

ne saurait conduire à ce que soit méconnu le but des articles 48 à 51 du traité, ce qui serait le cas si des travailleurs ayant fait usage de leur droit de libre circulation devaient perdre des avantages de sécurité

sociale que leur assurait antérieurement la législation nationale, soit seule, soit combinée avec des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres.

## RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire C-227/89 \*

### I — Faits et cadre réglementaire

#### 1. *Antécédents du litige*

M. Rönfeldt, demandeur au litige au principal, est un ressortissant allemand résidant en République fédérale d'Allemagne, où il a versé des cotisations au titre de l'assurance pension allemande de 1941 jusqu'aux premiers mois de l'année 1957. Il a été, à l'époque, employé dans une filiale d'une entreprise danoise à Hambourg. Il a, ensuite, travaillé jusqu'en 1971 à la maison mère de l'entreprise à Copenhague et a versé au cours de cette période des cotisations au régime de sécurité sociale danois. Depuis cette date, il a travaillé en République fédérale d'Allemagne dans la fonction publique en étant assujetti à l'assurance obligatoire.

Dès avant son retour et, ensuite, depuis 1983, M. Rönfeldt s'est efforcé de retracer sa carrière d'assuré et, en particulier, de

régler le problème de la prise en compte des périodes d'assurance qu'il a accomplies au Danemark. Ces démarches visaient à utiliser la possibilité qui lui était donnée par la législation nationale allemande de solliciter le bénéfice anticipé de la pension de retraite à l'âge de 63 ans. Cela ne lui a, toutefois, pas été possible parce que, d'après la défenderesse au principal (la Bundesversicherungsanstalt für Angestellte), même après l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1408/71 pour le royaume de Danemark, les cotisations versées au Danemark ne sauraient être prises en considération pour le calcul des droits à pension allemands du demandeur que lorsque ce dernier aura atteint la limite d'âge générale et légale prévue par le droit danois, soit 67 ans.

C'est la raison pour laquelle M. Rönfeldt a introduit un recours devant le Sozialgericht de Stuttgart visant à faire constater qu'il a droit à faire usage de la possibilité que lui offre le droit allemand de prendre une retraite anticipée, au motif que les périodes

\* Langue de procédure: l'allemand.

de cotisations accomplies au Danemark doivent être prises en compte pour le calcul de la préretraite allemande.

Dans le cadre de la procédure au principal, le demandeur a fait valoir qu'il bénéficia de la réglementation instaurée par la convention de sécurité sociale conclue entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume de Danemark du 14 août 1953. Selon cette convention, les périodes d'assurance accomplies au Danemark doivent être prises en compte, non seulement pour l'accomplissement de la période d'attente, mais aussi pour le calcul du montant de la pension. Peu importerait, à cet égard, que la convention germano-danoise de 1953 ait été remplacée par le règlement n° 1408/71 à compter du 1<sup>er</sup> avril 1973, à la suite de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, puisque ce règlement ne s'applique pas à la période d'assurance accomplie avant cette dernière date par le demandeur.

La défenderesse soutient, quant à elle, que les périodes d'assurance accomplies au Danemark pourraient être prises en considération pour la détermination de la période d'attente et des conditions du droit à pension, mais non pour le calcul du montant de la pension. Le demandeur ne saurait invoquer la convention conclue entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume de Danemark parce que, conformément aux articles 5 et 6 du règlement n° 3 ou — actuellement — aux articles 6 et 7 du règlement n° 1408/71, les règlements communautaires relatifs à la sécurité sociale se sont substitués aux conventions de sécurité sociale conclues entre États membres et qu'ils ne prévoient aucune exception à cet égard.

Dans son analyse juridique de l'affaire, le Sozialgericht estime, tout d'abord, que le droit communautaire trouve application en l'espèce, bien que le demandeur soit retourné dans son pays d'origine avant l'adhésion du royaume de Danemark à la Communauté. Il se demande, ensuite, dans quelle mesure les droits à pension acquis par le requérant avant l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire sont protégés. C'est pourquoi il a demandé à la Cour de justice d'interpréter l'article 94 du règlement n° 1408/71, aux fins de savoir si les anciens droits à pension qui ont été acquis avant l'adhésion aux Communautés européennes d'un État membre sont soumis au régime de l'État d'emploi ou de l'État d'origine, compte tenu du fait que les États membres ont fixé des limites d'âge différentes pour l'admission au bénéfice de la pension de vieillesse.

