CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 17 juin 1997 *

1. La question préjudicielle dont est aujourd'hui saisie la Cour par le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Extremadura, Cáceres (ci-après le « Tribunal Superior ») porte sur l'interprétation de l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui sous g)], du règlement (CEE) n° 1408/71 [1] (ci-après le « règlement ») au regard de la même législation nationale correspondante et de circonstances de fait analogues à celles dans lesquelles s'inscrivait l'arrêt de la Cour dans l'affaire Lafuente Nieto [2] qui a été prononcé après la clôture de la procédure écrite dans les affaires qui nous occupent.

I — Objet du litige dans les affaires au principal

2. Comme M. Lafuente Nieto, MM. Naranjo Arjona et Vicente Mateos et Mme García Lázaro, tous trois de nationalité espagnole, ayant exercé une activité salariée sur le territoire du royaume d'Espagne durant quelques années, avaient fait usage de leur droit fondamental à la libre circulation, en s'installant sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne et en y demeurant travailler, en la même qualité.

Plus précisément, M. Naranjo Arjona a versé des cotisations obligatoires d'avril 1951 à juin 1968 en vertu de la législation espagnole et de janvier 1966 à mars 1991 en vertu de la législation allemande; M. Vicente Mateos a versé ses cotisations en Espagne (d'abord en vertu du régime de sécurité sociale SOVI et, par la suite, du Régimen General de la Seguridad Social) d'avril 1942 à février 1962, et en Allemagne de janvier 1963 à janvier 1989, moyennant des périodes d'interruption; enfin, Mme García Lázaro a versé des cotisations en vertu de la législation espagnole de février 1961 à décembre 1964 et en vertu de la législation allemande de janvier 1961 à juillet 1987, avec des périodes d'interruption dans son cas aussi.

3. Il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'en 1994, M. Naranjo Arjona s'est vu attribuer par l'Instituto Nacional de la Seguridad Social (ci-après l'« INSS »), avec effet au 1er avril 1991, une pension de vieillesse calculée sur la moyenne de ses bases de

* Langue originale: l'italien.

1 — Règlement 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 (JO L 149, p. 2), tel qu'il a été par la suite modifié, mis à jour et adapté, notamment par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, portant modification et mise à jour du règlement n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 230, p. 6), par l'annexe I, chapitre VIII, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (ci-après l'« acte d'adhésion »; JO 1985, L 302, p. 23, voir p. 170), et par le règlement (CEE) n° 1248/92 du Conseil, du 30 avril 1992, modifiant le règlement n° 1408/71 et le règlement n° 574/72 (JO L 136, p. 7), qui a remplacé le point e) du paragraphe 1 de l'article 47 par le point g). Le règlement a fait l'objet de modifications ultérieures, notamment à la suite de la publication d'une version consolidée en décembre 1992 (JO L 325, p. 1).

2 — Arrêt du 12 septembre 1996 (C-251/94, Rec. p. I-4187).

cotisation pendant la période 1960-1968 (c'est-à-dire durant ses huit dernières années de cotisation à la sécurité sociale espagnole, avant qu'il n'émigre en Allemagne), revalorisées (sauf celles des deux dernières années) sur la base des variations mensuelles de l'indice général des prix à la consommation.

Attaquant la décision de l'INSS devant le Juzgado de lo Social de Badajoz (ci-après le « Juzgado »), M. Naranjo Arjona, sans contester la formule de calcul adoptée par l'institution compétente, a soutenu notamment que la même formule devait être appliquée à ses bases de cotisation relatives aux huit dernières années de son activité professionnelle (1982-1991), bien que, durant cette période, il ait uniquement versé ses cotisations en Allemagne.

4. De son côté, M. Vicente Mateos, frappé d'invalidité permanente totale en Allemagne en 1989, après avoir obtenu une pension de l'institution compétente allemande (apparemment pour ses seules périodes d'assurance-cotisation en Allemagne), s'est vu reconnaître le droit à une pension par l'INSS dans le cadre du régime SOVI en 1990, basée sur les seules cotisations qu'il avait versées en son temps en Espagne et qui correspondait invariablement à un montant fixe.

Ayant fait valoir devant le Juzgado que sa pension devait être calculée sur la moyenne des bases de cotisation *maximales* prévues par la législation espagnole pour la période 1981-1988 (complétée, pour les mois pendant lesquels il n'avait pas cotisé, des bases minimales), M. Vicente Mateos, comme M. Naranjo Arjona précédemment, a vu sa demande rejetée par jugement du Juzgado, qui a fait l'objet d'un appel devant le Tribunal Superior dans l'une des trois affaires au principal.

5. Quant à Mme García Lázaro, après que l'institution compétente allemande lui eut reconnu un droit à pension (dans son cas aussi, pensons-nous, exclusivement en relation avec les périodes d'assurance-cotisation accomplies en Allemagne) au titre de l'invalidité totale dont elle a été frappée en juillet 1987, elle s'est enfin vu reconnaître en 1995 le droit à une pension à charge des institutions compétentes espagnoles par décision du Juzgado.

