est cumulé avec des droits à des prestations de même nature ouverts du fait de l'exercice d'une activité professionnelle.

Kutscher Sørensen Bosco

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 mars 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 2 MARS 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Après le divorce de leurs parents et après le remariage de leur mère avec un ressortissant belge, les deux demandeurs dans l'instance principale, ressortissants allemands nés en 1965 et en 1967, sont allés habiter en Belgique au domicile de leur mère et de leur beau-père. Comme celui-ci exerce une activité en Belgique depuis le 1er août 1972, il perçoit des allocations familiales, donc des allocations pour enfants à charge conformément à la législation belge. Au début, cette allocation était de 845,25 FB pour le premier enfant et de 1 168,75 FB pour le second enfant; ultérieurement — jusqu'en août 1977 —, elle a été portée à 3 599,50 FB pour le premier enfant et à 5 185 FB pour le second enfant.

Après le décès de leur propre père — le 11 janvier 1974 —, le Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz (office régional d'assurance de la province rhénane) a reconnu en outre que les deux enfants avaient droit à une rente d'orphelin conformément à la «Reichsversicherungsordnung» (code d'assurance sociale du Reich), compte tenu des périodes d'assurance accomplies par leur père décédé. Cette rente d'orphelin a été tout d'abord pour chacun de 197,20 DM par mois, et, à partir de juillet 1975, de 219,10 DM pour chacun. Ce droit a toutefois été suspendu en raison du paiement de l'allocation belge pour enfants à charge. A cet égard, le Landesversicherungsanstalt s'est référé à l'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille

1 — Traduit de l'allemand.

qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° L 149 du 5. 7. 1971, p. 2). Cet article prévoit que le droit aux prestations dues en vertu de l'article 77 (allocations familiales prévues pour les titulaires d'une pension ou d'une rente de vieillesse ou d'invalidité ainsi que les majorations ou les suppléments de ces pensions ou rentes prévus pour les enfants de ces titulaires) et en vertu de l'article 78 (allocations familiales, allocations supplémentaires ou spéciales prévues pour les orphelins ainsi que les pensions ou les rentes d'orphelins) est suspendu si les enfants ouvrent droit à des prestations ou allocations familiales au titre de la législation d'un État membre, du fait de l'exercice d'une activité professionnelle. Dans ce cas, les intéressés doivent être considérés comme les membres de la famille d'un travailleur.

Contre la décision de suspension, les deux enfants intéressés, représentés par leur mère, ont tout d'abord intenté un recours devant le Sozialgericht de Düsseldorf. Après le rejet de leur recours, ils ont interjeté appel devant le Landessozialgericht du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie.

Par ordonnance du 1er septembre 1977, cette juridiction a sursis à statuer et a saisi la Cour européenne de justice en application de l'article 1977 du traité CEE, afin qu'elle statue à titre préjudiciel sur les deux questions suivantes:

1. Lorsqu'un orphelin s'établit en Belgique, en raison du remariage de la mère, laquelle, précédemment, peut prétendre en Allemagne pour cet enfant, parallèlement à la rente d'orphelin, à l'allocation pour enfants à charge, conformément à la «Bundeskindergeldgesetz» (loi fédérale relative aux allocations pour enfants à charge), et lorsque le beau-père perçoit de la Caisse de compensation pour allocations familiales de la région liégeoise des allocations familiales pour cet enfant, le droit à prestation d'une rente d'orphelin allemande due en vertu de l'article 1267 de la Reichsversicherungsordnung est-il suspendu, eu égard aux dispositions de l'article 79, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1408/71

   a) en totalité, ou

   b) seulement dans la mesure où la rente d'orphelin allemande majorée des allocations familiales belges excède le montant de la rente d'orphelin allemande majorée des allocations allemandes pour enfants à charge servies sur la base de la «Bundeskindergeldgesetz»?

2. Ou bien

   Faut-il entendre l'article 79, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1408/71 en ce sens que les droits à prestations ouverts au titre des articles 77 et 78 ainsi que de l'article 79, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1408/71 ne sont suspendus, en vue d'éviter les doubles prestations, que si des droits de même nature sont octroyés dans un autre pays membre — c'est-à-dire s'il s'agit de rentes d'orphelins revendiquées auprès des organismes d'assurance de deux États membres, le droit à prestation est suspendu pour l'une des deux rentes d'orphelin et, s'il s'agit d'une allocation pour enfants à charge revendiquée dans les États membres, le droit à l'une ou à l'autre des prestations pour enfants à charge est suspendu — tandis que des droits à prestations de nature distincte revendiqués dans deux États membres (par exemple, d'un côté l'allocation pour enfants à charge et, de l'autre, la rente d'orphelin) ne sont pas, eux, visés par l'article 79, paragraphe 3?

