ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
29 septembre 1987 *

Dans l'affaire 126/86,

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

Fernando Roberto Giménez Zaera

et

Institut national de la sécurité sociale et Trésorerie générale de la sécurité sociale,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2, 117 et 118 du traité instituant la Communauté économique européenne,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Kakouris, président de chambre, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour M. Fernando Giménez Zaera, partie requérante au principal, dans la procédure écrite, par M. Fernando Roberto Giménez Condón, avocat au barreau de Saragosse,

— pour le Royaume-Uni, dans la procédure écrite, par M. H. R. L. Purse, agent du gouvernement,

* Langue de procédure: l'espagnol.

— pour le royaume d'Espagne, dans la procédure écrite par M. Fernando Mansito Caballero, agent du gouvernement, et à la procédure orale par MM. Javier Conde de Saro, agent du gouvernement, et Ramiro Sanchez de Lerín, avocat de l'État,

— pour la Commission, dans la procédure écrite, par MM. Enrico Traversa et Fernando López de Rego, en qualité d'agents, et à la procédure orale par M. Gregorio Garzon, en sa qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 17 mars 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 11 juin 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 21 mars 1986, parvenue à la Cour le 26 mai 1986, le Tribunal Central de Trabajo a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, cinq questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 2, 117 et 118 du traité CEE.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Fernando Roberto Giménez Zaera à l'Institut national de la sécurité sociale et à la Trésorerie générale de la sécurité sociale d'Espagne au sujet de la décision de suspension du versement de la pension de retraite du régime général de la sécurité sociale que l'intéressé, fonctionnaire en activité, percevait au titre de l'emploi qu'il avait occupé antérieurement dans le secteur privé.

3 Cette décision a été prise en application de l'article 52, paragraphe 1, de la loi espagnole du 28 décembre 1983 approuvant le budget de l'État pour 1984, qui a établi l'incompatibilité de la perception d'une pension de retraite du régime de la sécurité sociale avec l'exercice d'une quelconque fonction, profession ou activité rétribuée dans toute administration publique.

4 La juridiction du travail de Saragosse ayant rejeté son recours, l'intéressé a interjeté appel du jugement devant le Tribunal Central de Trabajo, lequel, estimant qu'une interprétation des articles 2, 117 et 118 du traité instituant la Communauté économique européenne était nécessaire pour la solution du litige, a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Les solutions législatives nationales qui diminuent la quantité ou dégradent la qualité de protection sociale acquise jusqu'à aujourd'hui eu égard à un aspect concret de l'efficacité du régime public de sécurité sociale sont-elles conformes à l'objectif général ou à la mission de promouvoir le relèvement accéléré du niveau de vie?

2) Est-on en présence d'une contribution à la réalisation de l'objectif consistant à améliorer les conditions de vie grâce à l'égalisation dans le progrès, lorsque ces solutions sont régressives eu égard au montant de prestations reconnues antérieurement, ou lorsqu'elles rendent plus difficiles à remplir — en les rendant plus sévères — les conditions mises au droit de bénéficier de prestations sociales et qui, jusqu'alors, étaient soumises à des conditions moins exigeantes?

3) L'effort d'harmonisation des droits nationaux se révèle-t-il satisfaisant et peut-il s'accommoder de la prolifération ou de l'existence de solutions logistiques semblables?

4) Le fait d'introduire systématiquement une disposition législative nationale en matière de politique sociale dans la loi de finances de l'État en tant que décision de politique économique destinée à diminuer les dépenses publiques au détriment du montant de prestations sociales dont l'acquisition deviendra plus difficile ou dont le bénéfice sera quantitativement ou qualitativement moindre constitue-t-il une action d'harmonisation?

5) Peut-on modifier ou suspendre, au nom du concept indéterminé de *solidarité*, les fonctions sociales que l'ordre juridique communautaire attribue au principe général de relèvement accéléré du niveau de vie, à l'objectif consistant à améliorer les conditions de vie par l'égalisation dans le progrès et à l'action harmonisatrice des pouvoirs publics, avec le dessein que ces objectifs comportent? »

5 En ce qui concerne les antécédents du litige au principal, la motivation de l'ordonnance de renvoi, les observations écrites présentées à la Cour et le déroulement de la procédure, il est renvoyé au rapport d'audience.

6 Le gouvernement espagnol a proposé à la Cour, à titre principal, de ne pas se prononcer sur les questions qui lui ont été soumises, celles-ci n'étant pas pertinentes pour la solution du litige. Il a relevé, d'une part, que les faits litigieux sont antérieurs à l'entrée en vigueur pour l'Espagne du traité, lequel ne saurait avoir des effets rétroactifs, et, d'autre part, que, la mesure législative critiquée par la juridiction nationale étant également antérieure à l'adhésion de l'Espagne à la Communauté, elle ne saurait être appréciée au regard d'une quelconque obligation de standstill dérivée du droit communautaire.