Dans son jugement, qui a lui aussi fait l'objet d'un recours (de la part de l'INSS cette fois) devant le juge de renvoi, le Juzgado avait calculé le montant de la prestation revenant à Mme Garçía Lázaro en fonction des bases de cotisation maximales prévues par la législation espagnole pour les travailleurs de sa catégorie professionnelle, pour les années 1979-1987, en revalorisant la prestation due sur la base des variations mensuelles de l'indice général des prix à la consommation.

II — Cadre juridique et jurisprudentiel de référence

6. Comme on le sait, le règlement, dont l'article 47, paragraphe 1, fait l'objet de l'actuelle question préjudicielle, a été adopté par le Conseil en application de l'article 51 du traité CE (ci-après le « traité ») et vise non pas l'harmonisation mais la coordination des législations nationales des États membres en matière de sécurité sociale. Autrement dit, le règlement n'a pas institué un système commun de sécurité sociale mais il a été adopté au regard de la coexistence de régimes nationaux 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 » [3]. En conséquence, les différences matérielles et procédurales existant entre les régimes de sécurité sociale de chacun des États membres et, partant, entre les droits des personnes qui y sont occupées ne sont pas affectées par l'article 51 du traité [4].

Comme l'indique son cinquième considérant, le règlement se propose de mettre en œuvre l'exercice effectif de la libre circulation des travailleurs communautaires. Le système entend leur garantir ainsi tant l'égalité de traitement à l'égard des législations nationales différentes, que le bénéfice de prestations sociales, quel que soit leur lieu de travail ou de résidence dans la Communauté.

7. Pour ce qui nous intéresse plus particulièrement, l'application de l'article 47, paragraphe 1, du règlement acquiert de l'importance dans tous les cas où l'acquisition, le maintien ou la récupération dans le chef d'un travailleur migrant du droit à des pensions d'invalidité [5] ou de vieillesse résultent, dans la législation d'un État membre, de l'application du mécanisme de totalisation, institué par l'article 45 du règlement, de toutes les périodes d'assurance ou de résidence accomplies par le travailleur en cause dans les différents États membres concernés.

8. L'article 46 du règlement contient les dispositions relatives au calcul destiné à la liquidation de la prestation, que l'institution compétente de chacun des États membres applique à la demande du travailleur concerné.

3 — Voir les conclusions de l'avocat général M. Cosmas présentées dans le cadre de l'arrêt du 9 novembre 1995, Thévenon (C-475/93, Rec. p. I-3813, en particulier p. I-3828).

4 — Arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391, point 13).

5 — Uniquement pour les travailleurs frappés d'invalidité qui ont été soumis à des époques successives aux législations de deux ou de plusieurs États membres, dont *une au moins* est fondée sur un système d'assurance de type distributif (c'est-à-dire fondé sur le risque), dans le cadre duquel (comme c'est le cas du système de sécurité sociale espagnol) le montant des prestations d'invalidité est indépendant de la durée des périodes d'assurance accomplies. En fait, l'article 40, paragraphe 1, du règlement prévoit que les dispositions du titre III, chapitre 3, du règlement portant des dispositions spécifiques relatives aux pensions de vieillesse et de décès s'appliquent par analogie à ces travailleurs.

Au sens du paragraphe 1 de cette disposition, dans les États membres où le travailleur migrant fait valoir un droit à prestation sans qu'il soit nécessaire de recourir à la totalisation, l'institution compétente effectue un double calcul, en déterminant: a) le montant de la prestation dite indépendante ou autonome, à laquelle le travailleur aurait droit, en tenant uniquement compte des périodes d'assurance ou de résidence accomplies en vertu de la législation qu'il applique; et b) le montant de la pension qui serait dû selon la méthode de totalisation et de répartition au prorata, dans l'hypothèse inverse — régie par l'article 46, paragraphe 2, du règlement — où les périodes minimales de cotisation ou de résidence fixées par la législation nationale pour l'acquisition, la conservation ou la récupération du droit aux prestations n'auraient pas été accomplies autrement [6].

9. En outre, comme nous l'avons évoqué ci-dessus, l'article 46, paragraphe 2, prévoit que, dans les États membres où un droit à la prestation est uniquement acquis à la suite de l'application du mécanisme de la totalisation, chaque institution débitrice calcule la prestation dite proportionnelle à sa charge, à savoir le montant théorique de la prestation et le « prorata » effectif relevant de sa compétence.

Comme la jurisprudence de la Cour l'a de longue date précisé, le calcul du montant théorique au titre de l'article 46, paragraphe 2, sous a), du règlement a pour but de garantir au travailleur le montant maximal auquel il aurait droit s'il avait accompli toutes les périodes d'assurance dans l'État membre en cause. Le calcul du montant effectif en vertu du point b) de la même disposition vise uniquement, en revanche, à répartir la charge respective des prestations entre les institutions des différents États membres concernés, en proportion de la durée des périodes d'assurance accomplies dans chacun de ces États avant la réalisation du risque [7].

10. Enfin, au sens de l'article 46, paragraphe 3, du règlement [8], chaque institution débitrice fixe définitivement le montant de la prestation due en vertu de sa législation nationale, en retenant le montant le plus élevé selon qu'il s'agit de celui de la prestation autonome ou de la prestation au prorata [9]. En d'autres termes, le travailleur migrant aura droit à obtenir des différentes institutions nationales compétentes un montant *global* égal à la somme des prestations indépendantes les plus élevées (dues par les États membres où il n'a pas été nécessaire de recourir à la totalisation) et des prorata effectifs (dus par les États membres où il a été nécessaire d'appliquer cette totalisation).