Ces questions appellent de notre part les observations suivantes:

1. Après l'exposé qui nous a été fait, il semble que le propre père des deman-

deurs, dont le décès a ouvert le droit à la rente allemande d'orphelin en raison de sa situation juridique d'assuré, n'a exercé une activité qu'en république fédérale d'Allemagne et n'était donc pas un travailleur migrant à l'intérieur de la Communauté. De même, le beau-père belge, qui perçoit en Belgique une allocation pour enfants à charge en raison de son activité rémunérée, n'accomplit des périodes d'emploi qu'en Belgique et n'est donc pas, lui non plus, un travailleur migrant. La question de l'application des ordres juridiques de deux États membres ou plus précisément — en ce qui concerne l'allocation belge pour enfants à charge — ne s'est posée que parce que, après s'être remariée, la mère, qui n'a jamais eu d'activité professionnelle et qui, semble-t-il, n'a pas l'intention d'exercer une activité rémunérée en Belgique, est allée habiter dans ce pays au domicile de son second mari. Dans ces conditions — comme la Commission l'a souligné à bon droit — on est tenté d'étudier tout d'abord la question préliminaire de savoir si le droit des demandeurs à une rente, auquel l'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 doit être appliqué, tombe dans le champ d'application personnel de ce règlement.

En réalité, il y a de fortes raisons d'en douter, car le cumul de la rente allemande d'orphelin et de l'allocation belge pour enfants à charge n'a manifestement aucun rapport avec la libre circulation des *travailleurs* dans la Communauté; les problèmes de coordination qui surgissent ici ne découlent pas — ainsi qu'il apparaît clairement — de l'usage de la libre circulation au sens du traité.

On pourrait, il est vrai, objecter à cela que, déjà dans la jurisprudence antérieure, dans toute une série de cas — la Commission les a cités au cours de la procédure orale — les dispositions du règlement n° 3 qui a précédé le règlement n° 1408/71, ont été interprétées de manière très large quant au champ d'application personnel. Il s'agissait alors, dans le domaine de l'assurance accidents, de cas dans lesquels le dommage survenu dans un autre État membre n'était pas lié à l'activité professionnelle, et où le rapport de travail ne rendait pas indispensable un changement de localité, et il s'agissait, dans le domaine de l'assurance maladie, d'affaires dans lesquelles le survivant déplace son domicile ou dans lesquelles il était question d'un séjour temporaire dans un autre État membre. Pour les détails, nous renvoyons aux arrêts rendus dans les affaires 75/63, M. K. H. Unger, épouse R. Hoekstra/Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten, arrêt du 19 mars 1964, volume 1964, p. 346; 31/64, Caisse communale d'assurances (la prévoyance sociale)/H. W. Bertholet, arrêt du 11 mars 1965, volume 1965, p. 111; 44/65 Hessische Knappschaft/Singer et Fils, arrêt du 9 décembre 1965, volume 1965, p. 1291; 61/65, veuve G. Vaassen-Göbbels/Direction du Beamtenfonds voor het Mijnbedrijf, arrêt du 30 juin 1966, Recueil 1966, p. 377; et 27/69, Caisse de maladie des CFL «Entr'aide médicale» et Société nationale des chemins de fer luxembourgeois/Compagnie belge d'assurances générales sur la vie et contre les accidents, arrêt du 12 novembre 1969, volume 1969, p. 405.

D'autre part, on pourrait faire remarquer que, selon la disposition générale de l'article 2, paragraphe 1, relatif au champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, celui-ci s'applique également aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation d'un État membre. En outre, l'article 78, paragraphe 2, parle de prestations pour l'orphelin d'un travailleur défunt qui a été soumis à la législation d'un seul État membre.

Nous avons cependant le sentiment que les doutes auxquels nous avons fait allusion tout à l'heure, ne peuvent pas être impérativement éliminés de cette manière.

En ce qui concerne la jurisprudence citée, relative au règlement n° 3, l'élément important nous paraît être qu'elle concernait des questions d'assurances accidents et d'assurances maladie et qu'elle est manifestement inspirée par le souci de procéder à l'extension indiquée dans l'intérêt des titulaires du droit ou en tout cas, d'une manière qui ne leur soit pas préjudiciable. En l'espèce, au contraire, il s'agit de l'assurance rente de survivants et d'une disposition qui vise à restreindre le droit.

