œuvre constitue l'objet essentiel du traité.

En ce qui concerne plus particulièrement la promotion d'un relèvement accéléré du niveau de vie, 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.

2. Le caractère programmatique des objectifs sociaux énoncés à l'article 117 du traité n'implique pas que ceux-ci sont dépourvus de tout effet juridique. Ils constituent, en effet, des éléments importants 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.

L'article 118 du traité respecte la compétence des États membres dans le domaine social, 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.

Par conséquent, ni les orientations générales de la politique sociale définie par chaque État membre ni les mesures particulières arrêtées dans ce cadre ne sauraient faire l'objet d'un contrôle juridictionnel quant à leur conformité aux objectifs sociaux énoncés dans l'article 117 du traité.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 126/86 *

I — Faits et procédure

Les *faits à l'origine du litige* tels qu'ils ressortent de l'ordonnance de renvoi du Tribunal Central de Trabajo et du dossier qui y est annexé sont les suivants.

M. Fernando Roberto Giménez Zaera, fonctionnaire en activité, percevait, depuis le mois d'octobre 1983, une pension de retraite du régime général de la sécurité sociale au titre de l'emploi qu'il avait occupé antérieurement dans le secteur privé.

La loi du 28 décembre 1983 approuvant le budget de l'État pour 1984 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. L'article 52, paragraphe 1, de cette loi dispose:

« Le bénéfice de la pension de retraite des différents régimes relevant de la sécurité sociale est incompatible avec l'exercice

* Langue de procédure: l'espagnol.

d'une fonction, profession ou activité rétribuée dans des administrations publiques ou des institutions de droit public. En conséquence, une fois qu'a pris fin la situation d'incompatibilité susmentionnée, la pension allouée sera de nouveau perçue. »

C'est en application de cette disposition que l'Institut national de la sécurité sociale espagnol a décidé de suspendre le versement de la pension de retraite de M. Giménez Zaera.

L'intéressé s'est pourvu contre cette décision devant la juridiction du travail (« Magistratura de Trabajo ») de Saragosse, en faisant valoir essentiellement le caractère inconstitutionnel de l'article 52 de la loi de finances du 28 décembre 1983. Son recours a été rejeté par jugement du 6 septembre 1985.

Le requérant au principal a interjeté appel de ce jugement devant le Tribunal Central de Trabajo en reprenant les arguments utilisés dans son recours devant la « Magistratura ».

La quatrième chambre du Tribunal Central de Trabajo, estimant qu'une interprétation des articles 2, 117 et 118 du traité instituant la Communauté économique européenne était nécessaire pour la solution du litige et s'estimant tenue de saisir la Cour d'une demande de décision à titre préjudiciel en vertu de l'article 177, alinéa 3, de ce même traité, a décidé, par ordonnance du 21 mars 1986, de déférer à la Cour de justice 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? »

L'ordonnance de la quatrième chambre du Tribunal Central de Trabajo a été enregistrée au greffe de la Cour de justice le 26 mai 1986.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été présentées:

— par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Enrico Traversa et Fernando López de Rego, membres de son service juridique, en qualité d'agents, le 15 septembre 1986;

— par le Royaume-Uni, représenté par son agent, M. H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, le 19 septembre 1986;

— par M. Fernando Roberto Giménez Zaera, partie requérante au principal, représenté par M. Fernando Roberto Giménez Condón, avocat inscrit au barreau de Saragosse, le 24 septembre 1986, et

— par le royaume d'Espagne, représenté par M. Fernando Mansito Caballero, directeur général chargé des questions juridiques et institutionnelles communautaires, en qualité d'agent, assisté par M. Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, conseiller du service juridique de l'État pour la Cour de justice des Communautés européennes, M. Blas Oliet Palá, conseiller en chef du service juridique de l'Institut national de la sécurité sociale, et M. Miguel Fuertes Suárez, conseiller technique de la direction générale des questions juridiques et institutionnelles communautaires, le 25 septembre 1986.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables et, conformément à l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, a renvoyé l'affaire à la sixième chambre.

II — Appréciations de la juridiction nationale

L'ordonnance de renvoi contient une motivation abondante, dans laquelle la juridiction nationale formule ses propres conceptions quant à la signification des règles de droit communautaire dont l'interprétation est demandée en rapport avec l'affaire au principal.

Selon le Tribunal Central de Trabajo, en interdisant le cumul des revenus découlant de l'exercice d'un emploi dans la fonction publique avec les prestations constitutives d'une pension de retraite du régime général de la sécurité sociale, l'article 52 de la loi de finances cité ci-dessus aurait introduit une limite qui n'existait pas dans la législation antérieure et qui s'avère incompatible, d'une part, avec l'objectif de relèvement du niveau de vie inscrit à l'article 2 du traité CEE et, d'autre part, avec le principe d'amélioration des conditions de vie des travailleurs consacré à l'article 117, objectifs que l'article 118 du traité aurait étendus au domaine de la sécurité sociale.