6 — Le règlement permet d'ailleurs aux institutions compétentes de renoncer au calcul d'après la méthode de totalisation et de répartition au prorata lorsque le résultat de ce calcul est identique ou inférieur à celui du calcul effectué d'après la seule législation nationale (tous les cas dans lesquels les deux calculs conduiraient à ce résultat sont repris, pour chaque État membre, à l'annexe IV, partie C, du règlement).

7 — Voir l'arrêt du 26 juin 1980, Menzies (793/79, Rec. p. 2085, point 9).

8 — Dans sa version résultant de la modification introduite par l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 1248/92 du Conseil, cité à la note 1.

9 — Sans préjudice de l'application des dispositions anticumul (de réduction, de suspension ou de suppression) éventuellement prévues par la législation nationale en vertu de laquelle la prestation en cause est due, cas dans lequel la comparaison doit être effectuée entre les montants de la prestation autonome et de la prestation au prorata fixés *après* l'application de ces dispositions (article 46, paragraphe 3, du règlement).

11. Quant à l'article 47, paragraphe 1, précité, du règlement, il contient, à des fins de simplification administrative, certaines dispositions complémentaires relatives précisément au calcul du montant théorique de la prestation et du prorata effectif relevant de la compétence de chaque institution, visés à l'article 46, paragraphe 2.

En particulier, l'article 47, paragraphe 1, prévoit sous e) [aujourd'hui sous g)] — disposition qui a été introduite à l'occasion de l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté [10] — que, lorsque l'institution débitrice doit, en vertu de sa législation nationale, effectuer le calcul des prestations sur une base de cotisation *moyenne*, elle est tenue de fixer cette base moyenne en fonction des seules périodes d'assurance accomplies sous la législation en cause.

12. La législation espagnole sur la sécurité sociale, qui est centrée sur un système d'assurance fondé sur le risque, prévoit précisément que, dès lors que les conditions pour faire naître le droit à la prestation sont remplies, le montant des pensions d'invalidité et de vieillesse des travailleurs salariés doit être calculé, en principe, au départ de la somme des bases de cotisation de l'intéressé durant les 96 mois précédant l'événement invalidant, divisée par un chiffre prédéterminé (112).

En l'absence d'obligation de verser des cotisations durant tout ou partie de la période de référence, y compris dans le cas où le travailleur est tenu de cotiser à l'assurance sociale obligatoire d'un autre État membre, la base de cotisation moyenne est d'ailleurs remplacée, dans une mesure correspondante, par la base minimale prévue par la loi [11].

III — L'actuelle question préjudicielle

13. Le Tribunal Superior demande à la Cour de préciser si la référence faite par l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement — aux fins du calcul du montant théorique des prestations — à une base de cotisation moyenne devant être uniquement déterminée en fonction des périodes d'assurance accomplies sous la législation nationale du pays compétent pour la liquidation doit être entendue comme une référence: i) aux bases de cotisation théoriques (maximale, minimale ou moyenne) prévues durant la période de référence par cette législation, ou ii) à la moyenne des bases de cotisation correspondant aux versements réellement effectués par le travailleur concerné, indépendamment du montant que celui-ci aurait dû verser pour les périodes de

10 — Article 26 et annexe I, chapitre VIII, de l'acte d'adhésion, cité à la note 1.

11 — Voir *ley* 26/1985, *de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social*, article 3 (*BOE* du 1er août 1985, n° 173, p. 1907); cette disposition a par la suite été reproduite, avec de légères modifications de forme, à l'article 140 du *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994*, du 20 juin; *BOE* du 29 juin 1994, n° 154, p. 5453).
Pour une description plus détaillée des aspects du régime de sécurité sociale espagnol s'appliquant dans le cadre de la présente affaire, nous renvoyons à nos conclusions du 20 juin 1996 sous l'arrêt Lafuente Nieto, précité à la note 2, en particulier points 4 et 11 à 18.

travail accomplies en Espagne conformément à la législation espagnole.

14. Il nous semble que le juge de renvoi demande fort logiquement à la Cour de statuer en interprétation parce qu'il est confronté aux difficultés soulevées par l'application de l'article 47, paragraphe 1, du règlement. Les décisions antérieures du juge de renvoi s'écartent, en effet, de l'orientation défendue par le Tribunal Supremo à propos du calcul, par l'institution compétente espagnole, du montant théorique des prestations sociales auxquelles le travailleur migrant aurait droit si toutes les périodes d'assurance ou de résidence accomplies par celui-ci sous les législations de différents États membres avaient uniquement été accomplies en Espagne et en vertu de la législation s'appliquant dans ce pays à la date où la prestation est liquidée.

15. La juridiction suprême espagnole a précisément interprété voici peu l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement à propos du calcul du montant théorique des prestations d'invalidité et de vieillesse en faveur de travailleurs espagnols ayant exercé des activités professionnelles en Allemagne, en affirmant: la base de cotisation devant être prise en compte pour les périodes durant lesquelles des cotisations obligatoires ont été versées en vertu de la législation allemande est la moyenne « théorique » entre les bases maximale et minimale prévues par les dispositions applicables en Espagne aux travailleurs ayant la même qualification, durant la période de référence [12].