D'autre part, pour ce qui est des dispositions citées du règlement n° 1408/71, elles permettent difficilement de conclure que ce règlement engloberait de manière générale tous les travailleurs, qu'ils soient ou non des travailleurs migrants de la Communauté. En réalité, cela dépasserait manifestement les objectifs et les limites de l'article 51 du traité CEE, selon lequel les systèmes de sécurité sociale doivent être coordonnés uniquement en vue d'établir la libre circulation des travailleurs. Les formules de grande portée citées s'expliquent donc mieux en faisant remarquer que tous les mouvements migratoires de travailleurs ne doivent pas nécessairement aboutir à l'application de plusieurs ordres juridiques nationaux. Il faut penser, par exemple, aux cas dans lesquels le franchissement de la frontière a lieu avant le premier engagement pour une activité, une fois la formation terminée, ou à ceux dans lesquels le principe de l'article 13, paragraphe 2 a) — caractère déterminant de la législation du pays d'emploi —, ne s'applique pas. Les formules citées pourraient bien avoir été choisies en considération de ces situations dans lesquelles il s'agit effectivement de travailleurs migrants authentiques.

Pour ces motifs, nous sommes portés à interpréter l'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 en ce sens qu'il ne concerne que les prestations prévues pour des orphelins qui sont directement ou indirectement intéressés par la migration du père ou de la mère et qu'il ne s'applique pas à des orphelins qui, pour d'autres raisons, possèdent des droits au titre des dispositions de plusieurs États membres.

Puisque, dans le cas de l'instance principale, la suspension de la rente d'orphelin est fondée exclusivement sur le droit communautaire — la Reichsversicherungsordnung (code d'assurance sociale du Reich) et la «Bundeskindergeldgesetz» (loi fédérale relative aux allocations pour enfants à charge) n'excluent manifestement pas un cumul de la rente d'orphelin et de l'allocation allemande pour enfants à charge, de même qu'un transfert de la rente d'orphelin semble être également possible selon la Reichsversicherungsordnung — cela aboutirait au résultat que le non-paiement de la rente allemande d'orphelin, précisément parce que la disposition tirée du droit communautaire ne se rapporte pas à la question, ne peut pas être conforme au droit.

2. Nous n'entendons pas nous en tenir à cette conclusion. Nous voulons au contraire approfondir encore les questions posées — pour le cas où son bienfondé serait mis en doute ou pour celui où il faudrait admettre que le père ou le beau-père des demandeurs sont des travailleurs migrants entre les États membres concernés. A cet égard, il nous semble judicieux de traiter d'abord de la question de savoir si une suspension doit être exclue en raison de l'hétérogénéité des prestations en question, car, en cas de réponse positive à cette question, l'examen des autres deviendrait superflu.

Il est manifeste que les prestations en question sont tout à fait hétérogènes. Dans ses observations, le gouvernement italien l'a également fait remarquer en se référant aux définitions contenues dans l'article 1 du règlement n° 1408/71. Ainsi, il est clair que, dans le cas des allocations familiales, deux personnes au moins sont intéressées; le membre de la famille lui-même n'est pas

l'ayant droit, et, pour le titulaire du droit, l'existence d'un autre rapport juridique, normalement un rapport de travail, est caractéristique. Dans le cas des rentes d'orphelin, seuls les orphelins sont titulaires du droit et il n'y a pas de dépendance d'un rapport de travail existant. En réalité, les rentes d'orphelin sont des rentes de survivant, et elles auraient dû être traitées dans le cadre du troisième chapitre (pensions vieillesse et décès), sans la disposition expresse de l'article 44, paragraphe 3.

Certes, l'article 79 ne semble tenir compte ni de cela ni du fait que — comme la Commission l'a souligné — on ne voit aucun motif raisonnable de politique sociale pour interdire un cumul de prestations familiales et de rentes d'orphelin. Cet article concerne manifestement des prestations accordées aux orphelins tant en cette qualité qu'en celle de membre de la famille. Comme le texte même paraît le suggérer, dans le cas où les enfants ouvrent droit à des prestations ou allocations familiales au titre de la législation d'un État membre du fait de l'exercice d'une activité professionnelle, les droits fondés sur l'article 77, c'est-à-dire les droits à allocations familiales pour les titulaires d'une rente ou les droits à majorations ou suppléments de ces rentes, d'une part, et les droits au titre de l'article 78, c'est-à-dire les droits à allocations familiales, à allocations supplémentaires ou spéciales prévues pour les orphelins ou les pensions ou rentes d'orphelin, d'autre part, sont suspendus.