Le Sozialgericht observe en outre que, par ses cotisations, le demandeur a acquis des droits dans le régime de pension de l'État d'accueil. Il a, par ailleurs, également acquis des droits au titre de la législation de son État d'origine, compte tenu du fait qu'il a travaillé dans cet État avant d'avoir résidé dans l'État d'accueil et après ce séjour. Ces droits, poursuit-il, sont couverts par la garantie constitutionnelle de la protection du droit de propriété, au sens de l'article 14 de la loi fondamentale allemande. Cette situation amène ce tribunal à demander à la Cour de justice de se prononcer, en relation avec une garantie de la propriété en droit communautaire, sur le fondement et la portée des droits à pension acquis dans deux États membres.

C'est dans ces conditions que le Sozialgericht a décidé de surseoir à statuer pour poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Les dispositions combinées du règlement (CEE) n° 1408/71 et de l'article 25 de l'Angestelltenversicherungsgesetz (loi portant régime d'assurance social des employés) sont-elles compatibles avec l'article 48, paragraphe 2, et l'article 51 du traité CEE? »

Dans son article 17, paragraphe 1, premier alinéa, sous b), il était précisé que:

« 1) Les pensions à servir au titre de l'assurance retraite allemande, conformément aux dispositions de l'article 16, sont calculées de la façon suivante:

## 2. Cadre réglementaire

Aux termes de l'article 25 de la loi portant régime d'assurance sociale des employés, l'« Angestelltenversicherungsgesetz » (ci-après « AVG »):

« 1) Une pension de retraite est octroyée, sur demande, à l'assuré qui a accompli sa 63<sup>e</sup> année ... pour autant que la période d'attente visée au paragraphe 7, première phrase, ait été accomplie.

...

7) ... la période d'attente est complète une fois accomplie une période de 35 annuités d'assurance comportant au moins 180 mois de calendrier... »

La convention de sécurité sociale conclue entre la République fédérale d'Allemagne et le royaume de Danemark du 14 août 1953, qui était en vigueur à l'époque où le demandeur s'est établi au Danemark, prévoyait que les Allemands ayant séjourné au Danemark et accompli des périodes d'assurance en Allemagne bénéficiaient de la prise en compte, dans le calcul de la retraite allemande, des périodes de séjour accomplies au Danemark jusqu'à concurrence de 15 ans.

1. ...

2. ...

b) pour les périodes de séjour au Danemark, sur la base des rémunérations moyennes que l'intéressé aurait perçues pour une activité analogue exercée en République fédérale d'Allemagne ou, si l'intéressé n'a pas exercé au Danemark une activité soumise à assurance en vertu du droit allemand, sur la base d'un revenu annuel moyen déterminé d'un commun accord par les États contractants. »

A la suite de l'adhésion du Danemark aux Communautés européennes, à compter du 1<sup>er</sup> avril 1973, la réglementation instaurée par le règlement n° 1408/71 s'est substituée à la convention germano-danoise.

L'article 94, paragraphe 2, dudit règlement dispose que:

« Toute période d'assurance ainsi que, le cas échéant, toute période d'emploi ou de résidence accomplie sous la législation d'un État membre avant le 1<sup>er</sup> octobre 1972 ou avant la date d'application du présent règle-

ment sur le territoire de cet État membre sont prises en considération pour la détermination des droits ouverts conformément aux dispositions du présent règlement. »

L'article 6 de ce règlement prévoit que:

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

a) soit exclusivement deux ou plusieurs États membres... »

L'annexe III du règlement n° 1408/71, qui contient les dispositions de conventions de sécurité sociale qui restent applicables nonobstant l'article 6 du règlement, ne mentionne, en son point 10, en ce qui concerne le Danemark et l'Allemagne, ni l'article 16 ni l'article 17 de la convention précitée.

