CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 14 avril 1994 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, le tribunal du travail de Mons (Belgique) demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 46 et 51 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil [dans sa version codifiée par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 [1]], 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.

2. Le demandeur au principal, M. Lio Bettaccini, bénéficie depuis le 1er mars 1962 d'une pension d'invalidité à charge de la Belgique. Il bénéficie également d'une pension d'invalidité en Italie. En Belgique, il remplissait toutes les conditions prévues par la législation nationale pour l'acquisition du droit à une pension d'invalidité sans devoir invoquer des périodes d'assurance accomplies dans un autre État membre. Sa pension d'invalidité italienne est une prestation proratisée, acquise par totalisation des périodes d'assurance accomplies en Italie et en Belgique. Dès le départ, l'application des règles anticumul de la législation nationale belge a entraîné la diminution du montant de la pension belge compte tenu de la pension italienne. La pension ainsi déterminée a été payée jusqu'en décembre 1989.

3. En juin 1992, la commission administrative de la Caisse de prévoyance de Charleroi (ci-après « commission administrative ») a été informée que M. Bettaccini percevait depuis le 1er janvier 1990, en sus de sa pension d'invalidité italienne, une nouvelle prestation italienne appelée *assegno per il nucleo familiare* (allocation pour le noyau familial) de 90 000 LIT par mois.

4. Considérant que l'allocation pour le noyau familial faisait partie intégrante de la pension d'invalidité italienne, la commission administrative a estimé qu'il convenait, en application des dispositions de l'article 51, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, de réexaminer les droits de M. Bettaccini à la pension d'invalidité belge à dater du 1er janvier 1990. Au cours de ce réexamen, la commission administrative a appliqué une règle anticumul belge énoncée à l'article 23, paragraphe 1, de l'arrêté royal du 19 novembre 1970, selon laquelle la pension d'invalidité accordée au titre de l'arrêté royal en question ne peut être cumulée avec une ou

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 230, p. 6. Pour la version consolidée du règlement, voir JO 1992, C 325, p. 1.

plusieurs pensions de retraite ou d'invalidité octroyées en vertu d'une législation belge ou étrangère que jusqu'à concurrence du montant annuel de la pension. La commission administrative a décidé que la pension d'invalidité de M. Bettaccini devait être réduite compte tenu de l'allocation pour le noyau familial qu'il percevait en Italie depuis le 1er janvier 1990. Elle a décidé également que la réduction devait être appliquée rétroactivement et a demandé le remboursement de 450 729 BFR pour la période allant du 1er janvier 1990 au 30 octobre 1992. Il convient d'observer que la somme réclamée par la commission administrative dépassait de loin la somme réellement perçue par M. Bettaccini, pendant la période en question, à titre d'allocation pour le noyau familial.

5. M. Bettaccini a contesté la décision de la commission administrative devant le tribunal du travail de Mons. Il a fait valoir que l'allocation pour le noyau familial est une prestation familiale qui ne fait pas partie intégrante de la pension d'invalidité italienne et que l'article 51 du règlement n° 1408/71 ne permet pas de procéder à un nouveau calcul de sa pension d'invalidité belge.

6. Le tribunal du travail a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Pour le calcul de l'article 46, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, l'État belge peut-il incorporer dans le montant de la pension d'invalidité italienne la part de l'allocation pour le noyau familial que l'Italie alloue en raison de la charge d'un conjoint en application de la loi n° 153 du 13 mai 1988?