La juridiction nationale estime en effet que l'interdiction faite aux États membres de diminuer le degré de protection sociale des travailleurs découle des termes de l'alinéa 1 de l'article 117. En signant le traité, les États membres se seraient engagés à améliorer les conditions de vie des travailleurs, cette amélioration constituant l'un des objectifs obligatoires de l'évolution sociale communautaire, et, de ce fait, les améliorations qualitatives ou augmentations quantitatives des droits garantis par un système public de sécurité sociale à ses bénéficiaires, à un moment déterminé, seraient des acquisitions irréversibles.

Selon la juridiction nationale, l'égalisation des conditions de vie et de travail prévue à l'article 117 doit toujours se réaliser « dans

le progrès » et jamais par une réduction du niveau de protection; l'harmonisation des systèmes sociaux et le rapprochement des législations doivent être le résultat d'un processus d'amélioration, et non de régression. Les mesures nationales ayant des effets qui constituent un recul seraient donc interdites en ce qu'elles sont contraires à ce processus d'harmonisation dans le progrès.

Le Tribunal Central de Trabajo affirme que la réponse qu'il convient de donner aux questions qu'il pose découle de certains principes qui, à son avis, font partie d'un « ordre public communautaire » défini par son caractère de droit impératif. Parmi ces principes se trouveraient, entre autres, l'obligation de garantir le maintien du niveau de vie des travailleurs avant et à partir de la retraite, l'interaction indissociable du progrès économique et du progrès social, ainsi qu'un troisième principe selon lequel une action de politique économique, quelle qu'elle soit, ne se justifie que si elle poursuit simultanément un objectif de politique sociale.

Pour ce qui est de l'objet de la cinquième question, la juridiction nationale estime que le principe de solidarité invoqué dans la réglementation nationale pour justifier ce qui, à son avis, constitue « une répartition régressive des bénéfices sociaux » ne peut l'emporter sur l'interdiction de tout recul en matière de sécurité sociale qui découlerait des principes consacrés par les dispositions du traité précédemment citées.

III — Observations écrites

1. La *Commission* propose de regrouper les première, deuxième, troisième et cinquième questions en une seule formulée ainsi:

« Les articles 2, 117 et 118 du traité instituant la Communauté économique européenne s'opposent-ils à ce que des règles nationales interdisent le cumul d'une pension de retraite avec un traitement de fonctionnaire? »

La Commission propose de répondre de manière négative à cette question sur la base des arguments suivants:

a) Application par analogie de l'article 222 du traité CEE.

Selon la Commission, le critère adopté par le traité en ce qui concerne le régime de la propriété dans les États membres permet de déduire par analogie une réponse à la question du juge national dans les termes suivants: « Le traité de Rome ne préjuge en rien le régime de l'incompatibilité des sources de revenus dans les États membres. »

b) Reconnaissance expresse, aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 du règlement 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, de l'applicabilité des règles nationales de réduction, de suspension ou de suppression en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale ou avec d'autres revenus.

De l'avis de la Commission, si le législateur communautaire a expressément établi des règles pour éviter le cumul de sources de revenus dans le cas des travailleurs migrants qui doivent normalement bénéficier à ce titre d'une protection spéciale, il convient, a fortiori, de présumer la conformité avec le droit communautaire des règles nationales qui instituent la même interdiction pour les fonctionnaires ou travailleurs non migrants.

c) Caractère essentiellement programmatique des articles 2 et 117 du traité.

Selon la Commission, il résulte des termes mêmes de ces dispositions que, bien que s'agissant de dispositions de droit positif, leur effet est uniquement celui d'une orientation ou d'un programme, comme celui des dispositions figurant dans le préambule, caractère qui a été confirmé par la jurisprudence de la Cour, en particulier dans l'arrêt du 15 juin 1978, Defrenne, 149/77, Rec. p. 1365, attendus 19 et 31).

d) Teneur de l'article 118, dont l'alinéa 1 a un caractère programmatique et dont les alinéas 2 et 3 ne créent des obligations qu'à l'égard de la Commission et, de surcroît, n'ont pas de lien direct avec le problème soulevé.

