# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 14 mai 1996 *

1. Les questions préjudicielles sur lesquelles la Cour doit se prononcer dans la présente affaire lui ont été déférées par le Hessischer Verwaltungsgerichtshof afin de résoudre le litige opposant devant lui M. Siegfried Otte, demandeur au principal, à la République fédérale d'Allemagne, représentée par le Bundesamt für Wirtschaft (office fédéral de l'économie, ci-après succinctement dénommé le « Bundesamt »).

2. Il résulte des données qui figurent dans le dossier que M. Otte, qui possède la nationalité néerlandaise depuis 1981, est un travailleur migrant qui a été employé pendant de longues périodes dans le secteur minier allemand. Né le 3 janvier 1930, il a été affilié au régime de la sécurité sociale des mineurs en Allemagne d'août 1948 à décembre 1958 et de décembre 1979 à 1987, année où il a été licencié. De janvier 1959 à juillet 1968, il a été affilié en Allemagne au régime général des travailleurs salariés et d'août 1968 à novembre 1979, au régime général de la sécurité sociale des Pays-Bas.

3. Au mois de février 1988, M. Otte a sollicité le bénéfice des circulaires du ministre fédéral de l'Économie, du 13 décembre 1971, concernant l'octroi de primes de restructuration (Anpassungsgeld) [1] aux travailleurs des mines, dans la version du 16 juin 1983.

A compter du 15 janvier 1988, M. Otte a commencé à percevoir une pension d'invalidité à charge du régime général de la sécurité sociale des Pays-Bas, en application de la Wet arbeidsongeschiktheid (loi néerlandaise sur l'incapacité de travail, ci-après la « WAO »). Il n'avait cependant pas mentionné cette circonstance dans la demande qu'il a introduite pour bénéficier d'une prime de restructuration allemande.

Ce qu'il avait, en revanche, signalé dans sa demande, c'est qu'à partir du 1er mars 1988, il allait recevoir, conformément au Reichsknappschaftsgesetz (loi allemande relative aux assurances sociales des travailleurs des mines, ci-après le « RKG »), une pension pour diminution de l'aptitude à exercer la profession de mineur (Bergmannsrente) ou, ce qui est la même chose, une pension d'invalidité.

4. Par décision du 29 août 1988, le Bundesamt a fixé le montant de la prime de

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Littéralement: argent d'adaptation.

restructuration à 2 604 DM par mois. Il a opéré ce calcul en appliquant mutatis mutandis les dispositions applicables aux pensions des travailleurs des mines et il a donc pris en compte, en plus des périodes d'assurance accomplies en Allemagne, les 138 mois d'affiliation accomplis aux Pays-Bas. Le Bundesamt a imputé la pension d'invalidité de mineur allemande sur la prime de restructuration à concurrence de 635 DM, ramenant celle-ci à 1 969 DM.

5. Après avoir appris que le requérant percevait une pension néerlandaise d'invalidité, le Bundesamt a modifié le montant de la prime de reconversion au mois de mai 1989, montant dont il a déduit celui de la pension néerlandaise. Dans le même temps, il a réclamé à M. Otte le remboursement des sommes qui lui avaient été indûment versées.

Le droit du requérant à la prime de restructuration a pris fin le 31 janvier 1990, c'est-à-dire à la fin du mois au cours duquel il a atteint l'âge de 60 ans. Le jour suivant, sa pension d'invalidité de mineur allemande s'est muée en pension de vieillesse.

6. Le requérant a introduit un recours contre la décision par laquelle le Bundesamt avait déduit le montant de la prestation d'invalidité néerlandaise du montant de la prime de restructuration allemande et contre la décision par laquelle le même Bundesamt avait exigé de lui le remboursement des sommes qui lui avaient été indûment versées.

En janvier 1992, le Verwaltungsgericht a rejeté le recours du requérant, estimant que les deux décisions étaient légales parce que, pour calculer la prime de restructuration, la pension d'invalidité néerlandaise devait être assimilée à la pension allemande d'incapacité professionnelle. De surcroît, si les périodes d'affiliation accomplies à l'étranger sont prises en compte en faveur du bénéficiaire aussi bien pour déterminer son droit à recevoir la prime de restructuration que pour en calculer le montant, les prestations étrangères qui lui sont octroyées sur la base de ces mêmes périodes d'assurance intégrées dans le calcul doivent à leur tour être déduites. Si tel n'était pas le cas, les périodes d'assurance accomplies à l'étranger seraient doublement rétribuées.

7. Le requérant s'est pourvu en appel de ce jugement auprès du Hessischer Verwaltungsgerichtshof devant lequel il a fait valoir que la méthode de calcul appliquée par le défendeur était contraire à l'article 51 du traité CE étant donné que la prestation qu'il recevait était inférieure à celle qu'il percevrait s'il était pensionné puisque, en pareil cas, il obtiendrait simultanément les prestations calculées conformément aux périodes d'assurance accomplies dans les différents États membres, sans réduction aucune.

L'administration défenderesse a rétorqué que le premier juge avait estimé à bon droit que la prime de restructuration était une prestation de préretraite [2] qui, à la différence des pensions proprement dites, n'est pas fondée

2 — Note sans objet dans la version française.

sur les périodes de cotisation que le prestataire a accomplies, mais est une subvention versée par l'État qui ne relève pas du champ d'application matériel des règlements communautaires relatifs à la sécurité sociale.

8. Pour pouvoir trancher l'appel dont il a été saisi, le Hessischer Verwaltungsgerichtshof a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Faut-il interpréter l'article 4, paragraphes 1 et 2 — et plus particulièrement l'article 4, paragraphe 1, sous c) —, 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 à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié et mis à jour le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), en ce sens qu'il couvre également des prestations qu'un État membre accorde sous forme de subventions nationales non obligatoires (en l'espèce, conformément aux circulaires sur l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines) à la demande de travailleurs âgés des entreprises minières qui sont licenciés à la suite d'une fermeture ou d'une mesure de rationalisation?

2) Dans l'affirmative, l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 exige-t-il que la subvention nationale servie par l'État membre soit calculée conformément à l'article 46 du règlement (CEE) n° 1408/71 et plus particulièrement à son paragraphe 2, sous b)?

3) Si la subvention nationale accordée par l'État membre doit être calculée conformément à l'article 46 du règlement (CEE) n° 1408/71:

L'article 12, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71 permet-il qu'une rente, au sens de l'article 1er, sous t), du règlement (CEE) n° 1408/71, versée par un autre État membre [en l'espèce, une rente/prestation au titre de la WAO néerlandaise (wet arbeidsongeschiktheid — loi sur l'incapacité de travail)] soit prise en compte ou l'article 12, paragraphe 2, seconde phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71 l'exclut-il?

4) S'il est permis de la prendre en compte conformément à l'article 12, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71:

Cette prise en compte trouve-t-elle sa limite dans l'article 7, paragraphe 1,

sous b), du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil? »

**La réglementation communautaire**

9. L'article 1er 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, dans la version modifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 [3] (ci-après le « règlement n° 1408/71 »), dispose que:

« Aux fins de l'application du présent règlement:

...

t) les termes 'prestations', 'pensions' et 'rentes' désignent toutes prestations, pensions et rentes, y compris tous les éléments à charge des fonds publics, les majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires, sous réserve des dispositions du titre III, ainsi que les prestations en capital qui peuvent être substituées aux pensions ou rentes et les versements effectués à titre de remboursement de cotisations;

... »

10. Le champ d'application matériel de ce règlement est défini par son article 4, aux termes duquel:

« 1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

a) les prestations de maladie et de maternité;

b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain;

c) les prestations de vieillesse;

d) les prestations de survivants;

3 — JO L 230, p. 6.

e) les prestations d'accidents du travail et de maladie professionnelle;

f) les allocations de décès;

g) les prestations de chômage;

h) les prestations familiales.

2. Le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur concernant les prestations visées au paragraphe 1.

... »

L'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 dispose que:

« Les clauses de réduction, de suspension ou de suppression prévues par la législation d'un État membre en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale ou avec d'autres revenus sont opposables au bénéficiaire, même s'il s'agit de prestations acquises au titre de la législation d'un autre État membre ou de revenus obtenus sur le territoire d'un autre État membre. Toutefois, il n'est pas fait application de cette règle lorsque l'intéressé bénéficie de prestations de même nature d'invalidité, de vieillesse, de décès (pensions) ou de maladie professionnelle qui sont liquidées par les institutions de deux ou plusieurs États membres, conformément aux dispositions des articles 46, 50 et 51 ou de l'article 60 paragraphe 1 sous b). »

11. Conformément à l'article 46:

« Liquidation des prestations

1. L'institution compétente de chacun des États membres à la législation desquels le travailleur salarié ou non salarié a été soumis et dont les conditions requises pour l'ouverture du droit aux prestations sont satisfaites sans qu'il soit nécessaire de faire application des dispositions de l'article 45 et/ou de l'article 40 paragraphe 3 détermine, selon les dispositions de la législation qu'elle applique, le montant de la prestation correspondant à la durée totale des périodes d'assurance ou de résidence à prendre en compte en vertu de cette législation.

Cette institution procède aussi au calcul du montant de prestation qui serait obtenu par application des règles prévues au

paragraphe 2 sous a) et b). Le montant le plus élevé est seul retenu.

2. L'institution compétente de chacun des États membres à la législation desquels le travailleur salarié ou non salarié a été assujetti applique les règles suivantes si les conditions requises pour l'ouverture du droit aux prestations ne sont remplies que compte tenu de l'article 45 et/ou de l'article 40 paragraphe 3:

a) l'institution calcule le montant théorique de la prestation à laquelle l'intéressé pourrait prétendre si toutes les périodes d'assurance et de résidence accomplies sous les législations des États membres auxquelles a été soumis le travailleur salarié ou non salarié avaient été accomplies dans l'État membre en cause et sous la législation qu'elle applique à la date de la liquidation de la prestation. Si, selon cette législation, le montant de la prestation est indépendant de la durée des périodes accomplies, ce montant est considéré comme le montant théorique visé au présent alinéa;

b) l'institution établit ensuite le montant effectif de la prestation sur la base du montant théorique visé à l'alinéa précédent, au prorata de la durée des périodes d'assurance ou de résidence accomplies avant la réalisation du risque sous la législation qu'elle applique, par rapport à la durée totale des périodes d'assurance et de résidence accomplies avant la réalisation du risque sous les législations de tous les États membres en cause;

...

3. L'intéressé a droit, dans la limite du plus élevé des montants théoriques de prestations calculées selon les dispositions du paragraphe 2, sous a), à la somme des prestations calculées conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2.