### 3. Procédure

L'ordonnance du Sozialgericht de Stuttgart a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 juillet 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par M. Rönfeldt, demandeur au principal, représenté par M<sup>c</sup> A. Klinger, avocat à Stuttgart, par la Bundesversicherungsanstalt

für Angestellte, défenderesse au principal, représenté par M. T. Herrmann, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M<sup>me</sup> M. Arpio, en qualité d'agent, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M<sup>lle</sup> K. Banks et M. B. Schulte, en qualité d'agents.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables et de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

La Cour, par décision du 4 juillet 1990, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement, a décidé de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

## II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

1. *M. Rönfeldt*, demandeur au principal, fait d'abord valoir que les droits à pension acquis au Danemark doivent être pris en considération aux fins d'une augmentation du montant de la pension, conformément à ce qu'était, selon lui, la situation juridique pendant la période durant laquelle le demandeur a résidé au Danemark. Il explique que s'il a travaillé près de quinze ans au Danemark, c'est aussi parce qu'il espérait ainsi augmenter le montant de sa pension allemande. Tel était, d'après lui, le droit applicable à l'époque, et ce jusqu'à son retour en janvier 1971, conformément à l'accord germano-danois sur la sécurité sociale.

Il soutient, ensuite, que, pour la période comprise entre sa 63<sup>e</sup> et sa 67<sup>e</sup> année, le point de vue soutenu par le défendeur lui ferait perdre tout droit à pension pour quatre années s'agissant des droits acquis au Danemark, puisque la pension danoise n'est versée que lorsque le salarié a atteint l'âge de 67 ans et que les périodes d'assurance danoises ne sont pas reconnues par l'assurance pension allemande aux fins d'une augmentation du montant de la pension. Cette solution le désavantagerait d'une manière inacceptable par rapport à d'autres bénéficiaires d'une pension qui ont pris leur retraite avant le 1<sup>er</sup> avril 1973 et qui ont également accompli des périodes de cotisation au Danemark.

M. Rönfeldt expose, en outre, ses doutes sur le point de savoir si le règlement n° 1408/71 peut, en tout état de cause, lui être appliqué, puisque ce dernier, entré en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> avril 1973, ne tient compte que des périodes d'assurance accomplies après cette date.

2. La *Bundesversicherungsanstalt für Angestellte*, partie défenderesse au principal, observe, à titre liminaire, que les périodes de cotisation au Danemark que le demandeur fait valoir ne constituent pas des périodes d'assurance susceptibles d'être ajoutées au sens de l'article 27 de l'AVG. Elles ne peuvent pas non plus, selon l'institution défenderesse, être prises en considération au titre du règlement n° 1408/71, dans la mesure où ce règlement ne prévoit pas que des périodes de cotisations étrangères soient ajoutées aux périodes de cotisation nationale aux fins d'une augmentation du montant de la pension, lors du calcul d'une pension nationale. Ce n'est que pour ouvrir le droit à une prestation, précise-t-elle, que les périodes d'assurance accomplies dans divers États membres sont totalisées.

Elle conteste, ensuite, les conclusions du demandeur fondées sur l'article 17 de l'accord germano-danois en matière de sécurité sociale, qui prévoit qu'il y a lieu de prendre en considération les périodes d'assurance danoise lors du calcul de la pension allemande ou aux fins d'augmenter ses droits à pension. A cet égard, elle fait valoir que l'accord germano-danois, précité, ne peut plus trouver application en raison de la règle inscrite à l'article 6 du règlement n° 1408/71, et cela même si cet accord faisait bénéficier le demandeur d'une prestation d'un montant plus élevé que ce qui lui revient en vertu de ce règlement.

L'institution défenderesse estime, par ailleurs, que la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Sozialgericht ne présente pas de question susceptible d'être déferée à la Cour en vue d'une interprétation du droit communautaire. Au contraire, le projet qui sous-tendrait cette demande — à savoir, faire compléter le règlement n° 1408/71 par une règle simplifiant la question des pensions de vieillesse — ne saurait faire l'objet d'une procédure préjudicielle en application de l'article 177 du traité.

3. De l'avis du *Conseil*, les questions que se pose la juridiction nationale concernent soit l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 1408/71, soit la conformité d'une législation nationale avec le droit communautaire, et notamment avec les articles 48 à 51 du traité et avec le règlement précité.

Le Conseil constate, d'abord, que la juridiction nationale exprime des doutes sur la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions nationales qui établissent

des limites d'âge différentes en ce qui concerne l'admission au bénéfice des prestations du régime d'assurance pension d'un État membre. La juridiction nationale, remarque le Conseil, ne fait aucune référence à des doutes similaires quant à la compatibilité du règlement n° 1408/71 avec les dispositions du traité.