16. Le Tribunal Superior est d'un avis différent et estime que, dans la situation décrite ci-dessus, le calcul est fondé, pour les périodes où le versement des cotisations obligatoires n'a pas été effectué en Espagne par le travailleur espagnol émigré en Allemagne et soumis à l'assurance obligatoire dans cet État, sur la moyenne non pas des cotisations théoriques mais de celles qui ont été effectivement versées conformément à la législation espagnole, durant d'autres périodes.

17. Le juge de renvoi est d'avis que cette position aurait été corroborée a posteriori par le législateur communautaire en 1992 [13] — c'est-à-dire après la naissance du droit aux prestations sociales dans le chef des trois travailleurs concernés par les affaires au principal — par l'introduction, à titre d'interprétation authentique [14], dans la section D

12 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 27 mars 1995, dans GJ, B-105, juillet-août 1995, p. 59.

13 — Règlement n° 1248/92 du Conseil, précité à la note 1, voir p. 24. En vertu du point b) du point 4 de la section D de l'annexe VI du règlement, cité par la suite dans le texte, on applique au montant de la prestation théorique obtenue par le calcul décrit dans le texte les majorations et revalorisations calculées, pour chaque année successive et jusqu'à l'année précédant la réalisation du risque, pour les pensions de la même nature.

14 — Comme nous l'avons fait observer aux points 53 et 54 de nos conclusions sous l'arrêt Lafuente Nieto, citées à la note 11, les dispositions ajoutées en 1992 à l'annexe VI du règlement à propos des modalités d'application de l'article 47 du règlement pour l'Espagne se sont, en réalité, limitées à répéter explicitement à propos du cas d'espèce l'un des principes qui inspirent le règlement, à savoir le principe d'effectivité de la prestation sociale, auquel se rattache évidemment la règle de l'actualisation des montants réels des cotisations versées par le travailleur, fixée par le point b) du point 4 précité (voir, ci-dessus, à la note 13).

(relative à l'Espagne) de l'annexe VI du règlement qui contient les modalités particulières d'application des législations de certains États membres, d'un point 4, sous a), en vertu duquel « en application de l'article 47 du règlement, le calcul de la prestation théorique espagnole s'effectue sur les bases de cotisations réelles de l'assuré, pendant les années précédant immédiatement le paiement de la dernière cotisation à la sécurité sociale espagnole ».

IV — Réponse à l'actuelle question préjudicielle

18. On peut maintenant répondre selon nous aisément à la question posée par le Tribunal Superior en appliquant les principes fixés récemment dans l'affaire Lafuente Nieto.

19. La Cour a précisé dans cet arrêt que l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement concerne un système de calcul des prestations de vieillesse ou d'invalidité fondé sur une base de cotisation moyenne, comme celui prévu par la législation espagnole [15]. La disposition en cause, a déclaré la Cour, doit être interprétée conformément aux objectifs fixés par l'article 51 du traité, y compris notamment la protection des travailleurs migrants à l'encontre de réductions possibles du montant des prestations sociales leur revenant, en tant qu'effet indésiré de l'exercice de leur droit de circuler librement.

20. Se fondant sur cette prémisse, la Cour a aussi précisé que l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement ne peut pas être interprété, même à titre d'exception, de façon à permettre, au détriment des travailleurs migrants, le recours à un mode de calcul fondé sur une base de cotisation *minimale* en lieu et place d'une base *moyenne*. Par ailleurs, toujours d'après cet arrêt, ce calcul ne peut pas être fondé sur le montant des cotisations versées dans l'État membre d'émigration. La base de cotisation de référence doit néanmoins toujours être la même que celle prévue dans l'hypothèse où l'intéressé aurait conservé l'obligation de cotiser en vertu de la législation de l'État membre compétent pour la liquidation [16].

21. La Cour a accueilli dans son arrêt la conclusion que nous avions formulée et que nous nous permettons de rappeler, d'après laquelle l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement, interprété à la lumière de l'article 51 du traité, oblige une institution compétente, comme l'institution espagnole dans les affaires au principal, d'une part, à effectuer le calcul de la base de cotisation moyenne en tenant compte exclusivement du montant des cotisations effectivement versées par le travailleur migrant au sens de la législation nationale et, d'autre part, à appliquer au montant théorique de la

15 — Voir l'arrêt cité à la note 2, points 16 à 29.

16 — Voir point 39.

prestation ainsi obtenu toute revalorisation et majoration adéquate *comme si* l'intéressé avait continué à exercer son activité professionnelle, dans les mêmes conditions, dans l'État membre en question [17].