Mais nous ne pouvons pas en rester là. Il faut tendre à une interprétation qui évite les contradictions à l'intérieur du système, qui mette en valeur de manière adéquate le sens et le but de la réglementation et qui tienne compte de principes importants qui peuvent être tirés du traité.

Sous cet angle, la remarque faite par le gouvernement italien, selon laquelle le principe du maintien d'un droit à prestations en cas de déplacement du domicile dans un autre État membre peut être tiré de l'article 51 du traité, n'est pas sans intérêt. Le gouvernement italien a également fait valoir à bon droit que la jurisprudence relative au domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants fait toujours apparaître le souci d'éviter la survenance de pertes de droit. Sous cet aspect, il y a lieu de considérer que la possibilité du cumul de différents droits à prestations existerait pour des orphelins qui demeurent dans un État membre, tandis qu'une interprétation textuelle de l'article 79 aboutirait pour eux à une perte de droit, parce qu'une autre personne change de localité; à cet égard, le fait qu'il s'agisse d'un droit financé par des contributions d'assurance serait particulièrement grave. En outre, la référence du gouvernement italien au fait que, selon la disposition contenue dans l'article 12, un cumul n'est en principe exclu qu'en cas de plusieurs prestations de même nature ou lorsqu'il existe un cumul de plusieurs prestations en la personne d'un ayant droit, nous paraît importante.

A cet égard, les remarques que la Commission a faites sont d'un grand secours. Il en ressort que, lors de l'interprétation, il faudrait songer que l'article 79, paragraphe 3, ne régit qu'un seul cas de cumul (cumul avec des prestations servies en raison de l'exercice d'une activité professionnelle) et qu'un autre cas (cumul avec des prestations servies sur la base de la résidence) est traité à l'article 10, paragraphe 1, b), du règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 dans la rédaction du règlement n° 878/73 (JO n° L 86 du 31. 3. 1973, p. 1). Cet article est ainsi rédigé:

«Le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre, selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations n'est pas subordonnée à des conditions d'assurance ou d'emploi, est suspendu lorsque, au cours d'une

même période et pour le même membre de la famille:

a) ...

b) Des prestations sont dues en application des articles 77 ou 78 du règlement. Toutefois, si le titulaire de pension ou de rente ayant droit à prestation en vertu de l'article 77 du règlement, son conjoint ou la personne qui a la garde des orphelins pour lesquels des prestations sont dues en vertu de l'article 77 du règlement exerce une activité professionnelle sur le territoire dudit État membre, le droit aux allocations familiales dues en application des articles 77 ou 78 du règlement au titre de la législation d'un autre État membre est suspendu; dans ce cas, l'intéressé bénéficie des prestations ou allocations familiales de l'État membre sur le territoire duquel résident les enfants, à la charge de cet État membre, ainsi que, le cas échéant, des prestations autres que les allocations familiales visées par les articles 77 ou 78 du règlement, à la charge de l'État compétent au sens de ces articles.»

Il faut en déduire que, dans les conditions indiquées — droit dans l'État de résidence indépendamment de conditions d'assurance et d'emploi et activité professionnelle de la personne qui a la garde des orphelins sur le territoire de cet État — certes, les droits au titre de l'article 78 sont suspendus, mais non pas les droits aux prestations qui n'entrent pas parmi les allocations familiales, donc également les rentes d'orphelin. Un cumul de rentes d'orphelin dans l'État compétent selon l'article 78 avec des allocations familiales dans l'État de résidence est donc parfaitement possible. Il faut en conclure qu'il doit en être de même pour l'article 79, paragraphe 3; il nous semble donc tout à fait clair que seule cette interprétation est conforme à son esprit et à son but.

En conséquence, à propos de la question du Landessozialgericht on peut constater que l'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 n'entend exclure qu'un cumul de prestations *de même nature.*

3. Comme la Commission l'a proposé, il faudrait donc répondre de la manière suivante à la question du Landessozialgericht:

a) L'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 interdit le cumul de droits au titre de l'article 78 et de l'article 79, paragraphe 2, dudit règlement avec des droits à des prestations ou des allocations familiales ouverts du fait de l'exercice d'une activité professionnelle, lorsque le cumul de ces droits est dû à des circonstances tenant au déplacement, à l'intérieur de la Communauté, du travailleur assuré.

b) Selon les dispositions de l'article 79, paragraphe 3, le droit à des allocations supplémentaires ou spéciales pour orphelins ou à des pensions ou rentes d'orphelin au sens de l'article 78 n'est suspendu que dans la mesure où il est cumulé avec des droits de même nature à des prestations ou des allocations familiales ouverts du fait de l'exercice d'une activité professionnelle.