2) Le remplacement des allocations familiales ou allocations complémentaires de famille par l'allocation pour le noyau familial instaurée par la loi n° 153 du 13 mai 1988 permet-il, en vertu de l'article 51 du règlement n° 1408/71, de procéder à un nouveau calcul comparatif avec actualisation des montants des pensions sur base du droit national et du droit européen, en particulier l'article 46 du règlement n° 1408/71? »

7. Nous proposons d'examiner d'abord la seconde question. Cette question vise à savoir si, en raison de l'allocation pour le noyau familial dont M. Bettaccini bénéficie depuis le 1er janvier 1990, la commission administrative avait le droit, ou même l'obligation, en vertu de l'article 51, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, d'effectuer un nouveau calcul de la pension d'invalidité belge conformément à l'article 46 dudit règlement. L'article 51 du règlement est libellé comme suit:

« 1. Si, en raison de l'augmentation du coût de la vie, de la variation du niveau des salaires ou d'autres causes d'adaptation, les prestations des États concernés sont modifiées d'un pourcentage ou montant déterminé, ce

pourcentage ou montant doit être appliqué directement aux prestations établies conformément à l'article 46, sans qu'il y ait lieu de procéder à un nouveau calcul selon ledit article.

2. Par contre, en cas de modification du mode d'établissement ou des règles de calcul des prestations, un nouveau calcul est effectué conformément à l'article 46. »

8. Il ressort clairement des termes de l'article 51, paragraphe 2, qu'il n'y a lieu d'effectuer un nouveau calcul conformément à l'article 46 qu'en cas de « modification du mode d'établissement ou des règles de calcul des prestations ». Il est nécessaire avant tout de déterminer quelles prestations sont visées en l'occurrence. L'article 51, paragraphe 2, exige-t-il un nouveau calcul en cas de modification du mode d'établissement ou des règles de calcul de *n'importe quel* type de prestation perçue par la personne concernée? Ou la modification doit-elle affecter des prestations régies par le chapitre 3 du titre III du règlement n° 1408/71 (le chapitre dont fait partie l'article 51), dont le montant a été établi initialement en vertu de l'article 46 du règlement?

9. Selon nous, il ressort de l'économie et de la finalité de l'article 51, ainsi que de son libellé, que la disposition ne concerne que les prestations régies par le chapitre 3 (c'est-à-dire les pensions de vieillesse et prestations en cas de décès, prestations de survivants et également — en vertu de l'article 40, paragraphe 1, du règlement — les prestations d'invalidité).

10. L'article 51 est intitulé « Revalorisation et nouveau calcul des prestations ». Cet article, qui a été interprété dans de nombreux arrêts de la Cour [2], vise à déterminer les circonstances dans lesquelles des prestations calculées conformément au chapitre 3 doivent faire l'objet d'un nouveau calcul. L'article distingue entre deux situations. Le paragraphe 1 a trait à la situation dans laquelle les prestations concernées sont adaptées au moyen d'un pourcentage ou montant déterminé afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie ou de variations du niveau des salaires: lorsqu'une telle adaptation (appelée « indexation des prestations ») a lieu dans l'un des États concernés, le pourcentage ou montant déterminé est appliqué aux prestations versées dans cet État, et aucun nouveau calcul n'est effectué conformément à l'article 46, ni dans cet État, ni dans tout autre État dans lequel la personne concernée reçoit des prestations de vieillesse ou d'invalidité. Le paragraphe 2 s'applique en cas de modification du mode d'établissement ou des règles de calcul des prestations en question, par opposition à une simple indexation: lorsqu'une telle modification intervient, il y a lieu de procéder à un

2 — Voir, en particulier, les arrêts du 2 février 1982, Sinatra (7/81, Rec. p. 137); du 1er mars 1984, Cinciuolo (104/83, Rec. p. 1285); du 21 mars 1990, Ravida (C-85/89, Rec. p. I-1063), et du 20 mars 1991, Cassamali (C-93/90, Rec. p. I-1401).

nouveau calcul complet conformément à l'article 46. Selon l'arrêt Sinatra [3], le paragraphe 2 ne s'applique pas seulement lorsque les adaptations des prestations procèdent d'une modification de la législation pertinente, mais aussi lorsqu'elles résultent d'un changement dans la situation individuelle de la personne concernée.