22. Nous disions à l'époque et nous souhaiterions rappeler [18] que cette solution découle de la prémisse fondamentale, rappelée ci-dessus (voir le point 6), selon laquelle le règlement a simplement pour objectif de réaliser une coordination (et non une harmonisation). Cette solution est d'ailleurs tout à fait conforme au principe d'équité distributive qui préside au fonctionnement du système institué par le règlement lui-même. On évite d'éventuelles discriminations injustifiées au détriment des travailleurs qui ont exercé leur droit de circuler librement et, par ailleurs, on n'avantage pas indûment ces travailleurs par rapport aux travailleurs « sédentaires ». Ce dernier point mérite d'être quelque peu développé. Il importe de tenir compte des différences salariales existant encore entre les États membres (et ainsi, dans notre cas, entre l'Espagne et l'Allemagne). L'article 47, paragraphe 1, sous c) [aujourd'hui g)], ne saurait donc être interprété de façon telle que, lorsqu'il s'agit de rapporter la prestation sociale à la capacité du travailleur en termes de revenus durant la période *immédiatement* antérieure à l'événement invalidant, le montant théorique soit calculé par référence aux bases de cotisation de l'intéressé durant les 96 derniers mois de son activité, notamment si elle est exercée dans un *autre* État membre où le salaire est plus élevé que dans le pays d'origine. En raisonnant ainsi, on finirait précisément par privilégier le travailleur migrant par rapport au travailleur sédentaire.

23. Le mandataire spécial de MM. Naranjo Arjona et Vicente Mateos et de Mme García Lázaro a cependant demandé à l'audience que des critères — selon lui — plus simples soient formulés [19]. Les règles fixées dans l'arrêt Lafuente Nieto seraient très obscures et difficilement applicables en pratique. Les premières expériences, divergentes, d'application de ces règles par les chambres du travail des tribunaux espagnols plaideraient en faveur de cette thèse.

24. Le bien-fondé de cette objection a été contesté à l'audience par le gouvernement espagnol. Pour notre part, nous ne voyons aucune raison dans le cadre de la présente question préjudicielle qui justifie la révision critique des principes affirmés récemment dans l'arrêt Lafuente Nieto.

Nous n'oublions pas que la Cour s'est déjà prononcée sur la question qui fait aujourd'hui l'objet du litige. Du reste, le juge

17 — Voir points 30 à 43.

18 — Voir les conclusions du 20 juin 1996 sous l'arrêt Lafuente Nieto, citées à la note 11, points 47 à 61.

19 — C'est précisément l'adoption de la règle (dont la compatibilité avec ce que vous avez affirmé au point 39 de l'arrêt Lafuente Nieto est d'ailleurs pour le moins très douteuse: voir, ci-dessus, note 16) d'après laquelle les bases de cotisation des 96 mois précédant directement la date de réalisation du risque devraient être déterminées, en application de la législation nationale, en fonction des cotisations effectivement versées par le travailleur migrant durant cette période *dans n'importe quel État membre, sans préjudice en tout cas des limites maximales et minimales de cotisation prévues par la législation espagnole pour les travailleurs de la même catégorie professionnelle.*

de renvoi dans l'affaire Lafuente Nieto n'a pas fait usage de la faculté de s'adresser de nouveau à la Cour avant de statuer au principal, faculté qui lui est reconnue lorsqu'il se heurte à des difficultés de compréhension ou d'application de l'arrêt ou lorsqu'il s'agit de lui soumettre de nouveaux éléments d'appréciation susceptibles de conduire la Cour à répondre différemment à une question déjà posée [20]. Il est ainsi démontré que les critères fixés dans l'arrêt récent rappelé ici ne soulèvent pas les difficultés d'application insurmontables évoquées par le mandataire spécial des trois travailleurs espagnols en cause dans les affaires au principal [21].

25. L'argument avancé à l'audience par la Commission et d'après lequel les principes affirmés dans l'arrêt Lafuente Nieto devraient toutefois être tempérés à la lumière de l'arrêt Rönfeldt a davantage de consistance [22]. La Commission affirme à ce propos que, en aucun cas, l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement — interprété conformément aux articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité — ne pourrait se traduire par la perte, par le travailleur migrant, des droits à pension lui revenant déjà en vertu de conventions de sécurité sociale applicables entre deux ou plusieurs États membres et intégrées dans leur droit national. En d'autres termes, le droit acquis par le travailleur en vertu de tels instruments internationaux ne serait pas affecté en application des textes qui les prévoient, notamment lorsqu'un règlement communautaire qui réglemente la matière différemment s'y est substitué.

26. D'un point de vue technique, la conservation éventuelle des droits garantis aux sujets de droit par l'action conjointe de la législation nationale et des conventions conclues entre États membres en matière de sécurité sociale, auxquelles s'est par la suite substituée une réglementation communautaire différente, est un point étranger à l'objet de la question préjudicielle posée dans l'ordonnance de renvoi du Tribunal Superior.

Il est cependant de jurisprudence constante que, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 177 du traité, la Cour peut notamment tenir compte de dispositions de droit communautaire auxquelles ne se réfèrent pas les questions préjudicielles soulevées par le juge national mais qui s'avèrent pertinentes pour statuer sur l'affaire au principal [23].

20 — Ordonnance du 5 mars 1986, Wünsche (69/85, Rec. p. 947, points 10 à 16), dans laquelle vous avez précisé que, en tout état de cause, la faculté du juge de renvoi de s'adresser de nouveau à la Cour ne saurait lui permettre de contester la validité de l'arrêt déjà rendu sans remettre en cause la répartition des compétences opérée par l'article 177 du traité entre les juridictions nationales et la Cour.

21 — Nous affirmons d'ailleurs ce qui précède sans préjudice de la possibilité que, si l'application que l'institution compétente espagnole fera à l'avenir de l'article 47, paragraphe 1, sous c) [aujourd'hui g)], du règlement devait être contraire aux principes que vous avez fixés dans l'arrêt Lafuente Nieto, comme l'a envisagé à l'audience le mandataire spécial de MM. Naranjo Arjona et Vicente Mateos et de Mme García Lázaro, ce manquement fasse l'objet d'une procédure au titre de l'article 169 du traité.

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

23 — Voir, parmi de nombreux autres, les arrêts du 18 février 1964, Rotterdam et Puttershoek (73/63 et 74/63, Rec. p. 1); du 28 juin 1978, Simmenthal (70/77, Rec. p. 1453); du 20 mars 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207); du 7 mars 1990, Fauque e. a. (C-153/88, C-154/88, C-155/88, C-156/88 et C-157/88, Rec. p. I-649); du 12 décembre 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695); du 16 juillet 1992, Belovo (C-187/91, Rec. p. I-4937), et du 16 décembre 1992, Clacys (C-114/91, Rec. p. I-6559). Les points de principe que la Cour décide dans ce cas d'affronter de sa propre initiative, dans la mesure où ils sont essentiels à la solution de la véritable question litigieuse au principal, peuvent éventuellement être portés à son attention par la Commission: voir l'arrêt du 18 mars 1993, Viessmann (C-280/91, p. I-971).

27. Cela étant dit, examinons de plus près l'argument de la Commission. En vertu de son article 6, le règlement se substitue en principe [24], dans les limites de son champ d'application ratione personae et materiae, à toute convention de sécurité sociale antérieure qui lie exclusivement deux ou plusieurs États membres.

Les conventions internationales en matière de sécurité sociale signées par le royaume d'Espagne avec un ou plusieurs États membres ont cessé de sortir leurs effets (exception faite des dispositions faisant l'objet d'une réserve expresse [25]) le 1er janvier 1986, date d'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté et d'entrée en vigueur du règlement dans l'ordre juridique espagnol, y compris, pour ce qui importe dans le cadre des litiges au principal qui nous occupent, le Convenio entre la República Federal de Alemania y el Estado Español sobre Seguridad Social [26], signé le 4 décembre 1973 et entré en vigueur le 1er novembre 1977 (ci-après le « Convenio »).

28. La Commission rappelle notamment l'article 25, paragraphe 1, sous b), du Convenio relatif au calcul du montant de la pension de vieillesse (ainsi que de la pension d'invalidité, du fait de la référence visée à l'article 26, paragraphe 1) par les institutions compétentes espagnoles.

Cette disposition ne fait pas l'objet d'une réserve expresse en vertu de l'annexe III du règlement et est libellée comme suit: « lorsque la totalité ou une partie de la période de cotisation choisie par le demandeur pour le calcul de l'assiette de base des prestations aura été accomplie en République fédérale, l'organisme compétent espagnol déterminera cette assiette sur les bases de cotisation applicables en Espagne, durant cette période ou fraction de période pour les travailleurs de la même catégorie professionnelle que la personne concernée » [27].

29. D'après la Commission, la solution prévue par l'article 25, paragraphe 1, sous b), précité permettrait adéquatement de tenir compte du niveau de la base de cotisation — qui est fonction du revenu perçu par le travailleur ou du revenu auquel il a droit — à laquelle parvient le travailleur à la fin de sa carrière, fût-ce dans un autre État membre, sans d'autre part être en contradiction avec le système de sécurité sociale espagnol (dans la mesure où, aux fins du calcul des prestations, cette base finit néanmoins toujours par ren-

24 — Exception faite — pour ce qui nous importe aux fins des présentes conclusions — des « dispositions internationales auxquelles le présent règlement ne porte pas atteinte » visées à l'article 7 du règlement, y compris les dispositions spécifiques de conventions de sécurité sociale « qui restent applicables nonobstant l'article 6 » dans la mesure où elles font l'objet d'une réserve expresse, mentionnées à l'annexe III du règlement [voir l'article 7, paragraphe 2, sous c)].

25 — Voir arrêt du 7 juin 1973, Walder (82/72, Rec. p. 599, points 6 et 7).

26 — Voir *BOE* n° 258 du 28 octobre 1977, p. 2295, et *Bundesgesetzblatt*, 1977, II, p. 687.

27 — Nous traduisons. L'original est libellé comme suit: « Cuando todo o parte del período de cotización elegido por el solicitante para el cálculo de su base reguladora de prestaciones se hubiera cumplido en la República Federal, el Organismo competente español determinará dicha base reguladora sobre las bases de cotización vigentes en España, durante dicho período o fracción, para los trabajadores de la misma categoría profesional que la persona interesada. »

voyer aux bases de cotisation en vigueur en Espagne pour la catégorie professionnelle concernée).

30. Toujours d'après la Commission, l'application de l'article 25, paragraphe 1, sous b), du Convenio à la situation juridique de MM. Naranjo Arjona et Vicente Mateos et de Mme García Lázaro déboucherait en fin de compte dans son ensemble sur un traitement plus avantageux que celui découlant du mécanisme visé à l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement. L'entrée en vigueur du règlement en Espagne le 1er janvier 1986 aurait donc entraîné une réduction des droits à pension auxquels auraient auparavant eu droit les travailleurs en vertu du Convenio.