Pour autant que le montant visé à l'alinéa précédent soit dépassé, chaque institution qui applique le paragraphe 1 corrige sa prestation d'un montant correspondant au rapport entre le montant de la prestation considérée et la somme des prestations déterminées selon les dispositions du paragraphe 1. »

12. Enfin, l'article 7 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972,

fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, tel que modifié par le règlement n° 2001/83 [4] (ci-après le « règlement n° 574/72 ») précise à propos de l'article 12 du règlement n° 1408/71:

« Règles générales concernant l'application des dispositions de non-cumul — Application de ces dispositions aux prestations d'invalidité, de vieillesse et de décès (pensions)

1. Lorsque le bénéficiaire d'une prestation, due au titre de la législation d'un État membre, a également droit à [des] prestations au titre de la législation de l'un ou de plusieurs des autres États membres, les règles suivantes sont applicables:

a) si l'application des dispositions de l'article 12 paragraphes 2 ou 3 du règlement entraîne la réduction ou la suspension concomitante de ces prestations, chacune d'elles ne peut être réduite ni suspendue pour un montant supérieur au montant obtenu en divisant le montant sur lequel porte la réduction ou la suspension en vertu de la législation au titre de laquelle cette prestation est due, par le nombre des prestations sujettes à réduction ou à suspension auxquelles le bénéficiaire a droit;

b) s'il s'agit de prestations d'invalidité, de vieillesse ou de décès (pensions) liquidées par l'institution d'un État membre conformément aux dispositions de l'article 46 paragraphe 2 du règlement, cette institution tient compte des prestations de nature différente, revenus ou rémunérations susceptibles d'entraîner la réduction ou la suspension de la prestation due par elle, non pour le calcul du montant théorique visé à l'article 46 paragraphe 2 sous a) du règlement, mais exclusivement pour la réduction ou la suspension du montant visé à l'article 46 paragraphe 2 sous b) du règlement. Toutefois, ces prestations, revenus ou rémunérations ne sont comptés que pour une fraction de leur montant, déterminée au prorata de la durée des périodes d'assurance accomplies, conformément aux dispositions de l'article 46 paragraphe 2 sous b) du règlement;

c) s'il s'agit de prestations d'invalidité, de vieillesse ou de décès (pensions) liquidées par l'institution d'un État membre conformément aux dispositions de l'article 46 paragraphe 1 premier alinéa du règlement, cette institution tient compte, dans les cas où les dispositions de l'article 46 paragraphe 3 du règlement sont applicables, des prestations de nature différente, revenus ou rémunérations susceptibles d'entraîner la réduction ou la suspension de la prestation due par elle, non pour le calcul du montant visé à l'article 46 paragraphe 1 du règlement, mais exclusivement pour la réduction ou la suspension du montant qui résulte de l'application de l'article 46 paragraphe 3 du règlement. Toutefois, ces prestations,

4 — JO L 230, p. 86.

revenus ou rémunérations ne sont comptés que pour une fraction de leur montant, obtenue en affectant ce montant d'un coefficient égal au rapport entre le montant de la prestation qui résulte de l'application des dispositions de l'article 46 paragraphe 3 du règlement et celui qui résulte de l'application des dispositions de l'article 46 paragraphe 1 premier alinéa du règlement.

2. Pour l'application des dispositions de l'article 12 paragraphes 2, 3 et 4 du règlement, les institutions compétentes en cause se communiquent, sur leur demande, tous renseignements appropriés. »

**La réglementation nationale**

13. Les dispositions qui régissent la prime de restructuration sont énoncées dans les circulaires du ministre fédéral de l'Économie, du 13 décembre 1971 [5] et du 22 septembre 1988, concernant l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines [6].

Les articles 3 et 4 des circulaires de 1971, dans la version en vigueur à partir de 1983, disposent ce qui suit:

« Article 3

La prime de restructuration ne peut être octroyée que si le travailleur

1) a été licencié par l'employeur entre le 30 juin 1971 inclus et le 1$^{er}$ janvier 1990, à la suite d'une fermeture ou d'une mesure de rationalisation, pour des raisons qui ne sont pas dues à son fait,

2) aurait, s'il avait conservé l'emploi qu'il occupait jusque-là dans l'entreprise, rempli, dans les cinq années au plus tard — à compter du jour de son licenciement —, les conditions liées au bénéfice de:

a) la pension de retraite de mineur [article 48, paragraphe 1, du Reichknappschaftsgesetz (loi du Reich relative aux assurances sociales des travailleurs des mines) — RKG —],

5 — *Bundesanzeiger* n° 233 du 15 décembre 1971, p. 1; dans la version publiée au *Bundesanzeiger* n° 113 du 23 juin 1983.

6 — *Bundesanzeiger* n° 182 comme à la note précédente du 28 septembre 1988, p. 4325.

b) la pension de retraite de mineur succédant à une période de chômage (article 48, paragraphe 2, du RKG),

précédé son licenciement, sans interruption, à moins que l'interruption tienne à des raisons qui ne sont pas dues à son fait.

c) la pension de retraite de mineur visant les mineurs ayant une certaine ancienneté (article 48, paragraphe 1, point 2, du RKG)

Le plan social de l'entreprise, dans lequel le licenciement s'inscrit, doit avoir été arrêté en concertation avec le ministre fédéral de l'Économie ...

d) la pension de retraite de mineur au titre de l'article 48, paragraphe 3 ou 5, du RKG

Article 4

1. Le montant de la prime de restructuration se détermine par analogie aux règles applicables

ou

e) la prestation compensatoire pour mineur (article 98 bis du RKG),

1) à la prestation compensatoire pour mineur dans les cas visés à l'article 3, première phrase, point 2, sous e) et

3) dans les cas visés au point 2, sous a), b) et d), a accompli, au moment de son licenciement, une période d'assurance d'au moins 180 mois civils et

2) à la pension de retraite de mineur dans les autres cas visés à l'article 3, première phrase, point 2,

4) a travaillé dans une mine de charbon allemande au cours des deux années qui ont

selon les droits que le travailleur aura constitués dans l'assurance retraite au moment de

son licenciement. Dans les cas visés par l'article 3, première phrase, point 2, sous a), b) et d), les droits constitués dans l'assurance retraite des travailleurs et des employés seront intégrés dans le calcul de la prime de restructuration. A l'instar des pensions de retraite au sens du Rentenanpassungsgesetz (loi sur l'indexation des pensions de retraite), la prime de restructuration est soumise à l'index en considérant que le risque s'est réalisé au moment du licenciement ...

2. Si le travailleur licencié perçoit une pension de mineur ou une indemnité transitoire servie par l'assurance retraite des mineurs, une indemnité de maladie après la cessation d'un emploi ou d'une activité, une rente d'incapacité de travail ou des prestations analogues d'organismes assureurs étrangers, le montant de ces prestations sera pris en compte dans le calcul du montant de la prime de restructuration établi conformément au paragraphe 1. Cela vaut également pour les allocations familiales visées par le Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale sur les allocations familiales) que le travailleur licencié perçoit ou auxquelles il a droit à moins que le montant de la prime de restructuration calculé conformément au paragraphe 1 ne comporte pas de supplément pour enfant pour ce même enfant.

3. ...

4. Au reste, sauf dérogation apportée par les présentes circulaires, les dispositions de l'assurance retraite des mineurs relatives à la pension de retraite s'appliquent par analogie ... »

En 1988, de nouvelles circulaires du ministre fédéral de l'Économie relatives à l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines sont entrées en vigueur, remplaçant les dispositions antérieures. Les articles 3 et 4 de ces circulaires disposent ce qui suit:

« 3 Conditions d'allocation

3.1 La prime de restructuration ne peut être octroyée que si le travailleur

3.1.1 a été licencié avant le 1er janvier 1995 pour des motifs ne tenant pas à sa personne,

3.1.2 remplissait, en cas de conservation de son activité dans l'entreprise, les conditions pour bénéficier de:

a) la pension de retraite des mineurs (article 48, paragraphe 1, point 1, du Reichsknappschaftsgesetz — RKG),

b) la pension de retraite des mineurs après une période précédente de chômage (article 48, paragraphe 2, du RKG),

c) la pension de retraite des mineurs qui ont une carrière de longue durée (article 48, paragraphe 1, point 2, du RKG),

d) la pension de retraite des mineurs conformément à l'article 48, paragraphe 3, du RKG,

e) la pension de retraite des mineurs conformément à l'article 48, paragraphe 5, du RKG,

ou de

f) la prestation compensatoire pour les mineurs (article 98 a du RKG);

dans les cinq ans au plus tard, à compter du jour de son licenciement;

3.1.3 dans les cas visés au point 3.1.2 lettres a), b) et d), a accompli au moment de son licenciement, une période d'assurance d'une durée minimale de 180 mois civils et, dans le cas visé au point 3.1.2 lettre e), d'une durée minimale de 60 mois civils et

3.1.4 a été employé de façon ininterrompue dans les charbonnages allemands ou dans l'extraction du lignite, durant les deux années précédant son licenciement ...

3.2 Un travailleur visé au point 2.1.3 ne peut percevoir la prime de restructuration que si l'entreprise d'extraction de lignite intègre un travailleur des charbonnages ou d'une société minière spécifique.

3.3 L'entreprise doit demander au ministre fédéral de l'Économie de prendre une décision aux termes de laquelle la mesure débouchant sur le licenciement est une mesure de fermeture ou de rationalisation ...

4. Nature, étendue et montant de l'allocation

4.1 La prime de restructuration

4.1.1 Conformément aux règles qui régissent

a) la prestation compensatoire des mineurs dans les cas visés au point 3.1.2 lettre f),

ou

b) la pension de retraite des mineurs dans les autres cas visés au point 3.1.2,

le montant de la prime de restructuration se calcule d'après la pension de retraite que le travailleur peut attendre de l'assurance invalidité-vieillesse des mineurs, au moment où il est licencié. Dans le cas visé au point 3.1.2 lettres a), b), d) et e), le droit à pension de l'assurance invalidité-vieillesse des travailleurs et des employés est pris en compte dans le calcul de la prime de restructuration ...

4.1.2 Si une caisse d'assurance étrangère verse au licencié une rente de mineur ou une indemnité de licenciement, une allocation de maladie ou une rente d'incapacité permanente au terme d'une activité ou d'un emploi, une rente d'incapacité de travail ou des prestations de cette nature, le montant de ces prestations est imputé sur le montant de la prime de restructuration calculé conformément au point 4.1.1. Aux termes du Bundeskindergeldgesetz (loi sur les allocations familiales), il en va de même pour les allocations familiales que le licencié perçoit ou auxquelles il a droit, sous réserve que dans le montant de la prime de restructuration qui doit être calculé conformément au point 4.1.1, ne soit pas comprise une allocation pour le même enfant.

4.1.3 La prime de restructuration ... est octroyée pour une durée maximale de cinq ans ...

4.1.4 Sauf disposition contraire, les dispositions de l'assurance invalidité-vieillesse des mineurs relatives à la pension de retraite s'appliquent.

4.2 Cotisations d'assurance maladie.

4.2.1 Pendant la durée de l'octroi de la prime de restructuration, le Bund prend en charge sur les fonds publics le paiement des cotisations nécessaires à l'assurance volontaire continuée du travailleur à la caisse d'assurance maladie sans que cela ouvre un droit à des indemnités journalières ... La prise en charge du versement des cotisations n'est pas assurée pendant le temps où le travailleur exerce un emploi de quelque importance

('mehr als geringfügig') ou une activité indépendante ... »

14. Ont déposé des observations dans la présente procédure le demandeur au principal, la République fédérale d'Allemagne en tant que partie défenderesse au principal et la Commission.

**Sur la première question**

15. Il ressort de cette première question que la juridiction de renvoi souhaite s'entendre préciser si une prestation telle que celle que le demandeur a perçue entre le moment où il a été licencié par une entreprise allemande du secteur des mines de charbon et le moment où il a atteint l'âge auquel les mineurs sont admis au bénéfice de la retraite doit être considérée comme une prestation de sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71, c'est-à-dire si cette prestation relève du champ d'application matériel de ce règlement.