Le Conseil affirme qu'il ne voit pas très bien comment ces doutes de la juridiction nationale quant à la compatibilité des dispositions nationales citées avec le droit communautaire pourraient conduire cette juridiction à mettre en cause la validité du règlement n° 1408/71. Il fait observer, à cet égard, que ce règlement, établi sur la base de l'article 51, vise la coordination, et non l'harmonisation, des législations nationales en matière de sécurité sociale. En s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, il précise que l'article 51 laisse subsister des différences entre les régimes de sécurité sociale des États membres.

Le Conseil fait, ensuite, référence à la demande du juge national à la Cour d'interpréter l'article 94 du règlement n° 1408/71, ainsi que de se prononcer, en relation avec une garantie de la propriété en droit communautaire, sur le fondement et la portée des droits à pension acquis dans deux États différents. De l'avis du Conseil, aucune de ces deux questions ne se réfère à la validité du règlement n° 1408/71 au regard du traité.

Le Conseil conclut en constatant qu'il ne voit pas en quoi la compatibilité du règlement n° 1408/71 avec le traité, telle qu'elle apparaît énoncée dans l'ordonnance de renvoi, serait mise en cause, tandis qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la

compatibilité de la loi nationale avec le droit communautaire.

4. De l'avis de la *Commission*, la question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le droit communautaire prévoit la prise en compte des périodes d'assurances accomplies au Danemark et des cotisations versées dans ce pays, en vue de l'octroi anticipé de la pension de retraite allemande.

A ce sujet, la *Commission* remarque, d'abord, que, s'il est constant entre les parties au litige que les périodes accomplies au Danemark doivent être prises en considération pour ce qui est de l'acquisition et du maintien des droits à pension du requérant, elles s'opposent, toutefois, sur la question de savoir si ces périodes accomplies au Danemark doivent également être prises en compte en Allemagne en vue d'un accroissement de la pension de retraite, c'est-à-dire dans le calcul du montant de cette pension.

La *Commission* rappelle, ensuite, les articles 16 et 17 de la convention germano-danoise en matière de sécurité sociale, qui prévoyaient que les Allemands ayant séjourné au Danemark et accompli des périodes d'assurance en République fédérale d'Allemagne bénéficiaient de la prise en compte, dans le calcul de la retraite allemande, des périodes de séjours accomplis au Danemark.

Elle rappelle, en outre, les règles inscrites à l'article 45 du règlement n° 1408/71 concernant la prise en compte des périodes d'assurance ou de résidence accomplies par des travailleurs dans d'autres États membres. Ces dispositions, précise la *Commission*, assurent aux travailleurs qui se déplacent à

l'intérieur de la Communauté, conformément à la prescription de l'article 51 du traité, la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans les différents États membres pour l'acquisition et le maintien de droits à prestations. Les périodes d'attente — telles que celles que prévoit l'article 25 de l'AVG — peuvent, selon la Commission, être accomplies sous la forme de périodes d'assurance passées à l'extérieur du pays d'origine. En revanche, les périodes d'assurance ou de résidence n'ont pas, selon elle, d'incidence sur les éléments constitutifs de la pension qui ne sont pas des conditions de l'acquisition des droits à pension, tels que, notamment, le montant de la pension.

Pour résoudre ce dernier problème, il convient, selon la Commission, de se référer à l'article 6, sous a), du règlement n° 1408/71, qui prévoit que celui-ci se substitue, dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, aux conventions de sécurité sociale en vigueur entre États membres. La Commission estime que les dispositions de cet article sont claires et obligatoires, dans la mesure où elles ne font pas l'objet de réserves: en l'espèce, tel ne serait pas le cas en ce qui concerne l'article 17 de la convention germano-danoise en matière de sécurité sociale. Cette disposition, précise la Commission, a été remplacée par des règles communautaires, même pour les cas dans lesquels elle comporte pour le requérant des avantages supérieurs à ceux qui découlent du règlement n° 1408/71.