11. Rien dans le libellé de l'article 51 ne suggère qu'il concerne autre chose que le nouveau calcul de prestations régies par le chapitre dans lequel il est situé. En particulier, le libellé de l'article 51, paragraphe 2, ne suggère en rien que le nouveau calcul qui y est visé devrait résulter d'autre chose que d'une modification du mode d'établissement ou des règles de calcul des prestations régies par ce chapitre. Une modification des règles de calcul d'autres types de prestations, telles les prestations familiales, ne devrait pas entraîner l'application de l'article 51.

12. Le tribunal du travail connaît la jurisprudence de la Cour relative à l'article 51. Il relève que l'octroi à M. Bettaccini de l'allocation pour le noyau familial résulte d'une modification en profondeur de la législation italienne et ne constitue pas une adaptation de ses prestations due à l'augmentation du coût de la vie. Il relève, par ailleurs, qu'il n'y a pas eu de modification dans la situation personnelle de M. Bettaccini. Il soulève la question de savoir si, dans ces conditions, l'article 51 permet de procéder à un nouveau calcul conformément à l'article 46.

13. Le tribunal du travail examine la nature de l'allocation pour le noyau familial par rapport à sa première question préjudicielle plutôt que par rapport à la seconde question. Il observe que, en droit belge, la part de l'allocation pour le noyau familial attribuée en raison de la charge d'un conjoint ne peut pas être assimilée à des allocations familiales, mais doit plutôt être considérée comme faisant partie intégrante de la pension d'invalidité italienne. Cette caractérisation de l'allocation pour le noyau familial a peut-être amené le tribunal du travail à penser que l'article 51, paragraphe 2, peut trouver application dans les circonstances de l'espèce. Certes, si l'allocation pour le noyau familial devait être considérée comme faisant partie intégrante de la pension d'invalidité de M. Bettaccini, il serait logique de traiter l'octroi de cette allocation comme une modification des règles de calcul de sa pension d'invalidité.

14. Toutefois, il n'est pas correct, à notre avis, de caractériser l'allocation pour le noyau familial par référence au droit belge. Si une telle pratique était suivie, la portée de l'article 51 — qui occupe une position clé dans le système établi par le chapitre 3, puisqu'il détermine quand une adaptation des prestations dans un État nécessite un nouveau calcul complet des prestations versées dans tous les États concernés — varierait selon l'État par les institutions duquel il est appliqué. Aux fins de l'application de l'article 51, l'allocation pour le noyau familial devrait donc recevoir une classification autonome, conformément aux règles de droit communautaire pertinentes, quelles qu'elles soient, et compte tenu de ses caractéristiques objectives.

3 — Cité à la note 2 ci-dessus.

15. Sur ce point, l'arrêt de la Cour dans l'affaire Viola [4], qui est cité dans le jugement de renvoi, est, selon nous, dépourvu de pertinence. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que, dans l'application des règles anticumul nationales, il appartenait au juge national de qualifier les prestations accordées dans un autre État membre conformément à la législation nationale applicable « compte tenu des règles relatives au conflit de lois » et que les dispositions communautaires étaient dépourvues de pertinence. Il ne résulte pas de cette décision qu'une prestation doit être qualifiée uniquement conformément au droit national aux fins de l'application d'une disposition de droit communautaire, telle que l'article 51 du règlement n° 1408/71.

16. Le jugement de renvoi et les observations du gouvernement italien contiennent certaines informations concernant l'allocation pour le noyau familial. L'allocation a été introduite dans le système de sécurité sociale italien par le décret-loi n° 69 du 13 mars 1988, converti par la suite en loi n° 153 du 13 mai 1988. Elle a remplacé pour les travailleurs salariés, les titulaires des pensions et prestations économiques de prévoyance résultant de leur travail salarié, les travailleurs assistés par l'assurance contre la tuberculose, le personnel de l'État en activité de service et à la retraite, les salariés et les pensionnés des organismes publics, les allocations familiales, les allocations complémentaires de famille et toutes autres prestations familiales de quelque dénomination que ce soit. Le « noyau familial » se compose des conjoints non légalement séparés et des enfants âgés de moins de 18 ans (aucune limite d'âge n'étant fixée pour les handicapés). Lorsque l'allocation pour le noyau familial est payée à une personne qui reçoit une pension d'invalidité, le montant de l'allocation ne dépend pas de celui de la pension d'invalidité, mais est déterminé par le revenu familial et par le nombre de personnes composant le noyau familial. Le même montant serait payé à des travailleurs en activité, à des chômeurs ou à des titulaires de pensions de vieillesse qui se trouvent dans les mêmes conditions de revenu et de composition du noyau familial.