16. Le Hessischer Verwaltungsgericht propose deux hypothèses à cet égard:

— ou bien la prime de restructuration est exclue du champ d'application du règlement n° 1408/71, auquel cas il s'agirait d'un simple avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [7] (ci-après le « règlement n° 1612/68 »); en pareille hypothèse, la déduction opérée sur cette prime ne constituerait pas un traitement discriminatoire au détriment du demandeur puisque la prestation qui lui est servie au titre de la WAO peut être assimilée à une prestation allemande d'invalidité, laquelle, conformément à la législation interne, doit être prise en compte pour le calcul du montant de la prime de restructuration;

— ou bien la prime de restructuration doit être considérée comme relevant du champ d'application du règlement n° 1408/71, auquel cas elle doit être calculée conformément aux dispositions des articles 12 et 46 de ce règlement.

Compte tenu des caractéristiques essentielles de la prime de restructuration, le juge national penche pour la seconde hypothèse. Il observe, en premier lieu, que cette prime, dont l'octroi est limité dans le temps, est destinée à garantir un certain niveau de revenus aux travailleurs d'un certain âge qui ont été licenciés à la suite de la fermeture de l'entreprise minière ou dans le cadre d'un programme de restructuration de celle-ci alors qu'ils n'avaient pas encore atteint l'âge auquel ils peuvent commencer à bénéficier d'une prestation compensatoire du régime des mineurs ou d'une pension d'invalidité ou

7 — JO L 257, p. 2.

de vieillesse à charge de ce même régime. De surcroît, les périodes au cours desquelles la prime de restructuration est versée sont assimilées à des périodes de chômage aux fins de l'acquisition de droits à pension.

Il observe, en deuxième lieu, que, conformément aux dispositions qui régissent la pension de vieillesse du régime des mineurs, le montant de la prime est calculé sur la base des périodes de cotisation que le travailleur a accomplies tant dans ce régime que dans le régime général jusqu'au moment de son licenciement de l'entreprise. Selon la juridiction de renvoi, cette prime de restructuration, qui ressemble à une prestation de préretraite, pourrait être assimilée aux prestations de vieillesse qui sont mentionnées à l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71 puisque les critères essentiels d'octroi de cette prime sont basés sur les périodes d'affiliation à un organisme de sécurité sociale ayant pour objet de protéger les assurés contre un risque déterminé. Le fait que cette prime soit versée à charge de fonds publics en vertu de dispositions à caractère réglementaire et non légal ne fait nullement obstacle à une telle assimilation. Le juge national ajoute encore que même si la décision d'accorder la prime de restructuration présente un caractère discrétionnaire, les travailleurs des entreprises minières qui remplissent les conditions pour l'obtenir puisent dans la constitution allemande un droit à l'égalité de traitement qui s'exercera dans les limites des moyens budgétaires dont les autorités fédérales et chaque Land concerné disposent.

Le juge national termine en soulignant le fait que cette prime de restructuration pourrait également être considérée comme un régime de sécurité sociale non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71. Il s'agirait alors d'une sorte de pension de préretraite couvrant les périodes pendant lesquelles, s'il n'avait pas atteint cet âge-là et n'était pas couvert par ce régime, le travailleur d'un certain âge serait au chômage. Comme les conditions d'octroi de cette prime et son mode de calcul sont fondés sur le RKG, on devrait la qualifier plutôt de prestation de vieillesse au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous c), et non de prestation de chômage au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1408/71.

17. Le demandeur au principal affirme que la prime de restructuration a pour fonction de garantir un certain niveau de revenus aux travailleurs qui ont atteint un certain âge et qui perdent leur emploi à la suite de la fermeture de leur entreprise ou d'une mesure de rationalisation de l'emploi liée à un plan de reconversion dans le secteur minier, durant la période pendant laquelle ils n'ont pas encore droit à bénéficier de la pension de retraite. Il s'agit, en fait, d'une prestation intermédiaire, limitée dans le temps, dont le montant est calculé conformément aux mêmes dispositions que celles qui régissent le calcul de la pension de retraite et en tenant compte des périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre. Il s'agit en outre d'une prestation financée par des fonds publics et dont l'octroi est laissé à la discrétion des autorités compétentes, mais à laquelle ont droit tous les travailleurs des mines de charbon qui remplissent certaines conditions, dans les limites budgétaires des autorités fédérales et de chaque Land concerné.

Il conclut, à propos de la première question, que la prime de restructuration fait partie d'un régime de sécurité sociale non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 et dont l'objet présente un lien avec des risques énumérés de manière exhaustive au paragraphe 1 de ce même article, à savoir sous la lettre g), qui vise les prestations de chômage. Il propose à la Cour de répondre au juge national que l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il inclut également les prestations que la République fédérale d'Allemagne accorde sous forme de subventions conformément aux circulaires concernant l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines de charbon qui ont atteint un certain âge et qui sont licenciés à la suite de la fermeture de leur entreprise ou d'une mesure de rationalisation.

18. Le gouvernement allemand estime, en revanche, que la prime de restructuration en cause n'est pas une prestation de sécurité sociale régie par l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Il fonde sa position sur les considérations suivantes:

En premier lieu, le règlement n° 1408/71 s'applique uniquement aux législations qui régissent les branches de sécurité sociale qui sont énumérées de manière exhaustive dans le paragraphe 1 de son article 4, de sorte que toute autre législation, relative à des prestations qui ne figurent pas dans cette liste, est exclue du champ d'application matériel du règlement, même si elle confère aux bénéficiaires de ses dispositions une position légalement définie donnant droit à une prestation.

En deuxième lieu, lorsqu'elle a notifié les législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71, conformément à l'article 5 de celui-ci [8], la République fédérale d'Allemagne n'a pas mentionné les circulaires concernant l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines de charbon.

En troisième lieu, le gouvernement allemand fait valoir qu'aussi bien les conditions d'octroi de cette prime que son mode de calcul permettent de penser qu'il s'agit d'une prestation de préretraite qui a pour but de couvrir la période de temps qui reste à courir jusqu'à ce que le travailleur puisse commencer à percevoir la pension de retraite. Il ajoute que, conformément à la jurisprudence de la Cour, ce type de prestations est exclu du champ d'application du règlement n° 1408/71. De surcroît, la prime de restructuration, dont la durée est limitée dans le temps et la raison d'être étroitement liée à la situation économique actuelle, ne peut pas être, purement et simplement, assimilée à une pension de retraite au sens du règlement. En effet, alors que l'obtention d'une pension de retraite dépend uniquement de circonstances propres à l'intéressé, à savoir qu'il doit avoir atteint un âge déterminé, avoir accompli la période minimum de cotisation requise et

8 — Mise à jour des déclarations des États membres prévues à l'article 5 du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO 1980, C 139, p. 1, 6).

avoir demandé à être admis au bénéfice de la retraite, l'octroi de la prime de restructuration découle essentiellement d'une condition qui ne dépend pas de l'intéressé, à savoir son licenciement à la suite de la fermeture de son entreprise ou d'une mesure de rationalisation imposée dans le cadre d'un programme de reconversion. En outre, la prime en cause ne peut pas non plus être considérée comme une pension de retraite puisque les périodes pendant lesquelles elle est versée sont prises en compte pour l'acquisition du droit à une telle pension et la détermination de son montant.

En quatrième lieu, la prime de restructuration ne peut pas davantage être assimilée à une prestation de chômage. En effet, le bénéfice de la prestation de chômage est assorti de l'obligation pour le travailleur de s'inscrire au bureau d'emploi dont il relève et d'accepter, puisqu'il est disponible, tout travail correspondant à ses qualifications qui lui serait proposé alors que le bénéficiaire de la prime de restructuration est libre de telles contraintes.

Le gouvernement allemand ajoute enfin que si l'on appliquait le règlement n° 1408/71 à la prime de restructuration, le montant de celle-ci serait calculé sans tenir compte du fait que son bénéficiaire a droit ou non à d'autres pensions dans d'autres États membres. Dans le cas qui nous occupe, ce calcul aurait des effets positifs, car le montant global serait plus élevé puisque M. Otte a déjà acquis le droit à une pension d'invalidité néerlandaise. Pareille situation est cependant exceptionnelle, car la majorité des travailleurs qui se voient octroyer une prime de restructuration ne remplissent pas encore les conditions pour pouvoir percevoir en même temps une pension dans un autre État membre. Dans la pratique, l'administration allemande accorde aux travailleurs une prime dont le montant est majoré du fait que les périodes de cotisation qu'ils ont accomplies dans d'autres États membres sont également prises en compte. Si on leur appliquait le règlement n° 1408/71, ils ne percevraient qu'une partie du montant théorique de la prime, le montant qui leur serait effectivement versé étant calculé soit en tenant compte uniquement des périodes de cotisation accomplies en Allemagne, soit en appliquant les règles du prorata. La prime de restructuration manquerait alors à la finalité qui lui a été assignée, à savoir fournir aux travailleurs licenciés dans le cadre d'une mesure de reconversion les moyens économiques suffisants jusqu'à ce qu'ils puissent commencer à percevoir leur pension de retraite.

19. Avant d'ouvrir la procédure orale, la Cour a demandé au gouvernement allemand de lui préciser certains détails relatifs à cette prime de restructuration, à savoir son mode de calcul, l'intervention éventuelle de l'entreprise restructurée dans le financement de cette prime et le contenu du plan de reconversion qui a été concerté entre les entreprises et les autorités allemandes.

Dans sa réponse, le gouvernement allemand a indiqué que la prime de M. Otte avait été calculée, dans un premier temps, conformément aux dispositions réglementaires de 1971, dans la version modifiée de 1983. Lors d'un calcul ultérieur de cette prime, ce sont les nouvelles dispositions de 1988 qui ont été

appliquées. Pour ce qui est du mode de calcul proprement dit, il a expliqué que la prime est déterminée par application des règles qui régissent l'assurance invalidité-vieillesse des travailleurs de la mine et qu'elle est versée comme une pension, mais qu'elle n'est toutefois pas financée par des montants destinés à l'assurance invalidité-vieillesse mais bien par des recettes fiscales. Les périodes de cotisation accomplies dans d'autres États membres sont prises en compte aussi bien pour vérifier si le bénéficiaire remplit les conditions pour pouvoir bénéficier de la prime que pour en déterminer le montant. Si le bénéficiaire a également acquis le droit à d'autres prestations, en Allemagne ou dans un autre État membre, le montant de celles-ci est déduit de celui de la prime de restructuration allemande afin d'éviter qu'une même période de cotisation donne lieu à de doubles prestations.

Il a précisé également que les entreprises ne sont pas associées au calcul du montant de la prime de restructuration et qu'elles n'interviennent pas financièrement dans sa liquidation, leur intervention financière étant limitée au versement éventuel d'une indemnité de licenciement.

Il a enfin confirmé que la prime de restructuration a été créée dans un but structurel dans le cadre de la politique de l'emploi puisque son octroi est soumis à une condition dont la réalisation ne dépend pas du bénéficiaire, à savoir le licenciement de celui-ci à la suite d'une mesure de rationalisation de l'emploi. Il a ajouté que, lorsqu'il s'agit de travailleurs d'une entreprise qui exploite une mine de lignite à ciel ouvert, une condition supplémentaire veut que l'entreprise recrute en remplacement du travailleur licencié un travailleur d'une mine de charbon ou d'une société minière spécifique.