7 A cet égard, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la question des effets dans le temps des normes communautaires, qui n'a pas été soulevée par le Tribunal Central de Trabajo, il suffit de rappeler la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle, dans le système de l'article 177 du traité, il appartient au juge national d'apprécier, au regard des faits de l'affaire, la nécessité d'une décision préjudicielle pour rendre son jugement.

8 Toutefois, en ce qui concerne la quatrième question posée par la juridiction nationale, qui vise la compatibilité d'une certaine technique législative avec les impératifs d'harmonisation communautaire, il convient de relever que l'harmonisation des législations nationales prévue par le traité ne porte pas sur les techniques législatives et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de qualifier, au regard du droit communautaire, une technique législative particulière telle que celle décrite dans l'ordonnance de renvoi.

9 Les autres questions posées par la juridiction nationale visent, en substance, à savoir si les articles 2, 117 et 118 du traité s'opposent à l'introduction par une législation nationale d'une interdiction de cumul d'une pension de retraite avec un traitement de fonctionnaire comportant une réduction du revenu des intéressés.

10 L'article 2 du traité décrit la mission de la Communauté économique européenne. Les objectifs énoncés par cette disposition sont rattachés à l'existence et au fonctionnement de la Communauté; leur réalisation doit être le résultat de l'établissement du marché commun et du rapprochement progressif des politiques économi-

ques des États membres, qui sont également des objectifs dont la mise en œuvre constitue l'objet essentiel du traité.

11 En ce qui concerne plus particulièrement la promotion d'un relèvement accéléré du niveau de vie, il convient donc de constater qu'il s'agit d'un objectif inspirateur de la création de la Communauté économique européenne qui, de par sa généralité et par son rattachement systématique à l'établissement du marché commun et au rapprochement progressif des politiques économiques, ne saurait avoir pour effet de créer des obligations juridiques à la charge des États membres ni des droits au profit de particuliers.

12 Les articles 117 et 118 du traité figurent dans le chapitre I consacré aux dispositions sociales du titre III relatif à la politique sociale de la Communauté.

13 L'article 117 établit, à son alinéa 1, la nécessité pour les États membres de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Aux termes de l'alinéa 2, cette évolution résultera tant du fonctionnement du marché commun favorisant une harmonisation des systèmes sociaux que des procédures prévues par le traité et du rapprochement des dispositions nationales. La Cour a relevé à maintes reprises (notamment dans les arrêts du 15 juin 1978, Defrenne, 149/77, Rec. p. 1365, et du 13 mai 1986, Bilka, 170/84, Rec. p. 1607, 1620) le caractère essentiellement programmatique de cette disposition.

14 Le caractère programmatique des objectifs sociaux énoncés à l'article 117 n'implique pas qu'ils sont dépourvus de tout effet juridique. Ils constituent en effet des éléments importants, notamment pour l'interprétation d'autres dispositions du traité et du droit communautaire dérivé dans le domaine social. La mise en œuvre de ces objectifs doit être néanmoins le résultat d'une politique sociale qu'il appartient aux autorités compétentes de définir.

15 L'article 118 du traité confère à la Commission, par son alinéa 1, « mission de promouvoir une collaboration étroite entre les États membres dans le domaine

social ». L'alinéa 2 prévoit que la Commission agit à cet effet en contact étroit avec les États membres par des études, des avis et par l'organisation de consultations.

16 Ainsi que la Cour l'a jugé récemment (arrêt du 9 juillet 1987, Allemagne e. a./ Commission, 281, 283 à 285 et 287/85, Rec. p. 3203), cette disposition respecte la compétence des États membres dans le domaine social, pour autant que celui-ci ne fasse pas partie des domaines régis par d'autres dispositions du traité, telles celles relatives à la libre circulation des travailleurs, à la politique agricole commune ou à la politique commune des transports, tout en précisant, cependant, que cette compétence doit s'exercer dans le cadre d'une coopération entre États membres dont la Commission assure l'organisation.

17 Par conséquent, ni les orientations générales de la politique sociale définie par chaque État membre ni des mesures particulières telles que celle visée par l'ordonnance de renvoi ne sauraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel quant à leur conformité aux objectifs sociaux énoncés dans l'article 117 du traité.

18 Il convient donc de répondre à la juridiction nationale que ni l'article 2 ni les articles 117 et 118 du traité CEE ne s'opposent à l'introduction par une législation nationale d'une interdiction de cumul d'une pension de retraite avec un traitement de fonctionnaire comportant une réduction du revenu des intéressés.

Sur les dépens

19 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes et les gouvernements du Royaume-Uni et du royaume d'Espagne, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal Central de Trabajo, par ordonnance du 21 mars 1986, dit pour droit:

Ni l'article 2 ni les articles 117 et 118 du traité CEE ne s'opposent à l'introduction par une législation nationale d'une interdiction de cumul d'une pension de retraite avec un traitement de fonctionnaire comportant une réduction du revenu des intéressés.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 septembre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président de la sixième chambre

C. Kakouris