17. A notre avis, les informations fournies dans le jugement de renvoi et dans les observations du gouvernement italien montrent que l'allocation pour le noyau familial ne saurait être considérée comme faisant partie intégrante de la pension d'invalidité. Elle possède, au contraire, les caractères essentiels de la prestation familiale au sens de l'article 1er, sous u), i), du règlement n° 1408/71, selon lequel « le terme 'prestations familiales' désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille... » [5]. Il s'ensuit que l'allocation pour le noyau familial relève du chapitre 7 (intitulé « Prestations familiales ») du titre III du règlement n° 1408/71 et se situeen dehors du domaine d'application du chapitre 3. L'octroi de l'allocation à M. Bettaccini ne met donc pas en œuvre l'article 51

4 — Arrêt du 5 octobre 1978 (26/78, Rec. p. 1771).

5 — Voir également l'arrêt du 16 juillet 1992, Hughes (C-78/91, Rec. p. I-4839, point 22), dans lequel la Cour a déclaré que « une prestation qui est accordée automatiquement aux familles qui répondent à certains critères objectifs portant notamment sur leur taille, leurs revenus et leurs ressources en capital, doit être assimilée à une prestation familiale au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 1408/71 ».

du règlement et n'oblige ni n'autorise la commission administrative à recalculer la pension d'invalidité de M. Bettaccini conformément à l'article 46 du règlement. Il convient, dès lors, de répondre à la seconde question par la négative.

18. S'il est répondu à la seconde question dans le sens que nous avons proposé, la première question perd toute pertinence puisqu'il n'y aura aucune raison de procéder à un nouveau calcul en vertu de l'article 46 du règlement n° 1408/71. Nous observerons simplement qu'il résulte de notre analyse relative à la seconde question que l'allocation pour le noyau familial ne saurait être incluse dans la pension d'invalidité italienne pour l'application de la règle anticumul précédemment énoncée à l'article 46, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement. Il convient d'observer que cette règle anticumul est à présent abrogée par le règlement (CEE) n° 1248/92 du Conseil, du 30 avril 1992 [6], qui est entré en vigueur, conformément à son article 4, le 1er juin 1992. Ce règlement a inséré dans le règlement n° 1408/71 les articles 46 bis, 46 ter et 46 quater, qui contiennent de nouvelles règles anticumul. Si l'article 51 imposait un nouveau calcul de la pension de M. Bettaccini, les dispositions de l'article 46 quater seraient apparemment pertinentes, étant donné qu'elles concernent le cumul, d'une part, de prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, et, d'autre part, de prestations de nature différente. Le juge national n'a toutefois déféré à la Cour aucune question relative à l'interprétation de l'article 46 quater et il ne convient pas, à notre avis, d'examiner les effets possibles de cette disposition sur un nouveau calcul de la pension d'invalidité de M. Bettaccini, d'autant plus qu'un tel calcul n'est pas nécessaire compte tenu de notre réponse à la seconde question.

Conclusion

19. Par conséquent, nous estimons qu'il conviendrait de répondre comme suit aux questions déférées à la Cour par le tribunal du travail de Mons:

« Lorsque les prestations payées au titre d'une pension d'invalidité sont calculées conformément à l'article 46 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, l'article 51 du règlement doit être interprété en ce sens qu'il exclut un nouveau calcul des prestations en question en cas d'octroi d'une allocation telle que l'allocation pour le noyau familial en cause dans la présente affaire. »

6 — JO L 136, p. 7.