convention franco-allemande n'applique pas au secteur des pensions d'invalidité le principe du prorata que prévoit le règlement. D'après cette convention, la pension d'invalidité n'est pas supportée conjointement par les organismes d'assurance de chacun des deux États, mais seulement par l'organisme de l'État dans lequel l'assuré était affilié au moment de la survenance du risque assuré. A cette fin, les périodes d'assurance accomplies dans l'autre État contractant sont prises en considération pour le calcul du montant de la pension.

Selon son article 36, la convention franco-allemande est conclue pour une durée d'une année à partir de la date de son entrée en vigueur et elle est renouvelée tacitement d'année en année, sauf dénonciation qui devra être notifiée trois mois avant l'expiration du terme. Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, mais également des observations déposées devant la Cour par le gouvernement allemand, ce dernier n'a pas dénoncé la convention franco-allemande à ce jour et, en conséquence, celle-ci reste en vigueur conformément à son article 36.

8. Les demandeurs allèguent que le mode de calcul prévu par la convention franco-allemande doit être appliqué en l'espèce, cette solution étant plus favorable que celle résultant de l'application de l'article 46, paragraphe 2, du règlement. Selon le point de vue des demandeurs, les travailleurs qui exercent leur droit de libre circulation ne sauraient être privés des avantages que leur assurent les dispositions de conventions de sécurité sociale intégrées au droit national lorsque celles-ci sont plus favorables que la réglementation communautaire. A l'appui de leur argumentation, les demandeurs invoquent l'arrêt Rönfeldt [4] de la Cour.

9. Pour sa part, la caisse d'assurance allemande défenderesse soutient que, en vertu de son article 6, le règlement s'est substitué aux conventions de sécurité sociale liant exclusivement deux ou plusieurs États membres. Selon la défenderesse, ces conventions peuvent être renégociées à tout moment entre les États contractants et l'article 6, précité, doit être considéré comme le résultat de pareille renégociation. La défenderesse allègue également que l'arrêt Rönfeldt s'inscrivait dans un contexte totalement différent et que, par conséquent, la solution retenue ne saurait trouver application en l'espèce. La défenderesse relève plus particulièrement que, dans l'affaire Rönfeldt, l'ayant droit n'était même pas en mesure d'invoquer des droits découlant de périodes d'assurance accomplies à l'étranger, en raison de l'existence de limites d'âge différentes entre les deux États contractants. La situation est toutefois différente, selon la défenderesse, dans le cas de M. Thévenon. Ce dernier peut, dans la mesure où il remplit les conditions administratives et médicales, obtenir dès à présent des prestations de la part de l'institution d'assurance française. En outre, selon le point de vue de la défenderesse, la convention franco-allemande litigieuse ne constitue pas une « législation » au sens de l'article 1er, sous j), du règlement et on ne saurait dès lors soutenir que l'assuré est privé de ses droits sociaux découlant du droit national du fait de l'exercice du droit de libre circulation. Selon la caisse d'assurance défenderesse, pour apprécier si l'assuré perd ou non des droits sociaux, il faut comparer cet assuré à une personne ayant accompli sa « carrière d'assurance » complète dans un seul État membre. Mais, en pareil cas, l'assuré ne pourrait pas, conclut la défenderesse, prétendre à des avantages découlant d'une convention bilatérale, puisqu'il n'est employé que dans un seul État.

La défenderesse invoque enfin l'article 30, paragraphe 3, de la convention de Vienne sur

4 — Arrêt du 7 février 1991 (C-227/89, Rec. p. I-323).

le droit des traités, du 23 mai 1969, qui dispose que, lorsque toutes les parties au traité antérieur sont également parties au traité postérieur, sans que le traité antérieur ait pris fin, ce dernier ne s'applique que dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec celles du traité postérieur.

10. La juridiction de renvoi admet, tout d'abord, que le règlement est applicable au demandeur, tant en ce qui concerne son champ d'application personnel qu'en ce qui concerne son champ d'application matériel. Elle relève, par ailleurs, dans son ordonnance de renvoi, que le recours devra être accueilli si l'applicabilité de l'article 46, paragraphe 2, du règlement est exclue et si la pension d'invalidité accordée par la défenderesse est calculée selon les dispositions de la convention franco-allemande litigieuse. Elle constate ensuite, dans l'ordonnance de renvoi, que M. Thévenon ne perçoit pas actuellement de pension de la part de la caisse d'assurance française et que, en cas d'application de la convention franco-allemande, la défenderesse serait tenue de verser au demandeur une pension bien plus élevée que celle qu'elle lui verse jusqu'à présent et qui s'élèverait, selon les calculs de la défenderesse, à 1 548,23 DM. En revanche, il est indiqué dans l'ordonnance de renvoi que, si l'on considère qu'il y a lieu d'appliquer les dispositions communautaires et, notamment, l'article 46, paragraphe 2, du règlement, il conviendra alors de rejeter le recours.

Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a estimé nécessaire de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité CE.