Ayant répondu négativement à la première question préjudicielle, le gouvernement allemand considère qu'il n'y a pas lieu de répondre aux trois autres questions.

20. La Commission examine en premier lieu le point de savoir si les dispositions réglementaires qui régissent l'octroi de la prime de restructuration peuvent être considérées comme une « législation » au sens du règlement n° 1408/71. Elle rappelle à cet égard que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la définition qui figure à l'article 1[cr], sous j), du règlement se caractérise par son contenu large qui englobe tout type de mesures législatives, réglementaires et administratives applicables aux différentes branches et régimes de la sécurité sociale qui sont énumérés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement [9], seules les dispositions conventionnelles étant exclues de la notion de législation. Les normes allemandes ayant été adoptées par l'administration fédérale, elles ont un caractère administratif et doivent être considérées comme une « législation » aux fins du règlement n° 1408/71.

9 — Arrêt du 31 mars 1977, Bozzone (87/76, Rec. p. 687, points 9 à 11).

La Commission se demande ensuite si la prime de restructuration est une prestation d'assistance sociale du fait que son octroi relève du pouvoir discrétionnaire de l'administration. Conformément à la jurisprudence de la Cour, le caractère discrétionnaire d'une prestation est un des critères qui caractérisent une prestation d'assistance sociale [10]. Or, dans le cas de la prime de restructuration, l'autorité qui la concède ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire puisque tout travailleur qui remplit les conditions qui régissent son octroi a le droit de l'obtenir pourvu que les moyens budgétaires disponibles à ce moment-là le permettent. De surcroît, aussi bien la décision refusant la prime que le calcul du montant de celle-ci sont susceptibles de recours.

Le fait qu'il soit tenu compte des besoins personnels du bénéficiaire lorsqu'il s'agit d'accorder une prestation fait également partie des critères qui permettent de reconnaître une prestation d'assistance sociale. Les règles qui régissent la prime de restructuration ne prévoient cependant pas que, pour l'octroi de celle-ci, l'autorité compétente procède à un examen individuel de la situation de nécessité de l'intéressé. La Commission en conclut donc que cette prime de restructuration ne doit pas être considérée comme une prestation d'assistance sociale.

En troisième lieu, la Commission explique que le fait que la prime de restructuration soit qualifiée de « subvention » en droit allemand n'est pas déterminant pour savoir si elle relève ou non du champ d'application du règlement n° 1408/71, car, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, l'élément décisif à cet égard est la finalité qui a été assignée à la prestation [11].

Enfin, la Commission évoque la possibilité de considérer la prime en cause comme une pension de préretraite et de lui appliquer le règlement n° 1408/71 bien qu'elle ne soit pas encore visée en tant que telle dans celui-ci [12]. Elle rappelle que, tant qu'il n'existe pas de règlement exprès en matière de prestations de préretraite, il résulte de la jurisprudence de la Cour que les dispositions du règlement n° 1408/71 peuvent leur être appliquées si elles présentent un lien avec l'un des risques expressément énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement [13]. Selon la Commission, il existe deux possibilités de résoudre le problème: considérer la prime de restructuration comme une prestation analogue à une

10 — Arrêt du 31 mars 1977, Fossi (79/76, Rec. p. 667).

11 — Arrêt du 27 mars 1985, Scrivner (122/84, Rec. p. 1027).

12 — Le 18 juin 1980, la Commission a présenté au Conseil une proposition de règlement visant à modifier le règlement n° 1408/71 au bénéficie des travailleurs sans emploi. Si elle avait été approuvée, cette proposition aurait régi les prestations de préretraite comme une modalité des prestations de chômage, permettant ainsi aux bénéficiaires d'aller s'établir dans un autre État membre tout en conservant le droit à ces prestations (JO C 169, p. 22). Le 12 janvier 1996, la Commission a présenté au Conseil une nouvelle proposition de règlement visant à modifier le règlement n° 1408/71 en faveur des titulaires de prestations de préretraite. Si cette proposition était approuvée, les prestations de cette nature seraient désormais considérées comme une catégorie autonome ajoutée à la liste qui figure à l'article 4, paragraphe 1, du règlement et les conditions de résidence auxquelles le service de ces prestations peut être subordonné seraient levées en faveur des titulaires de ces prestations qui pourraient alors conserver le droit au versement de celles-ci lorsqu'ils transfèrent leur résidence dans un autre État membre. Les règles qui régissent la totalisation des périodes d'assurance et d'emploi et le calcul des prestations de chômage leur seraient applicables (JO C 62, p. 14).

13 — Arrêts du 5 mai 1977, Jansen (104/76, Rec. p. 829, points 7 et 8), et Scrivner, déjà cité à la note 11 ci-dessus.

pension de retraite ou bien l'assimiler à une prestation de chômage:

— il existe donc des raisons de considérer que la prime de restructuration est fort semblable à une prestation de chômage en ce sens qu'elle est accordée au travailleur en raison du fait qu'il a perdu son emploi, en ce sens également qu'elle est limitée dans le temps et que la période pendant laquelle elle est versée entre en ligne de compte pour l'acquisition des droits à la pension de retraite, le fait que le bénéficiaire ne soit pas obligé de se mettre à la disposition des services de l'emploi étant sans incidence quant à la question de savoir s'il faut la considérer ou non comme une prestation de chômage puisque les chômeurs de longue durée reçoivent également des prestations sans devoir demeurer à la disposition du marché de l'emploi;

— elle estime néanmoins que le critère déterminant pour savoir à quel type de prestation il convient de rattacher la prime en cause est son mode de calcul. La réglementation nationale qui régit le calcul de la pension de retraite s'applique par analogie à la prime de restructuration: ce qui est pris en compte, ce ne sont pas les revenus de la dernière période de travail, comme ce serait le cas pour une allocation de chômage, mais bien les périodes de cotisation accomplies dans le régime de la pension de retraite, y compris les périodes accomplies dans un autre État membre.

La Commission conclut que la prime de restructuration présente des liens suffisants avec l'une des branches de sécurité sociale énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 14801/71 et qu'un certain nombre d'éléments amènent à considérer la prime de restructuration plus comme une prestation de vieillesse que comme une prestation de chômage. C'est la raison pour laquelle elle propose à la Cour de répondre à la première question que l'article 4, paragraphes 1 et 2, et, plus concrètement, le paragraphe 1, sous c), doit être interprété en ce sens qu'il s'applique également aux prestations qu'un État membre accorde sous forme de subventions nationales non obligatoires à la demande de travailleurs du secteur minier qui ont atteint un certain âge et qui ont été licenciés de leur entreprise à la suite de la fermeture de celle-ci ou d'une mesure de rationalisation de l'emploi.

21. Car c'est effectivement de cela qu'il s'agit: faut-il ou non appliquer le règlement n° 1408/71 à une prime de restructuration telle que celle de l'espèce? En effet, comme le juge national et le gouvernement allemand l'ont affirmé et comme j'aurai l'occasion de le démontrer plus loin, les conséquences seront très différentes pour les bénéficiaires selon que la réponse sera affirmative ou négative.

22. Le gouvernement allemand fait remarquer dans ses observations qu'il n'a pas mentionné les dispositions réglementaires qui régissent la prime de restructuration lorsqu'il a effectué la déclaration visée à l'article 5 du règlement n° 1408/71, article 5 aux termes duquel les États membres déterminent le champ d'application du règlement en

mentionnant les législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, dans une déclaration qu'ils notifient au président du Conseil et qui sera publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Cette remarque est toutefois dénuée de pertinence lorsqu'il s'agit de décider si la prime de reconversion doit ou non être considérée comme une prestation de sécurité sociale aux fins de la réglementation communautaire. En effet, comme la Cour l'a déclaré à diverses reprises, le fait qu'un État membre n'ait pas mentionné une loi dans cette déclaration n'a pas pour effet d'exclure cette loi ipso facto du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 [14].

23. La Cour a été amenée assez fréquemment à décider si une prestation nationale concrète, difficilement classable, devait être considérée ou non comme une prestation de sécurité sociale au sens du règlement. La relative fréquence de ce genre de question lui a donné l'occasion d'élaborer en la matière une jurisprudence que chacun connaît bien.

24. Le règlement n° 1408/71 a, pour différentes raisons, exclu d'emblée certaines catégories de régimes de son champ d'application. Comme il ressort de l'article 4, paragraphe 4, du règlement, il s'agit de l'assistance sociale et médicale, des régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences et des régimes spéciaux des fonctionnaires ou du personnel assimilé.

Il est manifeste que la prime de restructuration que M. Otte a reçue n'était pas une prestation d'assistance médicale et qu'il ne l'a pas reçue en application d'un régime de prestations prévues en faveur des victimes de la guerre et il est clair également qu'il n'était pas davantage affilié à un régime de fonctionnaires. Il me reste donc à examiner s'il s'agit d'une prestation d'assistance sociale.

25. La Cour a précisé les critères auxquels une prestation doit répondre pour pouvoir être considérée comme relevant de l'assistance sociale. C'est ainsi que, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Costa [15], elle a dit pour droit que, si, par certaines de ses caractéristiques, une législation relative à l'octroi d'allocations aux handicapés s'apparente à l'assistance sociale, notamment lorsqu'elle retient le besoin comme critère essentiel d'application et fait abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation, elle se rapproche néanmoins de la sécurité sociale dans la mesure où, ayant abandonné l'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance, elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie.

14 — Arrêt du 18 mai 1995, Rheinhold & Mahla (C-327/92, Rec. p. I-1223, point 18).

15 — Arrêt du 13 novembre 1974 (39/74, Rec. p. 1251, points 7 et 11). Elle avait statué dans le même sens dans l'arrêt qu'elle a rendu le 22 juin 1972, Frilli (1/72, Rec. p. 457, point 14), et dans l'arrêt qu'elle a rendu le 9 octobre 1974, Biason (24/74, Rec. p. 999, points 9 et 10).

Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les autorités lorsqu'elles octroient une prestation déterminée est un des critères auxquels il faut se référer pour décider si une prestation relève de la sécurité sociale ou bien de l'assistance sociale [16]. La Cour a déclaré dans cet arrêt que les prestations dont il s'agissait en l'espèce ne relevaient pas du domaine de la sécurité sociale, notamment, parce que le versement de ces prestations revêtait, à l'égard des nationaux, un caractère discrétionnaire lorsqu'ils résidaient à l'étranger.

Eu égard au fait que la législation qui régit l'octroi de la prime de restructuration exige du bénéficiaire qu'il ait accompli une période minimum de cotisation, au fait qu'elle ne tient pas compte de sa situation financière et au fait que la condition relative aux moyens budgétaires disponibles ne peut pas être assimilée à un pouvoir discrétionnaire de l'administration, il est clair que la prime de restructuration ne relève pas du domaine de l'assistance sociale.