La Commission fait remarquer que c'est dans ce contexte que le Sozialgericht demande à la Cour de dire si le règlement n° 1408/71 est conforme au droit communautaire primaire de rang plus élevé. La

Commission constate, à cet égard, que, selon l'article 51 du traité, les dispositions communautaires de sécurité sociale — règlements n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 — ont précisément pour objet de « réaliser » la primauté qui revient au droit communautaire dans la coordination des ordres juridiques nationaux des États membres dans le domaine social, par rapport à ces États membres eux-mêmes, et de remplacer par une réglementation communautaire les différentes conventions conclues entre ceux-ci. Par conséquent, ajoute la Commission, l'inapplicabilité des conventions conclues entre États membres qui résulte de l'entrée en vigueur des règlements de la Communauté est conforme à la lettre et à l'esprit des articles 48 à 51 du traité CEE.

La Commission expose, ensuite, que, dans son arrêt du 13 octobre 1976, Saieva (32/76, Rec. p. 1523), la Cour a fait observer que les dispositions transitoires du règlement n° 1408/71, dont l'article 94, paragraphe 5, fait partie, sont inspirées du principe que « les prestations accordées selon le règlement n° 3, et qui sont plus avantageuses que les prestations résultant du nouveau règlement, ne seront pas réduites ... le but de la disposition est de donner à l'intéressé le droit de demander, en sa faveur, la révision de prestations liquidées sous le régime de l'ancien règlement ».

Compte tenu de cette décision et eu égard à la jurisprudence de la Cour relative à la réduction des prestations acquises au titre du seul droit national, la Commission se demande si l'objectif des articles 48 à 51 du traité est effectivement réalisé si, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, le demandeur perd des avantages que lui accordent des dispositions

nationales. La Commission rappelle, à ce sujet, l'arrêt du 21 octobre 1975, Petroni (24/75, Rec. p. 1149), dans lequel la Cour avait estimé que le but des articles 48 à 51 ne serait pas atteint si, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre les avantages de sécurité sociale que leur assure, en tout état de cause, la seule législation d'un État membre.

La Commission fait à cet égard valoir que, même à supposer que l'article 51 du traité ne doive assurer la coordination des régimes nationaux que dans une mesure limitée, de façon à éviter tout désavantage sur le plan du droit social aux personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté pour exercer leur activité professionnelle et sans pour autant réduire les avantages découlant de la liberté de circulation, néanmoins, ce principe ne pourrait pas être appliqué en l'espèce puisque aucun droit à prestations acquis par le requérant au titre d'une législation nationale ne lui est retiré.

Selon la Commission, la réglementation communautaire n'affecte, dans leur montant, ni les droits acquis par le requérant au Danemark au titre de la législation danoise ni les droits acquis par le requérant en Allemagne au titre de la législation allemande. La prise en compte des périodes accomplies au Danemark que revendique le requérant n'est, à son avis, qu'un avantage qui ne découle pas du seul droit danois ou du seul droit allemand, c'est-à-dire uniquement du droit d'un État membre, mais qui résulte d'une prétention qui ne relève pas du droit communautaire et qui dépend seulement de l'applicabilité de la convention germano-danoise en matière d'assurance sociale.

La Commission considère, par ailleurs, qu'il n'appartient pas à la Cour de se pencher sur la question de savoir si une telle prétention bénéficie de la protection du droit de propriété dans le cadre du droit national. Elle estime que c'est aux juridictions nationales qu'il revient de se prononcer sur la position qu'occupent, par rapport au droit communautaire, des situations juridiques nationales garanties par le droit constitutionnel, compte tenu du principe de la primauté du droit communautaire.

Par conséquent, souligne la Commission, le droit communautaire ne garantit aucune situation juridique résultant des conventions de sécurité sociale conclues entre États et applicables avant l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire adoptée en la matière.

La Commission propose, dès lors, à la Cour de répondre à la juridiction de renvoi dans les termes suivants:

« Conformément aux articles 6 et 7 du règlement (CEE) n° 1408/71, celui-ci s'est substitué aux conventions de sécurité sociale conclues entre États membres. Ce principe est impératif et ne permet aucune exception, même dans les cas dans lesquels l'application d'une convention comporte, pour une personne à laquelle le règlement (CEE) n° 1408/71 s'applique, des avantages supérieurs à ceux qui découlent de ce règlement. »

M. Díez de Velasco  
Juge rapporteur