II — La question préjudicielle

11. Dans son ordonnance de renvoi, la sixième chambre du Sozialgericht Speyer invite la Cour à statuer à titre préjudiciel sur la question suivante [5]:

« L'application du règlement (CEE) n° 1408/71, lequel, dans le cadre de son champ d'application personnel et matériel, se substitue, conformément à son article 6, à toute convention liant exclusivement deux États membres — dans le présent cas: la convention franco-allemande de sécurité sociale du 10 juillet 1950 —, est-elle exclue en vertu de l'article 48, paragraphe 2, et de l'article 51 du traité CE, pour le calcul du montant d'une pension [article 46, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1408/71], même lorsqu'un assuré n'a accompli des périodes d'assurance, avant la date d'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1408/71, du 14 juin 1971, que dans un des États contractants et que l'application de la convention bilatérale de sécurité sociale non dénoncée s'avère plus favorable pour l'assuré? »

Cette question préjudicielle soulève ainsi le point de savoir si, dans le cas d'assurés ayant accompli des périodes d'assurance dans deux

5 — JO 1994, C 43, p. 6.

États membres, qui avaient conclu, antérieurement au règlement, une convention de sécurité sociale non encore dénoncée, les dispositions du règlement communautaire écartent les dispositions de cette convention bilatérale même lorsque ces dernières sont plus favorables.

III — Le cadre législatif et jurisprudentiel

12. La question préjudicielle formulée ci-dessus pose en substance la question de la compatibilité avec les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité de la perte d'avantages sociaux qui découlerait, pour les intéressés, de l'inapplicabilité, en vertu de l'article 6 du règlement, de conventions conclues entre États membres.

Comme on le sait, le règlement a été arrêté par le Conseil en application de l'article 51 du traité et vise à la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale. Son objectif est l'établissement de la libre circulation des travailleurs par l'instauration d'un système garantissant aux ressortissants des États membres qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, d'une part, l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et, d'autre part, le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence [6].

6 — Voir le cinquième considérant du règlement.

13. Dans le cadre de cette coordination, le titre I du règlement contient des dispositions qui règlent la relation existant entre le règlement et les conventions internationales conclues par les États membres. Ainsi, l'article 6 du règlement, intitulé « Conventions de sécurité sociale auxquelles le présent règlement se substitue », dispose que:

« Dans le cadre du champ d'application personnel et du champ d'application matériel du présent règlement, celui-ci se substitue, sous réserve des dispositions des articles 7, 8 et 46, paragraphe 4, à toute convention de convention de sécurité sociale liant:

a) soit exclusivement deux ou plusieurs États membres;

b) soit au moins deux États membres et un ou plusieurs autres États, pour autant qu'il s'agisse de cas dans le règlement desquels aucune institution de l'un de ces derniers États n'est appelée à intervenir. »

14. L'article 7, intitulé « Dispositions internationales auxquelles le présent règlement ne porte pas atteinte », prévoit:

« 1. Le présent règlement ne porte pas atteinte aux obligations découlant:

a) d'une convention quelconque adoptée par la conférence internationale du travail et qui, après ratification par un ou plusieurs États membres, y est entrée en vigueur;

b) des accords intérimaires européens du 11 décembre 1953 concernant la sécurité sociale, conclus entre les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Nonobstant les dispositions de l'article 6, restent applicables:

a) les dispositions des accords du 27 juillet 1950 et du 30 novembre 1979 concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans;

b) les dispositions de la convention européenne, du 9 juillet 1936, concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux;

c) les dispositions de conventions de sécurité sociale mentionnées à l'annexe III. »

En outre, conformément à l'article 8, paragraphe 1, du règlement, relatif à la conclusion de conventions entre États membres, « deux ou plusieurs États membres peuvent conclure entre eux, en tant que de besoin, des conventions fondées sur le principe et l'esprit du présent règlement ».

15. Il résulte du libellé des dispositions susmentionnées que, en dehors des cas prévus par les articles 7, 8, et 46, paragraphe 4, le règlement se substitue à toute convention de sécurité sociale conclue exclusivement entre deux ou plusieurs États membres. Cette interprétation a du reste été adoptée par la Cour dans l'arrêt Walder [7], dans lequel elle a déclaré que le principe de la substitution du règlement aux dispositions des conventions de sécurité sociale intervenues entre États membres a une portée impérative qui n'admet pas d'exception en dehors des cas expressément mentionnés dans le règlement. La Cour a souligné, notamment, que « la circonstance que des conventions de sécurité sociale intervenues entre États membres

7 — Arrêt du 7 juin 1973 (82/72, Rec. p. 599).

comportent ... des avantages supérieurs à ceux qui découlent de ce règlement ne saurait ... suffire pour justifier une exception audit principe, pour autant que ces conventions ne sont pas expressément maintenues par le règlement » [8].

16. En conséquence, le règlement se substitue, dans tous les cas, aux conventions antérieures conclues entre États membres, sans qu'il faille examiner si l'application de leurs dispositions est moins ou plus favorable pour les travailleurs migrants que celle des dispositions du règlement. Restent néanmoins en vigueur et, par dérogation à la règle de l'article 6, restent, en principe, applicables, même si elles contiennent des dispositions qui ne sont pas compatibles avec celles du règlement, les conventions internationales mentionnées à l'article 7, paragraphe 2, et à l'annexe III.