26. Ce n'est pourtant pas pour cela qu'elle doit être considérée comme relevant du concept de sécurité sociale aux fins du règlement n° 1408/71. Selon la jurisprudence de la Cour, la distinction entre les prestations qui sont exclues du champ d'application du règlement et les prestations qui sont régies par lui repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi, et non sur le fait qu'une législation nationale qualifie une prestation donnée de prestation de sécurité sociale. Pour relever du domaine de la sécurité sociale visée par le règlement n° 1408/71, une législation doit en tout cas remplir, entre autres, la condition de se rapporter à l'un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement. Il s'ensuit que ce catalogue a un caractère exhaustif, avec pour conséquence qu'une branche de sécurité sociale qui n'y est pas mentionnée échappe à cette qualification, même si elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie donnant droit à une prestation [17].

27. Une simple lecture de l'article 4, paragraphe 1, nous enseigne déjà que la prime de restructuration ne figure pas dans la liste. Par conséquent, il faudra voir si, après avoir examiné les éléments constitutifs de cette prestation, et, en particulier, ses finalités et ses conditions d'octroi, il est possible d'établir un lien suffisant entre elle et l'un des risques prévus dans cette liste. Dans le cas présent, il ne peut s'agir que de deux d'entre eux, à savoir la vieillesse et le chômage qui sont visés respectivement sous c) et g) du paragraphe 1 de l'article 4.

28. Il résulte de la documentation qui a été versée au dossier que les éléments

16 — Arrêt Fossi, déjà cité à la note 10 ci-dessus, point 7.

17 — Arrêt du 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973, points 11 et 12), et arrêt Scrivner, déjà cité à la note 11 ci-dessus, points 18 et 19.

constitutifs de la prime de restructuration sont les suivants:

— il s'agit d'une prestation prévue au bénéfice des travailleurs d'un secteur minier déterminé

— qui ont déjà atteint un certain âge mais qui n'ont pas encore droit à percevoir une pension de retraite et

— qui ont été licenciés à la suite d'une mesure de rationalisation de l'emploi, laquelle doit avoir été approuvée par le ministère fédéral de l'Économie;

— le bénéfice de cette prestation est limité dans le temps, à savoir que le prestataire peut en bénéficier entre le moment de son licenciement et le moment auquel il atteint l'âge de la retraite, la durée totale étant plafonnée à cinq ans;

— il s'agit d'une prestation « relais », c'est-à-dire d'une prestation intermédiaire destinée à garantir un certain niveau de revenus aux travailleurs licenciés jusqu'à ce qu'ils commencent à percevoir la pension de retraite;

— les périodes au cours desquelles le travailleur perçoit cette prestation entrent en ligne de compte pour l'acquisition des droits à une pension de vieillesse et pour la détermination de son montant en temps voulu;

— le montant de la prime est déterminé par application des normes qui régissent l'assurance invalidité-vieillesse des mineurs en fonction des droits qu'ils ont acquis au moment de leur licenciement:

— pour vérifier si les conditions d'octroi de la prime sont réunies, mais également pour déterminer son montant, on tient compte des périodes de cotisation à l'assurance vieillesse accomplies dans le régime général des travailleurs salariés ainsi que des périodes de cotisation accomplies dans les régimes de la sécurité sociale d'autres États membres;

— sont déduits du montant de la prime toutes autres pensions ou avantages perçus, que ce soit en Allemagne ou dans d'autres États membres, et cela afin d'éviter qu'une même période d'affiliation donne lieu à de doubles prestations;

— cette prime est financée par des fonds publics et non pas par l'assurance vieillesse;

— elle est accordée à la discrétion des autorités compétentes, dont le pouvoir discrétionnaire est cependant limité en fonction des moyens budgétaires dont disposent l'administration fédérale et chaque Land concerné;

— le droit à percevoir cette prime s'éteint à la mort du bénéficiaire, aucun droit à celle-ci n'étant transmis à ses survivants.

29. Après avoir examiné les éléments constitutifs de cette prime, il n'est guère difficile d'identifier sa finalité et ses conditions d'octroi. En ce qui concerne la première, la prime est octroyée aux travailleurs des mines de charbon qui ont été licenciés à la suite d'une mesure de rationalisation de l'emploi alors qu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite et donc de l'ouverture des droits à une pension. La période pendant laquelle ils perçoivent la prime est prise en considération aux fins de l'acquisition des droits à pension et de la détermination de son montant en temps voulu. La prime a donc pour finalité de leur donner un certain niveau de revenus durant une période pendant laquelle il leur serait probablement difficile de se l'assurer d'une autre manière. Elle leur assure en outre l'avantage qu'ils continuent à acquérir des droits à pension, ce qui entraînera une augmentation du montant de celle-ci au moment où ils seront admis au bénéfice de la retraite. Enfin, tant du point de vue économique que du point de vue statistique, elle les soustrait au domaine de l'assurance chômage.

— le bénéficiaire n'est pas tenu de s'inscrire au bureau de l'emploi ni de rester à la disposition du marché du travail;

— le bénéfice de cette prime est compatible avec l'exercice d'une activité salariée ou indépendante à condition que les revenus de cette activité ne dépassent pas un certain plafond;

— si le travailleur licencié était employé dans une entreprise exploitant une mine de lignite, il n'a droit à percevoir la prime de restructuration que si l'entreprise engage à sa place un autre travailleur issu du secteur minier;

De surcroît, lorsqu'il s'agit d'un travailleur licencié par une entreprise exploitant une mine de lignite, hypothèse dans laquelle l'entreprise doit remplacer le travailleur licencié par un autre travailleur issu du secteur minier, la prime de restructuration poursuit également un objectif de politique de l'emploi puisqu'elle favorise la libération de postes de travail occupés par des travailleurs déjà proches de l'âge de la retraite afin que

— le bénéfice de la prime est soumis à une condition de résidence en ce sens que le bénéficiaire perd le droit à la prestation s'il transfère sa résidence à l'étranger; et enfin

ceux-ci puissent être réattribués à des personnes plus jeunes et sans emploi qui proviennent d'autres entreprises minières.

30. Les conditions d'octroi de la prime sont essentiellement les suivantes: le travailleur doit avoir été licencié pour des causes étrangères à sa volonté; il doit pouvoir accéder au bénéfice de la pension de retraite dans un délai maximum de cinq ans à compter de son licenciement; il doit avoir accompli la période d'attente minimum qui est, normalement, de 180 mois; il doit avoir travaillé dans une mine de charbon en Allemagne durant au moins les deux années qui précèdent son licenciement et la mesure de rationalisation de l'emploi qui a donné lieu à ce licenciement doit avoir été approuvée par le ministère fédéral de l'Économie.

31. Le montant de la prime de restructuration est déterminé sur la base des droits à pension que le travailleur a acquis dans le régime du secteur minier au moment de son licenciement. Dans la plupart des cas, les périodes de cotisation que le travailleur a accomplies dans le régime général des travailleurs salariés sont également prises en considération ainsi que les périodes de cotisation qu'il a accomplies dans les régimes de sécurité sociale d'autres États membres, avec la particularité que, si le travailleur perçoit une prestation sur la base de ces périodes, le montant de celle-ci est déduit du montant de la prime de restructuration afin d'éviter qu'une même période de cotisation donne lieu à une double prestation.

32. Eu égard aux caractéristiques de cette prime et, en particulier, à la finalité qui est la sienne et aux conditions auxquelles son octroi est soumis, et compte tenu également de son mode de calcul, je crois qu'il s'agit de ce que l'on pourrait appeler une prestation de préretraite. Ce type de prestations, qui sont difficilement classables et dont personne ne conteste qu'elles ne sont pas, du moins pas encore, régies par le règlement n° 1408/71, puisqu'elles ont été créées postérieurement à l'entrée en vigueur de celui-ci, sont apparues dans les États membres sous des formes très diverses dans le contexte de la crise économique de la fin des années 70. Elles sont parfois liées à des politiques de reconversion industrielle ou elles ont été simplement adoptées en vue de favoriser la création d'emplois. Dans la pratique, ces prestations posent un problème complexe d'interprétation.

33. Il est manifeste qu'elles ne sont pas encore régies par le règlement n° 1408/71 puisque les deux propositions que la Commission avait présentées au Conseil à cet effet, la première en 1980 [18] et la seconde en 1996 [19] n'ont pas encore abouti à ce jour. Il est également certain qu'il est bien difficile de les classer parce que, selon la structure de la sécurité sociale des divers États membres et selon les objectifs des politiques d'emploi qu'ils mettent en œuvre, ces prestations de préretraite peuvent revêtir des formes qui, suivant les cas, s'apparentent davantage à des prestations de chômage ou à des prestations de retraite.

18 — Déjà citée à la note 12 ci-dessus.
19 — Ibidem.

La difficulté de classer ces prestations de préretraite est parfaitement illustrée par le fait que, dans les deux propositions qu'elle a faites au Conseil, la Commission lui a proposé que les bénéficiaires d'une prestation de préretraite ne figurent pas dans le chapitre 3 du règlement, qui contient les dispositions applicables au calcul des périodes d'assurance et à la liquidation des pensions de vieillesse, mais qu'ils soient repris plutôt dans le chapitre 6 qui, actuellement, concerne uniquement les prestations de chômage (dans la dernière proposition, elle a proposé la création d'un nouveau chapitre 6 bis qui serait consacré aux prestations de préretraite). Dans la présente affaire, la Commission prétend néanmoins que le règlement n° 1408/71 est applicable à la prime de restructuration perçue par M. Otte parce qu'elle présente un lien avec une pension de vieillesse.

34. Pour paradoxale qu'elle puisse paraître à première vue, je crois que la position de la Commission peut s'expliquer assez facilement. Si, dans la proposition de règlement qu'elle a faite au Conseil, la Commission a choisi de soumettre les prestations de préretraite aux mêmes règles que les prestations de chômage, c'est, à mon avis, parce que cette assimilation permettrait de totaliser les périodes d'assurance et d'emploi et de calculer les prestations conformément aux articles 67 et 68 du règlement n° 1408/71. Si on les assimilait aux pensions de retraite, il faudrait déterminer les droits du travailleur par application des dispositions du chapitre 3 du même règlement.

Comme le gouvernement allemand l'a expliqué dans ses observations écrites, cette dernière solution signifierait que le calcul de la prime de restructuration de M. Otte et des prestations de préretraite en général devrait être effectué conformément à l'article 46 du règlement, de sorte que les travailleurs qui se trouvent dans cette situation percevraient une prestation dont le montant serait déterminé soit uniquement en fonction des périodes de cotisation accomplies dans l'État membre qui accorde la prestation de préretraite, et cela en application de l'article 46, paragraphe 1, sous a), soit conformément aux règles de proratisation énoncées à l'article 46, paragraphe 2, sous a) et b).

Il ne faut pas oublier que le fait que le travailleur ait droit à percevoir une prestation de préretraite dans un État membre n'implique pas qu'il réunit simultanément les conditions auxquelles les différentes législations sous le régime desquelles il a accompli des périodes d'assurance soumettent le droit à une prestation. Par exemple, la législation de la sécurité sociale de la plupart des États membres soumet le bénéfice de la pension de retraite à la condition que le travailleur ait atteint l'âge de 65 ans. Lorsque l'intéressé ne réunit pas simultanément cette condition dans tous les États membres, il faut appliquer l'article 49 du règlement n° 1408/71.