31. D'après la jurisprudence rappelée par la Commission, la législation communautaire sur la sécurité sociale ne peut pas être appliquée de façon à réduire les prestations revenant au travailleur migrant en vertu de la législation d'un État membre parce que, si tel était le cas, on ruinerait l'objectif des dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs [28].

Comme la Cour l'a précisé, cette jurisprudence s'applique aussi aux prestations découlant éventuellement de conventions bilatérales ou multilatérales entre États membres et intégrées dans leur droit national [29], pour autant que le travailleur concerné ait exercé son droit de circuler librement à une époque *antérieure* à celle où la législation communautaire, notamment par l'effet d'adhésions ultérieures à la Communauté, a déployé ses effets *dans tous* les États membres signataires de la convention en cause où il a accompli des périodes de cotisation [30].

32. Les trois travailleurs espagnols qui sont parties aux affaires au principal ont exercé leur droit de circuler librement avant le 1er janvier 1986, c'est-à-dire à la date où le règlement, par l'effet de l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté, est entré en vigueur dans l'ordre juridique espagnol, s'y substituant aux dispositions du Convenio. Il ne fait donc pas de doute — et nous partageons en cela la position de la Commission — que, dans l'abstrait, la jurisprudence Rönfeldt, précitée, pourrait leur être appliquée [31], l'obstacle identifié par la Cour dans l'affaire Thévenon [32] ne se présentant pas à leur propos.

33. Les conclusions de la Commission ne nous convainquent en revanche pas pleinement lorsqu'elle affirme que l'entrée en vigueur du règlement en Espagne le 1er janvier 1986 se serait traduite par une évidente diminution des droits à pension

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

29 — Arrêt Rönfeldt, cité à la note 22, points 21 à 29.

30 — Voir arrêt Thévenon, cité à la note 3, points 18 à 28.

31 — Voir, ci-dessus, la note 29 et la partie du texte y afférente.

32 — Voir, ci-dessus, la note 30 et la partie du texte y afférente.

reconnus précédemment aux trois travailleurs en cause dans les affaires au principal en vertu de l'article 25, paragraphe 1, sous b), du Convenio.

34. La Commission s'appuie largement sur la jurisprudence Rönfeldt. Dans ce cas, cependant, la perte des droits à pension du requérant dans l'affaire au principal en raison de l'inapplicabilité de la convention de sécurité sociale germano-danoise, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement, était manifeste et non controversée. En vertu de cette convention, les travailleurs allemands avaient en effet droit à la reconnaissance des périodes de séjour accomplies au Danemark, jusqu'à un maximum de 15 ans, aux fins du *calcul des droits* à pension de vieillesse en Allemagne. La totalisation des périodes d'assurance accomplies par les travailleurs allemands émigrant dans d'autres États membres qui est prévue par le règlement avait (et a), en revanche, l'objectif plus limité *de faire naître le droit* à la pension de vieillesse, le montant de la prestation restant fixé par rapport aux seules périodes accomplies sous le régime de la législation allemande [33].

35. Le cas qui nous occupe est différent. La solution prévue par le Convenio et soutenue par la Commission à l'audience consiste à calculer l'assiette des prestations, pour les périodes d'assurance-cotisation accomplies par le travailleur migrant en Allemagne, par référence aux bases de cotisation applicables en Espagne pour les travailleurs de la catégorie professionnelle à laquelle appartiennent les intéressés dans l'affaire au principal. Telle serait la solution avantageuse par rapport à l'autre, prévue par le règlement, cette dernière consistant en revanche — comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt Lafuente Nieto — à calculer les prestations sur une base de cotisation *moyenne*, déterminée en fonction du montant des seules cotisations *effectivement versées* par le travailleur migrant au sens de la législation espagnole, en appliquant ensuite au montant théorique de la prestation ainsi obtenue toute revalorisation et majoration adéquate.

36. Ce point de principe — sur lequel l'ordonnance de renvoi du Tribunal Superior ne permet pas de faire la lumière — a été vivement contesté à l'audience par le gouvernement espagnol, d'après lequel l'application du Convenio déboucherait au contraire pour les travailleurs concernés sur un traitement même défavorable en termes de pension par rapport à celui fixé par l'article 47, paragraphe 1, du règlement.

Les opinions opposées de la Commission et du gouvernement espagnol sur le point en cause reflètent, nous semble-t-il, deux interprétations différentes de la notion de « bases de cotisation applicables en Espagne pour les travailleurs de la même catégorie professionnelle que la personne concernée » à partir desquelles l'institution compétente espagnole est tenue, au sens de l'article 25, para-

33 — Arrêt cité à la note 22 ci-dessus, points 13 à 20. De même, dans l'affaire Thévenon, il était constant entre les parties en cause que, étant donné que le calcul du montant de la pension d'invalidité en vertu des dispositions de la convention de sécurité sociale franco-allemande aurait tenu compte aussi des périodes d'assurance accomplies en France, le montant de la prestation dû à M. Thévenon par l'institution de sécurité sociale allemande (en tant qu'institution compétente de l'État dans lequel l'ayant droit était inscrit au moment de la réalisation du risque assuré) aurait été plus élevé que celui octroyé conformément au règlement, en vertu du principe de la répartition proportionnelle: arrêt cité à la note 3 ci-dessus, point 9.

graphe 1, sous b), du Convenio, de déterminer l'assiette des prestations pour les périodes d'assurance-cotisation accomplies par le travailleur migrant en Allemagne.