17. La Cour a revu en partie cette interprétation dans l'arrêt Rönfeldt [9]. Eu égard à l'importance de cette jurisprudence pour la réponse à donner à la présente question préjudicielle, il est utile d'exposer brièvement l'historique de ce litige. M. Rönfeldt, ressortissant allemand, a cotisé à l'assurance vieillesse allemande de 1941 à 1957. Il a ensuite travaillé au Danemark jusqu'en 1971, période au cours de laquelle il a versé des cotisations au régime de sécurité sociale danois. Par la suite, il est retourné en Allemagne où il a été assujetti à l'assurance obligatoire. Peu avant d'atteindre l'âge de 63 ans, M. Rönfeldt a entrepris les démarches nécessaires afin d'être autorisé à prendre une retraite anticipée, comme le prévoit la législation allemande. Ces démarches n'ont toutefois pas abouti, parce que, selon l'institution d'assurance allemande compétente, les périodes d'assurance accomplies par l'intéressé au Danemark pouvaient être prises en compte pour la détermination de la période d'attente et des conditions de l'ouverture du droit à pension, mais pas pour le calcul du montant de la pension de retraite à laquelle il a droit en Allemagne avant d'avoir atteint la limite d'âge générale et légale prévue par la législation danoise. Ainsi que le précise l'arrêt, l'âge de la retraite au Danemark est de 67 ans, alors que, en Allemagne, il est de 65 ans, avec possibilité de retraite anticipée à 63 ans. L'institution d'assurance allemande a refusé, en l'occurrence, d'appliquer la convention de sécurité sociale conclue entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume de Danemark le 14 août 1953, au motif que les règlements communautaires relatifs à la sécurité sociale se sont substitués à la convention en question.

18. Conformément à la convention germano-danoise, les ressortissants allemands ayant travaillé au Danemark et ayant accompli des périodes d'assurance en Allemagne peuvent demander que soient prises en compte, dans le calcul de la pension de retraite allemande, les périodes accomplies au Danemark jusqu'à concurrence de quinze ans. Selon le règlement, les périodes d'assurance accomplies dans divers États membres ne sont totalisées que pour l'ouverture du

8 — Arrêt Walder, précité, point 7.

9 — Voir la note 4 ci-dessus.

droit à pension. A la différence de ce qui était prévu par la convention germano-danoise susmentionnée, les périodes d'assurance accomplies dans un ou plusieurs autres États membres ne sont pas prises en considération pour le calcul du montant de la pension, ce dernier étant déterminé au prorata des périodes de cotisation accomplies sous la législation de l'État membre dans lequel l'octroi de la pension est demandé. L'intéressé perdrait toutefois de la sorte les avantages sociaux que lui accordait la convention conclue entre les deux États membres en cause.

19. Ainsi, comme dans l'affaire que nous examinons aujourd'hui, la question s'est posée de savoir si la disposition de l'article 6 du règlement est compatible avec les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité, en raison de la perte des avantages de sécurité sociale qui en découle pour les travailleurs concernés.

Sur cette question, la Cour a dit pour droit, dans l'arrêt Rönfeldt, précité, que « les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour les travailleurs concernés, de l'inapplicabilité, par suite de l'entrée en vigueur 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, des conventions en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national. »

20. La Cour a abouti à cette interprétation en suivant le raisonnement ci-après.

La Cour se réfère tout d'abord à l'arrêt Walder, soulignant que, dans cet arrêt, elle avait admis que les dispositions des articles 6 et 7 du règlement « laissaient clairement apparaître que la substitution du règlement aux dispositions des conventions de sécurité sociale intervenues entre États membres a une portée impérative et n'admet aucune exception, en dehors des cas expressément mentionnés dans le règlement » [10].

21. La Cour examine ensuite la question de savoir si cette substitution, lorsqu'elle conduit à une diminution des droits des travailleurs, est compatible avec le principe de la libre circulation énoncé dans les articles 48 à 51 du traité. Pour répondre à cette question, la Cour s'appuie sur l'objectif de l'article 51 du traité, qui est de garantir l'application aussi complète que possible du principe communautaire fondamental de la libre circulation des travailleurs migrants et souligne que les dispositions du règlement doivent être interprétées à la lumière de l'objectif de cet article, en application duquel elles ont d'ailleurs été prises. La Cour rappelle, à ce sujet, que l'article en question « impose, en effet, au Conseil d'adopter, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en assurant, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations et

10 — Point 22 de l'arrêt Rönfeldt.

pour le calcul de celles-ci, la totalisation de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales » [11]. La Cour rappelle également la jurisprudence consacrée par l'arrêt Petroni [12], selon laquelle le but des articles 48 à 51 du traité « ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure, en tout état de cause, la seule législation d'un État membre » [13]. La Cour se réfère, par ailleurs, à l'arrêt Gravina e.a. [14], dans lequel elle a jugé que l'application de la réglementation communautaire ne pouvait entraîner une diminution des prestations accordées en vertu de la législation d'un seul État membre.