C'est exactement la question préjudicielle que la chambre sociale de la Cour de cassation française avait posée à la Cour dans l'affaire McLachlan [20]. Cette question avait été soulevée dans le cadre du recours que M. McLachlan avait introduit à propos de

20 — Arrêt du 7 juillet 1994, (C-146/93, Rec. p. I-3229).

son droit à une pension de retraite. Le requérant, qui avait été licencié à l'âge de 61 ans pour des motifs économiques, avait cotisé 53 trimestres au Royaume-Uni et 120 trimestres en France et ne pouvait pas obtenir une pension au Royaume-Uni avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans. Il a demandé et obtenu une pension de retraite en France. Conformément à la législation française, les trimestres de cotisation qu'il avait accomplis au Royaume-Uni ont été pris en considération pour décider s'il remplissait les conditions pour avoir droit à la pension de retraite mais, en revanche, la pension elle-même a été liquidée uniquement sur la base des périodes de cotisation qu'il avait accomplies en France, à savoir 120 trimestres.

La juridiction nationale avait demandé à la Cour si le règlement n° 1408/71 exige que les périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre soient prises en compte pour déterminer le pourcentage de la pension de retraite mais écartées pour le calcul de son montant. Dans sa réponse, la Cour a souligné que, étant donné que, lorsque le demandeur a demandé la liquidation de sa pension, il n'avait pas encore atteint l'âge de la retraite requis par la législation du Royaume-Uni, il fallait lui appliquer l'article 49, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 qui, pour le calcul du montant de la prestation, s'en réfère à la législation nationale dont les conditions sont remplies. Selon la Cour, la prise en compte, par cette législation, des périodes accomplies sous l'empire de la législation d'un autre État membre est exclue par cet article pour le calcul du montant de la pension, conformément au système du règlement n° 1408/71 qui a laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs.

35. Voilà, selon moi, la raison essentielle pour laquelle la Commission propose au Conseil de classer les prestations de préretraite dans le même chapitre que les prestations de chômage et à la Cour de considérer que la prime de restructuration allemande présente un lien avec une pension de vieillesse au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71. En effet, M. Otte, qui remplit également les conditions pour pouvoir toucher une pension d'invalidité dans un autre État membre, en sortirait bénéficiaire puisque le montant global qu'il percevrait serait plus élevé.

Cela ne m'empêche pas d'être d'accord avec le gouvernement allemand lorsqu'il affirme que cette situation est assez exceptionnelle et que, comme telle, elle ne doit pas servir de base pour donner du règlement une interprétation d'application générale. J'ajouterai à cela qu'en tout état de cause, il n'appartient pas à la Cour d'interpréter le droit communautaire en fonction du résultat atteint dans chaque cas concret, mais il lui appartient au contraire de donner une interprétation qui soit utile aux juridictions des États membres lorsque celles-ci sont appelées à appliquer ce droit.

36. La prime de restructuration que je suis en train d'examiner présente incontestablement des traits communs avec une pension de retraite ou une pension de retraite anticipée, comme, par exemple, le fait que le droit à percevoir cette prime et le montant de celle-ci sont déterminés par application des mêmes dispositions que celles qui régissent la pension de retraite et le fait qu'à l'instar de celles-ci, elle a pour finalité de garantir

certains revenus à ceux qui cessent de travailler et ne sont pas obligés de chercher un autre emploi. D'autre part, elle présente également des traits communs avec une prestation de chômage en ce qu'elle est réservée aux travailleurs qui ont été licenciés et en ce que, également, le bénéficiaire continue à accumuler des droits aux fins de la pension de retraite pendant toute la période durant laquelle il perçoit cette prime.

37. J'estime cependant que les éléments constitutifs de cette prime, en particulier sa finalité et ses conditions d'octroi, que j'ai exposés en détail aux points 28 à 31 des présentes conclusions, empêchent; dans l'état actuel du droit communautaire, de les inclure dans le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

Selon moi, elle ne présente pas un lien suffisant, au sens de la jurisprudence de la Cour, avec les prestations de vieillesse visées à l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71 parce qu'il s'agit d'une prime à laquelle le travailleur aura droit uniquement s'il a été licencié, et cela avant d'avoir atteint l'âge de la retraite, parce qu'il s'agit d'un prime limitée dans le temps et que la période pendant laquelle le travailleur la perçoit est prise en compte aux fins de l'acquisition des droits à une pension de retraite et parce que le droit à cette prime s'éteint à la mort du bénéficiaire sans qu'aucun droit soit transmis à ce titre à ses survivants.

38. L'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire Valentini [21] est très révélateur à cet égard. Le tribunal de grande instance de Lyon avait saisi la Cour d'une question préjudicielle portant sur le point de savoir si une prestation française, versée au titre d'une « garantie de ressources démission » aux travailleurs démissionnaires âgés de plus de 60 ans, doit être considérée comme une prestation de même nature qu'une pension de retraite aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71.

La Cour a dit pour droit que les prestations de vieillesse visées par l'article 4, paragraphe 1, sous c), et par l'article 46 du règlement n° 1408/71 sont caractérisées essentiellement par le fait qu'elles visent à assurer les moyens de subsistance de personnes qui quittent leur emploi lorsqu'elles atteignent un certain âge et ne sont plus obligées de se mettre à la disposition de l'administration de l'emploi. En outre, le système de totalisation et de proratisation des prestations prévu à l'article 46 part du fait que ces prestations sont normalement financées et acquises sur la base des cotisations propres des bénéficiaires et calculées en fonction de la durée de leur affiliation à ce régime d'assurance.

Si des prestations telles que celles qui sont versées au titre d'une « garantie de ressources démission » aux travailleurs démissionnaires âgés de plus de 60 ans présentent certaines similitudes avec les pensions de vieillesse quant à leur objet et à leur finalité, à savoir, principalement, assurer les moyens

21 — Arrêt du 5 juillet 1983 (171/82, Rec. p. 2157).

de subsistance des personnes qui ont atteint un certain âge, elles ne s'en différencient pas moins par leur base de calcul et par leurs conditions d'octroi, compte tenu du système de totalisation et de proratisation sur lequel se base le règlement n° 1408/71. Elles se différencient également des pensions de vieillesse dans la mesure où elles poursuivent un objectif lié à la politique de l'emploi puisqu'elles contribuent à libérer en faveur de personnes plus jeunes et sans emploi les postes de travail qui sont occupés par des travailleurs qui ont atteint un âge proche de l'âge de la retraite.

La Cour en déduit que ces prestations ne peuvent pas être considérées comme participant de la même nature que les prestations de vieillesse visées à l'article 46 du règlement n° 1408/71.

Je me permets d'ajouter que, si les prestations françaises en cause alors ne peuvent même pas être considérées comme des prestations de même nature que des pensions de vieillesse, il serait encore plus difficile de soutenir que la prime que je suis en train d'examiner et dont les éléments constitutifs s'apparentent à ceux de la prestation française doit être considérée comme relevant du champ d'application du règlement n° 1408/71 du fait qu'elle présente un lien avec une pension de vieillesse.

39. La prime de restructuration qui est au centre du présent litige ne présente pas davantage, selon moi, un lien suffisant avec les prestations de chômage visées à l'article 4, paragraphe 1, sous g), du règlement n° 1408/71 parce que le bénéficiaire de cette prime n'est pas obligé de s'inscrire au bureau de l'emploi ni de se tenir à la disposition du marché du travail, parce que le bénéfice de cette prime est compatible avec l'exercice d'une activité salariée ou indépendante dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, parce que le travailleur doit remplir une condition d'âge pour y avoir droit et parce que son montant est déterminé par application des dispositions qui régissent la pension de vieillesse, en tenant compte des périodes de cotisation accomplies dans les régimes de sécurité sociale d'autres États membres et en déduisant le montant d'autres pensions auxquelles les périodes de cotisation prises en compte ont éventuellement donné droit.

En effet, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Acciardi [22], la Cour a dit pour droit qu'une certaine prestation ou subvention octroyée conformément à la législation des Pays-Bas en dehors de toute appréciation individuelle discrétionnaire des besoins personnels et destinée aux seuls chômeurs âgés ou atteints d'une incapacité de travail partielle, prestation qui prend le relais de l'allocation publique de chômage et n'est versée que jusqu'à l'âge légal de la retraite, devait être considérée comme une prestation de chômage aux fins du règlement n° 1408/71. Une des conditions essentielles pour obtenir cette prestation ou subvention était cependant que le bénéficiaire devait être disponible pour occuper un emploi. Comme je l'ai déjà indiqué, le bénéficiaire de la prime de

22 — Arrêt du 2 août 1993 (C-66/92, Rec. p. I-4567).

restructuration n'est pas tenu de s'inscrire au bureau de l'emploi ni de se tenir à la disposition du marché du travail.

40. En tout état de cause, et comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Valentini [23], les régimes de préretraite ont été institués principalement dans le cadre de la politique de l'emploi mise en œuvre par les États membres. Ils contribuent en effet à libérer des postes de travail occupés par des travailleurs salariés qui ont atteint un âge proche de l'âge de la retraite afin que ces postes puissent être occupés par des personnes plus jeunes qui se trouvent en situation de chômage. Je crois qu'il apparaît clairement que cette prime de restructuration poursuit elle aussi manifestement un objectif de politique d'emploi puisque le licenciement du travailleur doit s'inscrire dans le cadre d'une mesure de rationalisation de l'emploi approuvée par le ministère fédéral de l'Économie et que le travailleur licencié ne peut avoir droit à cette prime que si l'entreprise engage à sa place un autre mineur au chômage.

41. Il s'agit donc d'une prestation de préretraite qui, en l'état actuel des choses, n'est pas encore incluse dans le champ d'application du règlement n° 1408/71. La Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer directement sur ce sujet car, si dans les affaires Commission/France [24] et Commission/Belgique [25] elle a abordé la question des pensions de préretraite et la question des pensions de retraite complémentaires, il existe une différence fondamentale entre ces deux cas d'espèce et celui que je suis en train d'examiner. Dans les deux affaires précitées, les prestations en cause étaient prévues dans des conventions passées entre les autorités compétentes et les organismes professionnels ou dans des conventions collectives signées par les interlocuteurs sociaux, mais les États membres concernés n'avaient pas mentionné les régimes de cette nature au nombre des régimes auxquels le règlement n° 1408/71 est applicable dans la déclaration qu'ils ont faite conformément à l'article 5 de celui-ci. La Cour a dit pour droit que ces régimes nationaux ne pouvaient pas être considérés comme de la « législation » au sens de l'article 1[er], sous j), du règlement et que les prestations servies en application de leurs dispositions ne relèvent pas du champ d'application matériel du règlement. La situation est différente dans le cas de la prime de restructuration, qui a été créée au moyen de normes à caractère réglementaire adoptées par le ministère fédéral de l'Économie.

42. J'en déduis que la prime de restructuration qui est centre du présent litige ne relève pas du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 et que, par conséquent, il n'y a pas lieu de répondre aux autres questions que le juge national a posées uniquement dans l'hypothèse où la réponse que la Cour donnerait à la première question serait affirmative.

43. Néanmoins, pour fournir au juge national tous les éléments d'interprétation du droit communautaire qui lui seront utiles pour trancher le litige dont il a été saisi, je

23 — Déjà cité à la note 21 ci-dessus.

24 — Arrêt du 16 janvier 1992 (C-57/90, Rec. p. I-75).