D'après la Commission, il s'agit probablement des bases de cotisation *maximales* applicables en Espagne durant la période de référence; pour le gouvernement espagnol, en revanche, il s'agit des bases *minimales*, conformément à ce que prescrit l'article 140, paragraphe 4, du Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social dans l'hypothèse d'absence d'obligation de verser des cotisations durant une ou plusieurs mensualités de la période de référence pour le calcul de l'assiette des prestations [34].

37. Laissant de côté toute analyse sur le fond de l'une et de l'autre opinion, ainsi que la référence ambiguë faite par l'article 25, paragraphe 1, sous b), du Convenio à un *choix de la part du travailleur* de la période de cotisation pour le calcul de l'assiette de ses prestations, choix que la législation espagnole sur la sécurité sociale ne semble pas prévoir [35], nous nous limitons à faire une seule observation. Le principe d'*actualisation* des cotisations versées à l'institution compétente de l'État qui octroie la pension, affirmé par la Cour dans l'arrêt Lafuente Nieto, permet en principe d'atteindre les mêmes objectifs d'effectivité des prestations que ceux que le Convenio entend poursuivre. Les deux solutions recourent à la fiction d'une activité professionnelle qui se poursuit sans discontinuité dans le cadre de la sécurité sociale espagnole. De plus, ces deux solutions permettent de tenir compte du niveau de base de cotisation que le travailleur migrant atteint à la fin de sa carrière.

38. On ne saurait toutefois exclure avec certitude que, dans les trois affaires au principal — comme dans d'autres cas concrets analogues —, le calcul des prestations devant être octroyées par les institutions compétentes espagnoles puisse, dans l'abstrait, déboucher sur des résultats différents, selon que l'on adopte l'un ou l'autre système. L'application du mode de calcul prévu à l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement peut aussi donner lieu dans le chef du travailleur migrant — et des personnes concernées dans le cas qui nous occupe — à un droit à un traitement globalement *moins* favorable en termes de pension que celui résultant autrement de l'application du mécanisme visé à l'article 25, paragraphe 1, sous b), du Convenio. Lorsque tel est le cas, l'entrée en vigueur du règlement en Espagne entraîne effectivement une diminution des droits à pension dont auraient bénéficié antérieurement MM. Naranjo Arjona et Vicente Mateos et Mme García Lázaro en vertu du Convenio. Il faut cependant faire observer que, dans les affaires qui nous occupent et à la différence du cas Rönfeldt, le juge de renvoi peut uniquement conclure que les dispositions pertinentes du Convenio demeurent applicables après avoir calculé séparément, en vertu du Convenio et en vertu du règlement, le montant théorique des prestations de pension litigieuses et après avoir comparé les deux résultats.

Cette obligation alourdit indéniablement le travail des institutions compétentes de sécurité sociale et du juge national, mais c'est

34 — Voir, ci-dessus, la note 11 et la partie du texte y afférente.

35 — Voir le point 12 ci-dessus.

la seule façon d'assurer le respect de la jurisprudence en vertu de laquelle les articles 48, paragraphe 2, et 51 du traité ne permettent en aucun cas qu'un travailleur qui a exercé son droit de circuler librement se trouve placé dans une situation moins favorable que celle dont il aurait bénéficié s'il n'avait pas fait usage de ce droit.

V — Conclusions

A la lumière des considérations que nous avons exposées jusqu'à présent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle soulevée par le Tribunal Superior:

« La disposition visée à l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], 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 — en vertu de laquelle l'institution compétente d'un État membre, qui est tenue d'effectuer le calcul des prestations sur une base de cotisation moyenne en application de sa législation nationale, détermine cette base moyenne en fonction des seules périodes d'assurance accomplies sous la législation dudit État membre —, se réfère aux seules bases de cotisation versées réellement par le travailleur migrant au sens de la législation concernée, et implique que le montant théorique de la prestation ainsi obtenue soit dûment revalorisé et majoré comme si l'intéressé avait exercé son activité professionnelle de façon ininterrompue aux mêmes conditions, dans l'État membre en cause.

Toutefois, lorsque, par l'effet de l'application de l'article 47, paragraphe 1, sous e) [aujourd'hui g)], du règlement n° 1408/71 du Conseil, le travailleur migrant subit, lors du calcul du montant théorique des prestations, une diminution des droits à pension qui, avant l'entrée en vigueur du règlement, lui seraient revenus en vertu des dispositions d'une convention bilatérale ou multilatérale signée entre États membres et intégrée dans le droit national de l'État débiteur, ce sont ces dernières dispositions qui demeurent applicables. Lorsque la perte de droits à pension par le travailleur en cas de non-application de la convention transposée dans le droit national de l'État débiteur n'apparaît pas à première vue, le juge de renvoi est tenu d'effectuer le calcul du montant théorique des prestations de pension litigieuses séparément en vertu de la convention en cause et de la législation communautaire et, enfin, de procéder à une évaluation comparative des deux résultats. »