22. La Cour a également étendu cette jurisprudence aux conventions internationales entre États membres en admettant, dans l'arrêt Rönfeldt, que, « par prestations accordées en vertu de la législation d'un État membre, on doit entendre tant les prestations prévues par le seul droit national, établi par les législateurs nationaux, que les prestations résultant des dispositions de conventions internationales de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national, qui conduisent, pour le travailleur concerné, à une situation plus favorable que celle résultant de la réglementation communautaire » [15].

23. La Cour est ainsi arrivée à la conclusion que les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité s'opposent à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour des travailleurs salariés concernés, de l'inapplicabilité, par suite de l'entrée en vigueur du règlement, des conventions antérieures conclues entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national.

24. Il est notamment souligné, dans l'arrêt Rönfeldt, qu'une interprétation différente, qui exclurait l'application des dispositions conventionnelles comportant pour les travailleurs des avantages supérieurs à ceux qui découlent de la réglementation communautaire, « entraînerait une limitation substantielle de la portée des objectifs de l'article 51, dans la mesure où le travailleur qui exerce son droit à la libre circulation se trouverait placé dans une situation moins favorable que celle qu'il aurait connue s'il n'avait pas fait usage de ce droit » [16].

La Cour applique ainsi au domaine des conventions de sécurité sociale, conclues exclusivement entre États membres, la jurisprudence consacrée par l'arrêt Petroni, précité. L'arrêt Rönfeldt contient du reste, ainsi que nous l'avons déjà souligné, une référence explicite à cette jurisprudence.

11 — Point 25 de l'arrêt Rönfeldt.

12 — Arrêt du 21 octobre 1975 (24/75, Rec. p. 1149). Voir également les arrêts du 25 février 1986, De Jong (254/84, Rec. p. 671, point 15), et du 14 décembre 1989, Dammer (168/88, Rec. p. 4553, point 21).

13 — Point 26 de l'arrêt Rönfeldt.

14 — Arrêt du 9 juillet 1980 (807/79, Rec. p. 2205, point 7).

15 — Point 27 de l'arrêt Rönfeldt.

16 — Point 28 de l'arrêt Rönfeldt.

25. Dans l'arrêt Petroni, la Cour a jugé que « est incompatible avec l'article 51 une limitation de cumul de prestations qui comporterait une diminution des droits que les intéressés tiennent déjà dans un État membre de l'application pure et simple de la législation nationale » [17]. Ainsi, l'article 46, paragraphe 3, du règlement a été jugé incompatible avec l'article 51 du traité, dans la mesure où il impose une limitation de cumul de deux prestations acquises dans différents États membres en diminuant le montant d'une prestation acquise par l'intéressé en vertu de la seule législation nationale d'un de ces États.

Dans cet arrêt, la Cour précise à cet égard que « les règlements en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants ont pour fondement, pour cadre et pour limite les articles 48 à 51 du traité » et que le but de ces articles « ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure, en tout état de cause, la législation d'un État membre » [18].

26. Dans le même arrêt, il est souligné, à ce sujet, que l'article 51 du traité prévoit, au bénéfice du travailleur qui a été soumis successivement à la législation de deux ou plusieurs États membres, la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans chacun de ces États. Cette totalisation est prévue pour le cas où la législation nationale n'ouvrirait pas, à elle seule, à l'intéressé un droit à prestation, en raison du nombre insuffisant de périodes accomplies sous cette législation, ou ne lui accorderait qu'une prestation inférieure au maximum. Mais, souligne la Cour, le système, fondé sur l'article 51, de totalisation et de proratisation organisé par le règlement (article 46) ne saurait être appliqué si son « effet est d'amoindrir les prestations auxquelles l'intéressé peut prétendre en vertu de la législation d'un seul État membre » [19].

27. Cet arrêt a été confirmé également par la jurisprudence ultérieure. Les arrêts Rossi [20], Gravina e.a. [21] et Laterza [22] en sont des exemples caractéristiques. Dans ces arrêts, la Cour a admis que la réglementation communautaire ne saurait, sauf exception explicite conforme aux objectifs du traité, être appliquée de façon à priver le travailleur migrant du bénéfice d'une partie de la législation d'un État membre ou à entraîner une diminution des prestations dues en vertu de cette législation. La Cour a fondé cette interprétation sur la constatation que les règlements concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants n'ont pas organisé un régime commun de sécurité sociale, mais ont laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes, contre lesquels le prestataire possède des droits directs en vertu soit du seul droit interne, soit du droit interne complété, si nécessaire, par le droit communautaire.

17 — Point 21 de l'arrêt.

18 — Points 11 et 13 de l'arrêt Petroni. Voir, par ailleurs, également les arrêts antérieurs du 15 juillet 1964, van der Veen (100/63, Rec. p. 1105), et du 10 décembre 1969, Duffy (34/69, Rec. p. 597).