25 — Arrêt du 6 février 1992 (C-253/90, Rec. p. I-531).

propose à la Cour qu'à l'instar de ce qu'elle a fait dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Deak [26], elle examine si la première des hypothèses soulevées par la juridiction de renvoi est correcte, hypothèse conformément à laquelle, si la prime de restructuration était exclue du champ d'application du règlement n° 1408/71, il s'agirait d'un simple avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

44. L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 dispose que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficiera, sur le territoire des autres États membres, « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».

C'est la Cour qui a défini la notion d'avantage social visée par cette disposition. Elle a dit pour droit que « il faut entendre par '*avantages sociaux*' tous avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux en raison de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît, dès lors, comme apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » [27].

45. Il s'agit à présent de savoir si la prime de restructuration correspond à cette définition et doit donc être considérée comme un avantage social aux fins de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

Au fil du temps, la Cour a dit pour droit que devaient être considérées comme des avantages sociaux aux fins de cette disposition et, partant, accordées aux travailleurs ressortissants d'autres États membres ou aux membres de leur famille dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux les prestations suivantes: les prêts sans intérêts qu'un établissement de crédit de droit public consent à des familles à faible revenu en vue de favoriser la natalité [28]; une prestation sociale garantissant un revenu minimum aux personnes âgées [29]; une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence à toute personne dont les ressources sont insuffisantes et qui n'est pas en mesure de les augmenter [30]; les prestations en espèces octroyées aux jeunes demandeurs d'emploi [31]; la possibilité pour un travailleur migrant d'obtenir que son partenaire non marié, non ressortissant de l'État membre d'accueil, soit autorisé à s'y établir avec lui [32]; une bourse accordée pour l'entretien et la formation en vue de la poursuite d'études universitaires sanctionnées par une qualification professionnelle [33]; les primes de nais-

26 — Arrêt du 20 juin 1985 (94/84, Rec. p. 1873, point 18).

27 — Arrêt du 27 mai 1993, Schmid (C-310/91, Rec. p. I-3011, point 18).

28 — Arrêt du 14 janvier 1982, Reina (65/81, Rec. p. 33).

29 — Arrêts du 12 juillet 1984, Castelli (261/83, Rec. p. 3199), et du 6 juin 1985, Frascogna (157/84, Rec. p. 1739).

30 — Arrêts Scrivner et Hoeckx, déjà cités respectivement à la note 11 et à la note 17 ci-dessus.

31 — Arrêt Deak, déjà cité à la note 26 ci-dessus.

32 — Arrêt du 17 avril 1986, Reed (59/85, Rec. p. 1283).

33 — Arrêt du 21 juin 1988, Lair (39/86, Rec. p. 3161).

sance et les allocations de maternité [34] ainsi que les allocations pour handicapés [35].

46. Je crois qu'à l'instar des prestations énoncées dans les exemples que je viens de citer, la prime de restructuration remplit les conditions pour pouvoir être considérée comme un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 parce qu'elle est octroyée aux travailleurs nationaux en raison de leur condition objective de travailleurs et parce qu'en étendre le bénéfice aux travailleurs ressortissants d'autres États membres semble de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté. C'est la raison pour laquelle cette prestation doit être accordée aux travailleurs ressortissants d'autres États membres dans les mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux.

47. A la lumière du raisonnement que je viens de développer, je propose à la Cour de répondre au Hessicher Verwaltungsgerichtshof qu'il faut interpréter l'article 4, paragraphes 1 et 2, et plus particulièrement l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71 en ce sens qu'il ne couvre pas des prestations qu'un État membre accorde sous forme de subventions nationales non obligatoires (en l'espèce, conformément aux circulaires sur l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines) à la demande de travailleurs âgés des entreprises minières qui sont licenciés à la suite d'une fermeture ou d'une mesure de rationalisation, mais que ces prestations sont néanmoins un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

48. Compte tenu de la réponse que j'engage la Cour à donner à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre aux trois questions restantes. Je me propose néanmoins de les examiner à présent dans l'éventualité où la Cour estimerait que la prime de restructuration relève du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

**Sur les deuxième et troisième questions**

49. Il me paraît judicieux de traiter conjointement ces deux questions que la juridiction nationale a formulées sur la base de la prémisse que la Cour considérerait que la prime de restructuration est une prestation qui non seulement relève du champ d'application du règlement n° 1408/71, mais qui doit en outre être assimilée à une pension de vieillesse. La juridiction de renvoi souhaite s'entendre préciser si cette prime doit être calculée par application de l'article 46 du règlement, en tenant compte, en particulier, de son paragraphe 2, sous b), et, en cas de réponse affirmative, elle souhaite savoir si la première phrase du paragraphe 2 de l'article 12 du règlement n° 1408/71 permet à l'autorité compétente de déduire de cette prime le montant de la pension versée par un autre État membre, en l'espèce, la pension d'invalidité versée par les Pays-Bas, ou si la

34 — Arrêt du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg (C-111/91, Rec. p. I-817).

35 — Arrêt Schmid, déjà cité à la note 27 ci-dessus.

deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 12 du règlement n° 1408/71 interdit pareille déduction.

50. Dans ses observations, le demandeur au principal qualifie la prime de restructuration de prestation de chômage, ce qui l'amène à considérer que l'article 46 du règlement, parce qu'il fait partie du chapitre 3 qui a trait aux pensions de vieillesse, ne peut pas s'appliquer directement, mais qu'il peut s'appliquer de manière indirecte dans la mesure où la réglementation nationale dispose que le calcul de la prime de restructuration sera effectué conformément aux dispositions relatives aux pensions et dans la mesure où le règlement n° 1408/71, en tant que norme de droit supranational, fait partie de ces dispositions.

51. Il estime en outre que le montant de la prime à laquelle il peut prétendre conformément au droit allemand ne peut pas être limité par application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, qui interdit le cumul des prestations. Limiter ce cumul serait contraire à la finalité des articles 48 et 51 du traité si pareille limitation entraînait une diminution des droits que l'intéressé a acquis en vertu de la législation nationale. Il ajoute que, si certaines limitations peuvent être imposées aux travailleurs migrants en contrepartie des avantages qu'ils tirent de l'application des dispositions du droit communautaire, ces dispositions ne peuvent pas entraîner une suppression ou une réduction des avantages de sécurité sociale acquis en vertu du droit interne de l'un des États membres.

Il propose à la Cour de répondre au juge national qu'une prestation octroyée par un État membre en application de son seul droit interne ne peut pas être limitée par l'effet de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 dès l'instant où la législation de cet État dispose qu'une prestation de chômage, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous g), de ce règlement, doit être calculée de la même manière que les pensions, ce qui signifie que, indirectement, elles doivent être calculées conformément à l'article 46 du règlement et que, conformément à l'article 51 du traité, l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que les autorités compétentes d'un État membre ne peuvent pas suspendre, réduire ou supprimer une prestation de chômage au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous g), du règlement, servie conformément à la législation qu'elles appliquent, au motif que, par application du même règlement, les autorités compétentes d'un autre État membre versent une pension d'invalidité à l'intéressé.

52. La Commission prétend, quant à elle, que, dans l'hypothèse où la prime de restructuration devrait être considérée comme une pension de vieillesse, son montant doit nécessairement être calculé conformément à l'article 46 du règlement n° 1408/71 et que l'applicabilité de l'un ou l'autre de ses paragraphes dépend, dans chaque cas d'espèce, du point de savoir si l'intéressé remplit les conditions d'octroi de la prime en fonction uniquement du droit national ou bien s'il faut avoir recours à l'article 45 du règlement et prendre en considération les périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre pour pouvoir compléter la période d'attente.

Elle ajoute que M. Otte a présenté la preuve qu'il avait cotisé en Allemagne pendant une période excédant les 180 mois nécessaires pour ouvrir le droit à la prime en question, de sorte qu'il ne sera pas nécessaire d'additionner les périodes de cotisation accomplies en Allemagne et les périodes de cotisation accomplies aux Pays-Bas pour compléter la période d'attente. En pareil cas, l'institution compétente doit calculer le montant de la prime conformément aux dispositions de l'article 46, paragraphes 1 et 2, du règlement.

Elle propose à la Cour de répondre à la juridiction nationale que, dans un cas tel que celui de l'espèce, où l'intéressé réunit déjà les conditions auxquelles le droit national soumet l'octroi d'une pension de vieillesse au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 1408/71, la prime de restructuration à laquelle il peut prétendre doit être calculée conformément à l'article 46 de ce règlement.

53. La Commission expose ensuite que, conformément à la jurisprudence de la Cour, une disposition nationale anticumul ne peut s'appliquer à un droit né en vertu de la seule législation nationale que si cette disposition anticumul prévoit également l'imputation des prestations étrangères. Étant donné que le demandeur remplit déjà les conditions auxquelles est soumis l'octroi de la prime de restructuration, sans imputation des périodes accomplies à l'étranger, il s'agit d'un droit national. Les dispositions anticumul externes qu'énonce la réglementation qui régit l'octroi de la prime de restructuration allemande pourraient donc, en principe, être appliquées.

Elle ajoute que l'article 12, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement ne permet cependant pas d'appliquer la disposition anticumul nationale lorsqu'il s'agit du cumul de prestations de même nature. La Commission a proposé que la prime de restructuration allemande en cause dans la présente affaire soit considérée comme une pension de vieillesse, observant dans le même temps que la prestation que M. Otte percevait à charge de la sécurité sociale néerlandaise était une prestation d'invalidité. Comme chacun sait, la jurisprudence de la Cour a établi qu'une pension de vieillesse et une prestation d'invalidité devaient, à cette fin, être considérées comme des prestations de même nature.

Dans ces conditions, la Commission propose à la Cour de répondre à la juridiction nationale que l'article 46 et l'article 12, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 1408/71 s'appliquent à une pension de vieillesse telle que la prime allemande de restructuration. Cela signifie que pour calculer le montant de cette prime conformément à l'article 46 du règlement, l'article 12, paragraphe 2, deuxième phrase, de celui-ci ne permet pas de prendre en considération une pension de vieillesse étrangère telle que la prestation néerlandaise d'invalidité.

54. Il est de jurisprudence constante à la Cour que, lorsqu'un travailleur reçoit une

pension en vertu de la seule législation nationale, les dispositions du règlement n° 1408/71 ne font pas obstacle à ce que la seule législation nationale lui soit appliquée intégralement, y compris les règles anticumul nationales [36]. Néanmoins, selon cette même jurisprudence, si l'application de cette législation nationale se révèle moins favorable au travailleur que celle du régime de l'article 46 du règlement n° 1408/71, les dispositions de cet article doivent être appliquées.

Il appartient donc à la juridiction nationale ou à l'institution compétente de comparer le montant des prestations auxquelles l'intéressé aurait droit si l'on appliquait uniquement le droit national, y compris ses règles anticumul, d'une part, et le montant des prestations auxquelles il aurait droit conformément à l'article 46 du règlement, en ce compris la règle anticumul qui figure à son paragraphe 3, d'autre part, et de veiller ensuite à ce que le travailleur migrant bénéficie de la prestation dont le montant est le plus élevé.