En ce qui concerne la quatrième question, par laquelle la juridiction nationale interroge la Cour sur la conformité avec l'ordre communautaire de la méthode employée par le législateur espagnol lorsqu'il a inscrit la norme interdisant le cumul de certaines sources de revenus dans la loi de finances, la Commission estime que le droit communautaire n'intervient pas dans l'organisation structurelle des ordres juridiques des États membres et que rien, dans les articles 2, 117 et 118 du traité CEE, ne permet de déduire que certaines matières doivent être régies, dans le cadre national, par l'une ou l'autre catégorie de dispositions de droit interne.

2. Les observations du *Royaume-Uni* peuvent être résumées comme suit.

Les articles 2, 117 et 118 du traité CEE n'imposent aux États membres ni une interdiction de réduire le niveau des prestations de sécurité sociale existantes à la date de l'entrée en vigueur des règles du traité dans l'État membre, ni la moindre obligation d'accélérer la progression du niveau de vie des travailleurs au moyen de la législation nationale, ni l'obligation « d'harmoniser » dans le progrès, au moyen de dispositions internes, le montant des prestations de sécurité sociale. De l'avis du Royaume-Uni, il n'est pas possible de déduire du texte du traité CEE la moindre règle qui lierait les États membres de la Communauté dans le sens suggéré par les questions déférées par la juridiction nationale.

L'amélioration et l'harmonisation souhaitées par les États membres se réaliseront non pas en vertu d'une obligation imposée par l'article 117, mais sur la base de l'application d'autres règles du traité et par le rapprochement des législations des États membres, qui implique nécessairement l'adoption d'actes juridiques par le Conseil.

L'obligation imposée au Conseil, à l'article 51 du traité, en ce qui concerne les mesures à adopter en matière de sécurité sociale pour garantir la libre circulation des travailleurs se limiterait à la coordination des régimes de sécurité sociale des États membres, mais aucune disposition du traité ne conférerait à la Communauté le pouvoir de déterminer l'étendue des régimes de sécurité sociale des États membres ni le niveau auquel les prestations doivent être accordées ou maintenues.

En ce qui concerne l'article 118, le Royaume-Uni estime qu'il n'impose des obligations qu'à la Commission des Communautés européennes, et non pas aux États membres.

En conclusion, le Royaume-Uni estime que les questions soumises à la Cour de justice sont mal formulées et devraient recevoir les réponses suivantes:

« 1) Les articles 2, 117 et 118 n'imposent pas d'objectif ni de devoir général de promouvoir l'amélioration accélérée des conditions de vie, de nature à empêcher un État membre d'adopter des lois nationales réduisant ou affectant la quantité et la qualité de la protection acquise jusque-là dans un secteur spécifique de son régime public de sécurité sociale.

2) Les articles 2, 117 et 118 n'imposent pas aux États membres le 'but d'améliorer les conditions de vie au moyen d'une harmonisation vers le haut'; c'est pourquoi le problème de leur participation à un tel objectif ne se pose pas.

3) à 5) Les réponses qui, selon le Royaume-Uni, doivent être données aux questions 1 et 2 rendent superflue toute réponse à ces dernières questions. »

3. Le *requérant au principal* estime que la primauté du droit communautaire sur le droit interne espagnol implique la nullité des dispositions nationales antérieures à l'adhésion et incompatibles avec les normes communautaires. C'est pourquoi il est nécessaire de déterminer si l'article 52, paragraphe 1, de la loi de finances de l'État du 27 décembre 1983 viole les dispositions des articles 2, 117 et 118 du traité CEE, ce qui rend nécessaire l'interprétation, par la Cour de justice, de notions juridiques indéterminées telles que les concepts d'amélioration du niveau de vie et d'harmonisation dans le progrès des systèmes de sécurité sociale.

La disposition de la loi de finances citée, bien que tendant formellement à aboutir à une égalisation, aurait pour effet de porter atteinte à des droits subjectifs acquis conformément à la législation antérieurement en vigueur, ce qui la rendrait incompatible avec les objectifs des dispositions de droit communautaire en question.

4. Le *royaume d'Espagne* souligne, en premier lieu, que les articles 2, 117 et 118 du traité CEE ont, de toute évidence, un caractère programmatique et sont dénués d'effet direct et, par conséquent, ne peuvent s'appliquer aux relations juridiques entre les particuliers et les États. Il se réfère à cet égard à l'arrêt Defrenne, précité.