19 — Point 16 de l'arrêt Petroni.

20 — Arrêt du 6 mars 1979 (100/78, Rec. p. 831).

21 — Précité à la note 14.

22 — Arrêt du 12 juin 1980 (733/79, Rec. p. 1915).

28. Cette approche interprétative a amené la Cour à admettre que l'institution d'assurance compétente, lorsqu'elle applique le règlement, doit établir une comparaison entre les prestations qui seraient dues en application du seul droit national, y compris ses règles anticumul, et celles qui seraient dues en application du droit communautaire, et faire bénéficier le travailleur migrant de la prestation dont le montant est le plus élevé [23]. Ainsi, si l'application de la seule législation de l'État membre en cause se révèle moins favorable au travailleur que celle du régime communautaire et, plus concrètement, de celui de l'article 46 du règlement, ce sont les dispositions de ce règlement qui doivent être appliquées. Si, au contraire, la législation de l'État membre en cause se révèle plus favorable, ce sont alors les dispositions nationales qui s'appliquent.

29. La Cour a encore adopté la même solution dans l'affaire Sinatra [24], dans le cadre de laquelle elle était invitée à se prononcer sur la question de savoir si, selon l'article 51 du règlement, un nouveau calcul des prestations conformément à l'article 46 du même règlement s'impose lorsqu'un changement dans la situation personnelle de l'assuré social entraîne une réduction des prestations qui lui sont versées. Dans cet arrêt, la Cour a admis que le régime de totalisation et de proratisation prévu à l'article 46 du règlement « ne saurait ... être appliqué si son effet est d'amoindrir les prestations auxquelles l'intéressé peut prétendre en vertu de la législation d'un seul État membre sur la base des seules périodes d'assurance accomplies sous cette législation. Par contre, lorsque l'application de la législation nationale se révèle moins favorable que celle du régime de totalisation et de proratisation, ce dernier doit, en vertu de l'article 46 du règlement n° 1408/71, être appliqué » [25].

30. L'analyse de la jurisprudence faite ci-dessus montre clairement que, selon la conception de la Cour, les objectifs poursuivis par les articles 48 et 51 du traité imposent d'interpréter les dispositions du règlement en ce sens que, entre les réglementations communautaires et les réglementations nationales, il convient d'appliquer celles qui procurent le plus d'avantages au travailleur migrant. Du reste, ainsi que la Cour l'a constaté, les règles de coordination des législations nationales établies par le règlement s'inspirent « en effet du principe fondamental, exprimé dans les septième et huitième considérants, selon lequel les règles susdites doivent assurer aux travailleurs qui se déplacent dans la Communauté l'ensemble des prestations acquises dans les différents États membres 'dans la limite du plus élevé des montants' de ces prestations » [26].

31. On constatera, par ailleurs, que, dans la jurisprudence antérieure au règlement, la même approche a été suivie, en substance, en

23 — Voir les arrêts du 11 juin 1992, Di Crescenzo et Casagrande (C-90/91 et C-91/91, Rec. p. I-3851, point 17), et du 18 février 1992, Di Prinzio (C-5/91, Rec. p. I-897, point 17).

24 — Arrêt du 2 février 1982 (7/81, Rec. p. 137).

25 — Points 6 et 7 de l'arrêt Sinatra.

26 — Point 8 de l'arrêt Laterza. Voir également le point 7 de l'arrêt Gravina e.a.

ce qui concerne l'interprétation des dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants [27], qui a été remplacé par le règlement en vigueur. L'avocat général M. Roemer l'a du reste constaté également, soulignant dans ses conclusions dans l'affaire Duffy que, « 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 ...: 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 » [28].

32. C'est cette approche interprétative que la Cour a suivie également dans l'arrêt Rönfeldt, assimilant aux réglementations nationales les réglementations issues de conventions internationales conclues entre les États membres. L'arrêt en question inclut ainsi, dans les prestations accordées en vertu de la législation d'un État membre, à la fois les prestations prévues par le seul droit national et les prestations résultant des dispositions de conventions internationales de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national [29].

33. L'assimilation des conventions internationales à la législation nationale avait du reste déjà été admise par la Cour dans l'arrêt Duffy, précité. Comme dans l'arrêt Rönfeldt, la Cour admet, dans l'arrêt Duffy également, que la réduction des droits des travailleurs, qui n'est pas compensée par des avantages prévus par les règlements, excède la finalité et le cadre des articles 48 et 51 du traité et que « pareilles limitations ne sauraient se justifier, puisqu'elles auraient pour effet de placer le travailleur dans une situation moins favorable que celle qui, en l'absence des règlements, découlerait de l'application du droit interne ou des conventions particulières conclues entre États membres » [30]. Cette assimilation est, par ailleurs, également compatible avec la jurisprudence de la Cour relative à l'article 1er, sous j), du règlement, selon laquelle le terme « législation » figurant dans cette disposition a un contenu large [31]. Il convient, en tout état de cause, de noter que, conformément à une jurisprudence récente de la Cour, la législation nationale ne comprend pas les conventions de sécurité sociale conclues entre un État membre et un État tiers [32].

IV — Réponse à la question préjudicielle

34. La juridiction de renvoi demande à la Cour de se prononcer une nouvelle fois sur

27 — JO 1958, 30, p. 561.

28 — Conclusions dans l'affaire Duffy, précitée (note 18), p. 231. Voir également, entre autres, l'arrêt van der Veen, précité, l'arrêt du 30 novembre 1967, Goffart (22/67, Rec. p. 413), ainsi que les arrêts du 5 juillet 1967, de Moor (2/67, Rec. p. 255), et Colditz (9/67, Rec. p. 297).

29 — Point 27 de l'arrêt Rönfeldt. Il convient d'observer, à cet égard, que les conventions de sécurité sociale entre États ne sont pas citées dans la définition que donne l'article 1er, sous j), du règlement. Selon cette disposition, « 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 ».

30 — Voir les points 7, 8 et 9 de l'arrêt Duffy.

31 — Voir l'arrêt du 31 mars 1977, Bozzone (87/76, Rec. p. 687), selon lequel la définition en question englobe tous les types de mesures législatives, réglementaires et administratives adoptées par les États membres et doit être comprise comme visant l'ensemble des mesures nationales applicables en la matière (point 10 de l'arrêt). Voir, également, les arrêts du 23 octobre 1986, van Roosmalen (300/84, Rec. p. 3097), et du 9 juillet 1987, Laborero et Sabato (82/86 et 103/86, Rec. p. 3401).

32 — Voir l'arrêt du 2 août 1993, Grana-Novoa (C-23/92, Rec. p. I-4505).

les relations existant entre les dispositions du règlement et les dispositions des conventions internationales conclues entre deux ou plusieurs États membres, avant l'entrée en vigueur du règlement. C'est un fait que l'interprétation littérale de la disposition de l'article 6 du règlement, combinée avec les articles 7 et 8, amène à conclure que les dispositions du règlement se sont substituées à celles de la convention franco-allemande. La Cour avait d'ailleurs donné elle aussi cette interprétation dans l'arrêt Walder, ainsi que nous le mentionnons ci-dessus.

35. Une telle interprétation ne saurait toutefois être admise que dans la mesure où elle concorde avec les objectifs des articles 48 et 51 du traité. En effet, la disposition de l'article 6, ainsi que toutes les autres dispositions du règlement, ont pour fondement, cadre et limites les articles précités du traité. Compte tenu des principes de la jurisprudence constante que nous avons exposés ci-dessus, selon lesquels la finalité des articles 48 à 51 impose d'appliquer au travailleur les dispositions les plus favorables en vue d'assurer aussi complètement que possible la libre circulation qui constitue l'un des principes fondamentaux de la Communauté, la substitution automatique des dispositions du règlement aux dispositions de la convention franco-allemande ne saurait être admise que dans la mesure où ces dernières ne contiennent pas de règles plus favorables que celles du règlement communautaire. En conséquence, et sous la réserve qu'il n'appartient pas à la Cour, mais au juge national, d'apprécier si la disposition d'une convention bilatérale, telle que la disposition litigieuse, contient un régime plus favorable que le règlement communautaire, nous concluons que le travailleur concerné peut, malgré la disposition de l'article 6 du règlement, invoquer les dispositions de la convention conclue entre États membres lorsqu'elles lui accordent davantage de droits que ne lui en reconnaît le règlement.

36. Lors de la procédure devant la Cour, tous les gouvernements ayant présenté des observations, ainsi que le Conseil et la Commission, ont adopté le point de vue contraire. Le gouvernement allemand et le gouvernement du Royaume-Uni invitent la Cour à réviser la jurisprudence Rönfeldt, tandis que les autres intervenants expriment l'opinion que le cas Thévenon est différent du cas Rönfeldt et, par conséquent, que la solution qui a été adoptée dans cette dernière affaire ne doit pas être étendue également à des cas semblables à celui du demandeur.

37. Un argument fondamental invoqué par tous les intervenants est que l'interprétation qui permettrait l'application des dispositions plus favorables des conventions de sécurité sociale conclues entre États membres romprait l'unité du système de coordination instauré par le règlement et détruirait son efficacité. L'application des dispositions du règlement dépendrait, selon le cas, de la question de savoir si des conventions antérieures conclues entre États membres contiennent ou non des dispositions plus favorables pour les travailleurs migrants. Une telle solution entraînerait en outre d'importantes difficultés pratiques, telles que des

complications administratives, un manque de clarté et des retards dans la liquidation des prestations.

38. Il convient d'observer, au sujet de cet argument, que le règlement n'établit pas un régime commun de sécurité sociale, mais laisse subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions compétentes distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs, en vertu soit du seul droit interne, soit du droit interne complété, si nécessaire, par le droit communautaire. Le règlement laisse donc en substance intacts les régimes nationaux de sécurité sociale. Se fondant du reste sur cette réalité, la jurisprudence Petroni, prolongée par l'arrêt Rönfeldt dans le cas de conventions internationales, a conclu que la coordination communautaire, qui vise à faciliter la libre circulation des travailleurs, ne saurait être appliquée au détriment des travailleurs, si elle a pour effet de réduire les droits qui découlent des dispositions favorables de la législation nationale. Ainsi, les institutions d'assurance compétentes sont tenues de comparer les prestations accordées en vertu du droit national et celles qui découlent de l'application du droit communautaire. Dans la mesure où les dispositions des conventions de sécurité sociale entre États font partie intégrante du droit des États contractants, il est logique que cette comparaison couvre également les réglementations prévues par de telles conventions. Auparavant, l'avocat général M. Warner avait défendu également l'application de la jurisprudence Petroni aux conventions conclues entre États membres dans ses conclusions dans l'affaire Giuliani [33], soulignant que « peu importe que l'avantage que la législation du Conseil tente de retirer aux travailleurs découle de la seule législation nationale ou de la législation nationale ayant reçu une convention internationale, et, ajouterons-nous, peu importe que cette réception soit effectuée à l'aide d'une loi nationale ou simplement parce que la constitution de l'État membre concerné est 'moniste' ».

39. L'argument mentionné ci-dessus perd par ailleurs également de sa force du fait que le règlement lui-même autorise l'existence parallèle de réglementations issues de conventions entre États membres. L'article 8, rappelons-le, reconnaît aux États membres la possibilité de conclure des conventions ou accords fondés sur les principes et l'esprit du règlement [34]. Des dispositions favorables contenues dans des conventions antérieures au règlement pourraient ainsi continuer à s'appliquer en faveur des travailleurs si les États membres parties à la convention en question avaient inclus les dispositions concernées dans un nouveau traité postérieur au règlement.

Il existe, en outre, de nombreuses autres dispositions du règlement autorisant, dans des domaines spécifiques, les États membres à déroger aux dispositions communautaires au

33 — Conclusions du 20 septembre 1977, publiées dans l'affaire Manzoni (arrêt du 13 octobre 1977, 112/76, Rec. p. 1647).

34 — Tel, par exemple, l'accord du 20 juillet 1987 conclu entre la République fédérale d'Allemagne et le grand-duché de Luxembourg.

moyen d'accords conclus entre eux. A titre d'exemple, on peut citer, notamment, l'article 17 du règlement qui autorise les États membres à prévoir, dans l'intérêt de certaines catégories de travailleurs, des exceptions aux dispositions des articles 13 à 16 du règlement, relatifs à la détermination de la législation applicable.

40. Pendant la procédure devant la Cour, il a été soutenu, par ailleurs, que l'interprétation donnée dans l'arrêt Rönfeldt ne pouvait s'appliquer également en l'espèce, les circonstances de fait étant différentes. Tous les intervenants ont souligné que, dans l'arrêt Rönfeldt, le travailleur était assuré au Danemark alors que cet État n'était pas membre de la Communauté et donc que, déjà avant l'entrée en vigueur du règlement au Danemark, il avait acquis le droit potentiel à une pension en application de la convention germano-danoise de sécurité sociale. En revanche, dans la présente affaire, M. Thévenon est allé travailler en Allemagne après l'entrée en vigueur du règlement. Ainsi, puisque le travailleur en question a exercé son droit de libre circulation à une époque où le règlement était déjà entré en vigueur, la convention franco-allemande litigieuse ne pouvait pas s'appliquer à son cas et il n'a donc acquis aucun droit au titre de cette convention.

41. Cet argument n'est pas convaincant. Rien, dans l'arrêt Rönfeldt, ne permet de soutenir que la Cour a lié la solution retenue aux circonstances particulières de l'affaire examinée. Au contraire, ainsi qu'il ressort clairement des motifs de l'arrêt en question, celui-ci est fondé sur le principe communautaire fondamental de la libre circulation des travailleurs, que les articles 48 à 51 du traité visent à assurer.

42. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence mentionnée ci-dessus, la solution retenue par la Cour dans l'arrêt Rönfeldt n'est pas isolée, mais s'inscrit dans un cadre d'interprétation plus large. Cette solution n'est que l'application du principe qui anime la jurisprudence relative à l'interprétation du règlement, selon laquelle les dispositions du règlement doivent être interprétées à la lumière du but des articles 48 à 51 du traité qui constituent le fondement, le cadre et les limites dudit règlement. La finalité de l'article 51 est l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs aussi complète que possible qui constitue le critère d'application des dispositions des règlements destinés à mettre en œuvre ledit article [35].

43. Ainsi que nous l'avons expliqué aux points précédents, cette approche a amené la Cour à énoncer le principe de l'application du régime de sécurité sociale le plus favorable au travailleur. Le travailleur migrant se voit ainsi reconnaître le droit de bénéficier

35 — Voir également, à cet égard, outre la jurisprudence relative au règlement n° 1408/71 citée aux points précédents, la jurisprudence de la Cour concernant le règlement n° 3, tels les arrêts du 19 mars 1964, Unger (75/63, Rec. p. 347), et du 9 décembre 1965, Maison Singer et Fils (44/65, Rec. p. 1191), ainsi que les arrêts van der Veen et Goffart, précités.

du régime de sécurité sociale le plus favorable [36]. C'est précisément ce principe que la Cour a appliqué en vue d'interpréter l'article 6 du règlement. Elle a, du reste, appliqué également le même principe lors de l'interprétation de l'article suivant, l'article 7 du règlement. Ainsi a-t-elle jugé, dans l'arrêt Callemeyn [37], que « dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, le règlement n° 1408/71 s'applique par référence à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953 et visé à l'article 7, paragraphe 1, sous b), du règlement, dans la mesure où ce règlement est plus favorable que ledit accord pour l'ayant droit ».

44. Il a encore été soutenu, pendant la procédure devant la Cour, que, suivant l'arrêt Grana-Novoa, précité, qui est postérieur à l'arrêt Rönfeldt, les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues entre États ne sauraient être comprises comme faisant partie de la « législation » d'un État membre au sens du règlement. A cet égard, il convient de souligner que cet arrêt, qui interprète les articles 3, paragraphe 1, et 1er, sous j), du règlement, concerne exclusivement les conventions conclues entre un État membre et un ou plusieurs États tiers. L'arrêt en question est fondé sur la considération que, en l'absence de dispositions particulières, les conventions conclues entre un État membre et un ou plusieurs États tiers sont exclues du champ d'application du règlement dans la mesure où, suivant ses dispositions, ce dernier ne s'applique qu'aux conventions concernant les relations entre États membres, c'est-à-dire aux conventions liant exclusivement deux ou plusieurs États membres, ainsi qu'aux conventions intervenues entre deux États membres au moins et un ou plusieurs États tiers [38]. Il n'est donc pas possible d'étendre la solution retenue dans cet arrêt aux conventions entre États membres. En revanche, on peut conclure, a contrario, que, puisqu'elles relèvent du champ d'application du règlement en question, les conventions bilatérales entre États membres sont couvertes par le terme « législation » au sens du règlement. Il convient d'indiquer en outre que le refus de la Cour de considérer comme incluses dans la « législation » d'un État membre les conventions conclues entre des États tiers et un État membre résulte également, ainsi que l'observe du reste l'avocat général M. Van Gerven dans l'affaire en question, d'une jurisprudence plus ancienne, antérieure à l'arrêt Rönfeldt, précité [39].

45. Il a été soutenu, de surcroît, que le principe de la primauté du droit communautaire exclut l'application des dispositions des conventions entre États, même lorsque celles-ci sont plus favorables que le règlement. Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que le traité prime, dans les

36 — Voir l'arrêt Sinatra, précité, point 8.

37 — Arrêt du 28 mai 1974 (187/73, Rec. p. 553). Voir également l'arrêt du 6 juin 1985, Frascogna (157/84, Rec. p. 1739).

38 — Il convient de noter que, selon la disposition de l'article 1er, sous k), du règlement, « 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 ».

39 — Voir les conclusions dans l'affaire Grana-Novoa, précitée (Rec. 1993, p. I-4521, I-4526). Voir, entre autres, les arrêts du 10 mars 1977, Kaucic (75/76, Rec. p. 495), et du 5 juillet 1988, Borowitz (21/87, Rec. p. 3715).

matières qu'il régit, les conventions conclues avant son entrée en vigueur entre les États membres [40]. Il ne saurait toutefois être question d'appliquer ce principe lorsque le droit communautaire lui-même autorise l'application des dispositions plus favorables à l'assuré des conventions de sécurité sociale conclues entre États. La même règle s'applique du reste également aux dispositions de la législation purement nationale. Il convient de rappeler à cet égard que, dans les arrêts Petroni, Gravina, Dammer, Rossi et Laterza, précités, la Cour n'a pas appliqué le principe de la primauté, autorisant ainsi l'application de dispositions nationales accordant à l'assuré des avantages qui auraient été exclus en cas d'application des dispositions communautaires.

46. Il a été fait référence également au droit des traités et, plus particulièrement, à l'article 30 de la convention de Vienne du 23 mai 1969, qui adopte en substance le principe lex posterior derogat legi anteriori. Cette disposition a toutefois un caractère résiduel et ne trouve application que dans la mesure où le traité postérieur ne contient pas de dispositions spécifiques à ce sujet.

V — Conclusion

47. A la lumière des développements qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre de la façon suivante à la question préjudicielle que lui a posée la sixième chambre du Sozialgericht Speyer:

« Les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la perte des avantages de sécurité sociale qui découlerait, pour le travailleur concerné, par suite de l'entrée en vigueur 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, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, de l'inapplicabilité, en vertu de l'article 6 dudit règlement, des dispositions plus favorables des conventions de sécurité sociale conclues, antérieurement au règlement, entre deux ou plusieurs États membres. »

40 — Voir, notamment, les arrêts du 27 février 1962, Commission/Italie (10/61, Rec. p. 1), et du 27 septembre 1988, Matteucci (235/87, Rec. p. 5589).