55. Pour calculer le montant des prestations conformément à l'article 46, la juridiction nationale ou l'institution compétente devra, notamment, tenir compte du fait que, conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, les règles de réduction, de suspension ou de suppression dont la législation d'un État membre prévoit l'application en cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations de sécurité sociale acquises sur son propre territoire ou au titre de la législation d'un État membre, ne sont pas applicables lorsque l'intéressé bénéficie de prestations de même nature d'invalidité, de vieillesse, de décès ou de maladie professionnelle [37].

56. La Cour a dit pour droit que des prestations de sécurité sociale doivent être regardées, indépendamment des caractéristiques propres aux différentes législations nationales, comme étant de même nature lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques. En revanche, ne doivent pas être considérées comme éléments constitutifs pour la classification des prestations des caractéristiques seulement formelles [38].

57. Il existe donc une jurisprudence abondante de la Cour sur le point de savoir ce qui doit être considéré comme des prestations de même nature. Par exemple, il ne fait aucun doute qu'une pension de vieillesse anticipée et une prestation d'invalidité [39] doivent être considérées comme des prestations de même nature aux fins de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, de même qu'une prestation d'invalidité transformée en pension de vieillesse et une prestation d'invalidité non transformée [40] et de même égale-

36 — Arrêts du 5 mai 1983, Van der Bunt-Craig (238/81, Rec. p. 1385, point 15); du 5 avril 1990, Pian (C-108/89, Rec. p. I-1599, point 8); du 18 février 1992, Di Prinzio (C-5/91, Rec. p. I-897, point 16), et du 11 juin 1992, Di Crescenzo et Casagrande (C-90/91 et C-91/91, Rec. p. I-3851, point 15).

37 — Arrêt Pian, déjà cité à la note 36 ci-dessus, points 10 et 11.

38 — Arrêt du 24 septembre 1987, Coenen (37/86, Rec. p. 3589, point 10).

39 — Arrêt Pian, déjà cité à la note 36 ci-dessus.

40 — Arrêt Di Prinzio, déjà cité à la note 36 ci-dessus.

ment qu'une pension de survie et une pension de vieillesse [41].

Il faut néanmoins rappeler que, dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Valentini [42], la Cour a dit pour droit qu'une pension de vieillesse et une pension française octroyée au titre de la « garantie de ressources démission » aux travailleurs âgés de plus de 60 ans qui quittent volontairement leur emploi ne doivent pas être considérées comme des prestations de même nature aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71.

58. Il ne fait aucun doute que si la Cour assimile la prime de restructuration à une pension de vieillesse, il faudra, conformément à la jurisprudence que je viens de citer, considérer que cette prime est de la même nature que la prestation néerlandaise d'invalidité.

Le calcul du montant des prestations conformément à l'article 46 du règlement n° 1408/71 doit s'effectuer en trois étapes:

— en premier lieu, pour calculer la prestation autonome, l'institution compétente définit, conformément à sa propre législation, le montant de la prestation correspondant à la durée totale des périodes d'assurance ou de résidence qui doivent être prises en compte uniquement suivant cette législation. Il résulte de l'article 12, paragraphe 2, que les clauses nationales de réduction, de suspension ou de suppression sont inapplicables;

— en deuxième lieu, pour calculer le montant de la prestation au prorata, l'institution compétente doit procéder de la manière suivante:

— dans un premier temps, elle déterminera le montant théorique de la prestation qui est celui auquel le travailleur pourrait prétendre si toutes les périodes d'assurance qu'il a accomplies dans différents États membres l'avaient été dans l'État membre dont il s'agit et conformément à la législation que l'institution applique à la date de la liquidation de la prestation; pour déterminer ce montant théorique, l'institution compétente devra faire abstraction de toute clause nationale de réduction, de suspension ou de suppression;

— elle calculera ensuite le montant effectif de la prestation en prenant pour base le montant théorique qu'elle adaptera au prorata de la durée des périodes d'assurance que le travailleur a accomplies sous la législation qu'elle applique par rapport

41 — Arrêt Coenen, déjà cité à la note 38 ci-dessus.

42 — Déjà cité à la note 21 ci-dessus.

à la durée totale des périodes d'assurance que le travailleur avait accomplies sous le régime de la législation de tous les États membres en cause;

— en troisième lieu, elle doit comparer la prestation autonome et la partie proratisée de la prestation afin de déterminer lequel des deux montants est le plus élevé.

Enfin, l'institution compétente appliquera la règle anticumul communautaire. A cet effet, elle devra s'assurer que la somme de toutes les prestations autonomes et proratisées dont le travailleur peut bénéficier ne dépasse pas le plafond défini à l'article 46, paragraphe 3, du règlement, à savoir le montant théorique le plus élevé [43].

59. Pour toutes les raisons que je viens d'énoncer, je propose à la Cour, dans l'hypothèse où elle jugerait nécessaire de répondre à ces deux questions, de dire au juge national que l'institution compétente doit calculer le montant de la prime de restructuration conformément à l'article 46 du règlement n° 1408/71 et qu'après avoir effectué ce calcul, elle devra vérifier le montant de la prestation à laquelle le travailleur aurait droit en application de la seule législation nationale, y compris les règles anticumul, ainsi que le montant de la prestation à laquelle il pourrait prétendre conformément au droit communautaire, y compris ses règles anticumul, sans oublier que, conformément à la jurisprudence, l'article 46 du règlement ne peut s'appliquer que s'il permet d'octroyer au travailleur migrant une prestation au moins aussi élevée que celle qui lui serait versée conformément à la seule législation nationale.

Dans l'hypothèse où elle devrait être assimilée à une pension de vieillesse accordée par un État membre, une prime de restructuration telle que celle qui est en cause dans la présente procédure et une pension d'invalidité obtenue conformément à la législation d'un autre État membre sont des prestations de même nature aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71.

**Sur la quatrième question**

60. Eu égard à la réponse qu'ils proposent de donner à la deuxième et à la troisième question, le demandeur au principal et la Commission estiment qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question préjudicielle.

Dans l'hypothèse où la Cour estimerait que la règle anticumul énoncée à l'article 12, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 1408/71 s'applique même lorsqu'il s'agit

43 — Arrêt Di Crescenzo et Casagrande, déjà cité à la note 36 ci-dessus, points 19 à 34.

de calculer une prestation conformément à l'article 46, la Commission ajoute qu'il faudrait appliquer également l'article 7 du règlement n° 574/72 et que, pour effectuer la comparaison prévue par l'article 46, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71, il faudrait tenir compte non seulement de la lettre b) de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, mais également de la lettre c) de cette même disposition.

61. J'ai dit à propos de la première question qu'une prestation ne peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale aux fins du règlement n° 1408/71 que si elle figure au nombre des risques énoncés expressément à l'article 4, paragraphe 1, ou, à tout le moins, si elle présente un lien avec ceux-ci. La prime de restructuration n'est pas expressément citée dans cette liste des risques protégés, mais il existe néanmoins deux possibilités de la rattacher à l'un de ceux-ci, à savoir que l'on peut la considérer comme une prestation assimilable soit à une pension de vieillesse, soit à une prestation de chômage.

62. Dans ses trois premières questions, le juge national semble partir de l'idée que la prime de restructuration peut être assimilée à une pension de vieillesse. Je crois néanmoins que la dernière de ses questions ne peut recevoir de réponse que si l'on considère que cette prestation doit être assimilée à une prestation de chômage. En effet, s'il considère que l'article 12, paragraphe 2, première phrase, du règlement, qui autorise l'utilisation des règles anticumul nationales, est applicable, il paraît admettre la possibilité que l'intéressé ne bénéficie pas de prestations de même nature d'invalidité, de vieillesse, de décès ou de maladie professionnelle. Dans le cas d'espèce, sachant que la prestation néerlandaise est une prestation d'invalidité, si la prestation qu'il reçoit en Allemagne n'est pas de la même nature, il ne peut s'agir que d'une prestation assimilable à une prestation de chômage. Si tel est le cas, cette prestation ne pourra pas être liquidée conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement n° 1408/71 et, par conséquent, ni la lettre b) ni la lettre c) du paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 574/72 ne seront applicables puisque ces dispositions visent l'une et l'autre les prestations d'invalidité, de vieillesse ou de décès liquidées conformément à l'article 46. En revanche, ce sera la lettre a) du paragraphe 1 de l'article 7 du règlement n° 574/72 qui s'appliquera, disposition aux termes de laquelle:

« 1. Lorsque le bénéficiaire d'une prestation, due au titre de la législation d'un État membre, a également droit à d'autres prestations au titre de la législation de l'un ou de plusieurs autres États membres, les règles suivantes sont applicables:

a) si l'application des dispositions de l'article 12 paragraphes 2 ou 3 du règlement entraîne la réduction ou la suspension concomitante de ces prestations, chacune d'elles ne peut être réduite ni suspendue pour un montant supérieur au montant obtenu en divisant le montant sur lequel porte la réduction ou la suppression en vertu de la législation au titre de laquelle cette prestation est due, par le nombre des prestations sujettes à réduction ou à suspension auxquelles le bénéficiaire a droit;

... »

## Conclusion

Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre au Hessicher Verwaltungsgerichtshof de la manière suivante:

« 1) L'article 4, paragraphes 1 et 2, et plus particulièrement 4, paragraphe 1, sous c), 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, doit être interprété en ce sens qu'il ne couvre pas des prestations qu'un État membre accorde sous forme de subventions nationales non obligatoires (en l'espèce, conformément aux circulaires sur l'octroi d'une prime de restructuration aux travailleurs des mines) à la demande de travailleurs âgés des entreprises minières qui sont licenciés à la suite d'une fermeture ou d'une mesure de rationalisation.

Ces prestations sont néanmoins un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. »

Dans l'hypothèse où la Cour n'adopterait pas ce critère-là, elle devrait répondre aux autres questions de la manière suivante:

« 2) Le montant de la prime de restructuration, qui peut être assimilée à une pension de vieillesse, doit être calculé conformément à l'article 46 du règlement n° 1408/71.

Une fois ce montant calculé, la juridiction nationale ou l'institution compétente devront vérifier le montant de la prestation à laquelle le travailleur aurait droit en application de la seule législation nationale, y compris ses règles anticumul, et le montant de la prestation à laquelle il pourrait prétendre conformément au droit communautaire considéré dans son intégralité, y compris les règles anticumul qu'il comporte. L'article 46 du règlement n° 1408/71 ne peut s'appliquer que s'il permet d'octroyer au travailleur migrant une prestation dont le montant est au moins aussi élevé que celui de la prestation qui doit lui être versée conformément à la seule législation nationale.

Une prime de restructuration telle que la prime en cause, si elle doit être assimilée à une pension de vieillesse accordée par un État membre, et une pension d'invalidité acquise conformément à la législation d'un autre État membre sont des prestations de même nature aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71.

3) L'article 12, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 1408/71 sera applicable si la prime de restructuration et la prestation d'invalidité néerlandaise en cause dans la présente procédure doivent être considérées comme des prestations de natures différentes, hypothèse qui suppose que la prime de restructuration devrait être assimilée à une prestation de chômage.

Si tel est le cas, elle ne sera pas liquidée conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement n° 1408/71 et, par conséquent, ni la lettre b) ni la lettre c) du paragraphe 1 de l'article 7 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, tel que modifié et mis à jour par le règlement n° 2001/83, ne seront applicables. Ce sera alors la lettre a) du paragraphe 1 de l'article 7 qui devra s'appliquer. »