En second lieu, le royaume d'Espagne met en relief le caractère problématique du principe de non-régression et la difficulté de qualifier, dans le cadre de litiges concrets, le « caractère régressif » d'une mesure dont l'impact ne pourrait être apprécié que dans une perspective globale de politique sociale. Il souligne qu'en utilisant une argumentation semblable, la Cour a reconnu, dans son arrêt du 10 mai 1960 (Barbara Erzbergbau e. a., affaires jointes 3 à 18, 25 et 26/58, Rec. p. 367), que le simple fait que des décisions nationales risqueraient d'aboutir à une réduction momentanée de l'emploi et à des fermetures d'entreprises ne rendrait pas ces mesures incompatibles avec les articles 2 et 3 du traité CECA, et que ces mesures s'imposeraient pour permettre au marché commun d'atteindre les objectifs visés, du fait qu'elles renforcent sa résistance aux crises. En toute hypothèse, à son avis, il n'est pas possible de déduire des articles 2, 117 et 118 du traité CEE un quelconque principe interdisant tout recul en matière de sécurité sociale, de même que ces articles n'imposent pas aux États membres d'autres obligations que celles découlant de mandats spécifiques et sans ambiguïté inscrits dans les règles du traité et dans d'autres instruments normatifs communautaires.

En troisième lieu, le royaume d'Espagne précise que le droit communautaire n'est pas applicable ratione temporis aux faits qui sont à l'origine de la procédure au principal, puisque la décision administrative contestée a été adoptée le 20 février 1985, alors que l'Espagne a adhéré aux Communautés le 1er janvier 1986, ce qui priverait de toute pertinence, pour la solution du litige au fond, la demande d'interprétation déférée à la Cour. D'autre part, même si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle les articles du traité dont l'interprétation est demandée consacrent avec un effet direct le principe de l'interdiction de tout recul en matière de sécurité sociale, la nature même de ce prétendu principe, qui serait celle d'une règle de statu quo, le rendrait inapplicable à des modifications normatives antérieures à l'entrée en vigueur du traité en Espagne.

Le royaume d'Espagne conteste, par ailleurs, que la mesure inscrite à l'article 52, paragraphe 1, de la loi de finances constitue une mesure nouvelle au sens strict du terme ou qu'elle puisse être qualifiée de « régressive » et de contraire aux principes inscrits aux articles 2 et 177 du traité de Rome.

Enfin, en ce qui concerne la référence faite par le législateur espagnol au principe de solidarité et le fait d'inclure la disposition nationale dont la compatibilité avec le droit communautaire est en question dans la loi de finances de l'État, le royaume d'Espagne estime qu'il s'agit de questions totalement étrangères au système communautaire et qui ne mettent en cause que d'éventuelles déficiences techniques d'une loi interne.

En conclusion, le royaume d'Espagne estime que, puisque les questions posées par le Tribunal Central de Trabajo s'avèrent dénuées de toute pertinence pour la solution du litige national, elles n'ont pas à être résolues par la Cour de justice, ou qu'en toute hypothèse cette dernière doit constater le caractère purement programmatique des articles dont l'interprétation a été demandée, ou encore, éventuellement, l'inapplicabilité ratione temporis du principe interdisant tout recul.

Pour le cas où la Cour estimerait néanmoins opportun de se prononcer avec précision sur les questions qui lui ont été déférées, le royaume d'Espagne propose les réponses suivantes:

« 1) Les solutions législatives nationales considérées isolément ne diminuent pas la quantité et ne dégradent pas, par elles-mêmes, la qualité de la protection acquise à un moment donné et, par conséquent, elles ne contreviennent pas à l'objectif général ou à la mission de promouvoir le relèvement accéléré du niveau de vie, puisque ce dernier doit, le cas échéant, être apprécié dans le cadre de l'ensemble des mesures sociales adoptées.

2) Le caractère régressif des mesures nationales par rapport aux articles 2 et 117 du traité de Rome ne peut être apprécié qu'en fonction de critères généraux et, partant, il est possible que — pour des raisons d'harmonisation et d'équilibre social — les conditions et situations individuelles soient modifiées sans que cela soit pour autant contraire à l'objectif d'améliorer les conditions de vie à travers l'égalisation dans le progrès.

3) L'harmonisation des droits nationaux en matière sociale ne peut être réalisée qu'au moyen des instruments spécifiques prévus dans le traité de Rome.

4) L'inclusion d'une mesure déterminée dans une loi budgétaire n'affecte en rien une possible action d'harmonisation qui sera, de toute manière, déterminée par le contenu concret de la mesure, et non pas par la technique législative utilisée.

5) En rappelant la réponse à la première des questions posées, il convient de signaler que les solutions législatives nationales considérées isolément ne modifient ou ne privent pas nécessairement d'effet les fonctions sociales que l'ordre juridique communautaire attribue au principe général de relèvement accéléré du niveau de vie, à l'amélioration des conditions de vie par l'égalisation dans le progrès et à l'action harmonisatrice des pouvoirs publics, et qu'elles peuvent même se fonder sur le concept de solidarité sans porter atteinte à de tels principes. »

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur