ARRÊT DE LA COUR (PREMIÈRE CHAMBRE)
DU 13 NOVEMBRE 1984 [1]

F. A. Salzano
contre Bundesanstalt für Arbeit — Kindergeldkasse
(demande de décision préjudicielle, formée par le Sozialgericht München)

«Sécurité sociale — Allocations familiales — Suspension du droit aux prestations»

Affaire 191/83

Sommaire

Sécurité sociale des travailleurs migrants — Prestations familiales — Règles communautaires anticumul — Suspension du droit aux prestations dans l'État d'emploi — Prestations dues en vertu de la législation de l'État de résidence des membres de la famille — Conditions

(Règlement du Conseil n° 1408/71, art. 73 et 76)

La suspension du droit aux allocations familiales dues en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 dans le pays d'emploi de l'un des parents n'intervient pas lorsque l'autre parent réside avec les enfants dans un autre État membre et exerce dans ce pays une activité professionnelle sans toutefois percevoir d'allocations familiales pour les enfants du fait que ne sont pas réunies toutes les conditions requises par la législation de cet État membre pour effectivement percevoir lesdites allocations.

Dans l'affaire 191/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en application de l'article 177 du traité CEE, par le Sozialgericht München et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

F. A. Salzano, à Munich,

et

Bundesanstalt für Arbeit — Kindergeldkasse

1 — Langue de procédure : l'allemand.

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 1),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, A. O'Keeffe et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M[lle] D. Louterman, administrateur

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

M. Salzano est de nationalité italienne. Il est employé et réside en République fédérale d'Allemagne depuis mai 1979. M[me] Salzano réside avec leurs trois enfants en Italie.

Le 11 juillet 1979, M. Salzano a introduit une demande auprès du Bundesanstalt für Arbeit visant à obtenir l'octroi d'allocations familiales pour ses trois enfants qui résident en Italie. Les allocations en question ont été refusées pour la période du 1[er] mai 1979 au 31 décembre 1979 parce que, selon la défenderesse au principal, M[me] Salzano avait travaillé pendant cette période et qu'en raison de son activité rémunérée elle avait droit aux allocations familiales conformément aux dispositions légales italiennes. En application de l'article 76 du règlement n° 1408/71, le droit aux allocations familiales dues en vertu des dispositions des articles 73 et 74 doit être suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des allocations familiales sont également dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident.

M. Salzano a formé un recours contre cette décision de rejet devant le Sozialgericht qui, par ordonnance du 22 juillet 1983, a soumis à la Cour, en application de l'article 177 du traité, la question préjudicielle suivante:

«L'article 76 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 doit-il être interprété en ce sens que la suspension du droit aux allocations familiales dans le pays d'emploi de l'un des parents doit également intervenir — dans l'affirmative, pour quel montant — lorsque l'autre parent réside avec les enfants dans un autre État membre (pays de résidence) et exerce dans ce pays une activité professionnelle, sans toutefois percevoir d'allocations familiales pour les enfants, du fait que la demande, indispensable en vertu du droit national, de l'un des parents et/ou la renonciation de l'autre parent n'a pas été effectuée, de sorte qu'il n'est pas établi, si, et pour quel montant, le parent qui réside dans le pays de résidence des enfants a droit à des allocations familiales?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 12 septembre 1983.

Dans les motifs de l'ordonnance, la juridiction de renvoi constate que, selon le droit national de la République fédérale d'Allemagne, le requérant n'a aucun droit aux allocations familiales (Kindergeld) étant donné que ses enfants n'auraient ni leur domicile, ni leur résidence habituelle dans le champ d'application de la Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale relative aux allocations familiales, article 2, paragraphe 5). Le droit du requérant aux allocations familiales allemandes résulterait de dispositions du droit communautaire, de rang plus élevé, étant donné qu'en vertu de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, ses enfants devraient être traités comme s'ils résidaient sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne.

Toutefois, en vertu de l'article 76 du règlement, il y aurait lieu de suspendre le droit qui découle de l'article 73 si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des allocations familiales seraient également dues selon la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident.

A cet égard, le différend des parties porterait tout d'abord sur la question de l'interprétation du terme «suspendu» et surtout sur la question de savoir si le droit du demandeur à des allocations familiales allemandes devrait être suspendu en vertu de l'article 76 du règlement, étant donné qu'il n'est pas clair comment la notion «dues», contenue à l'article 76, devrait être interprétée.

La Cour de justice a déjà traité cette problématique dans deux arrêts, Ragazzoni (affaire 134/77, Recueil 1978, p. 763) et Rossi (affaire 100/78, Recueil 1979, p. 831). Toutefois, ces arrêts concernaient l'un et l'autre des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi italienne n° 903 du 9 décembre 1977 [1], relative à l'égalité entre hommes et femmes selon laquelle:

«Au lieu d'être versées au mari, les prestations familiales, les allocations familiales et les majorations de pensions pour les membres de la famille à charge peuvent être versées à la femme qui travaille ou qui bénéficie d'une pension dans les mêmes conditions et limites que celles qui s'appliquent au travailleur ou bénéficiaire de pensions masculin. En cas de demande des deux parents, les prestations familiales, les allocations familiales et les majorations de pensions pour les membres de la famille à charge sont versées à celui des parents avec lequel l'enfant vit.»

Compte tenu de cette situation juridique, la défenderesse partirait du principe que la mère des enfants remplirait en Italie toutes les conditions quant au fond pour avoir droit aux allocations familiales. Peu importe si en Italie l'exercice de ce droit impliquait une demande à cet effet de la

1 — Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana du 17 12 1977, n° 343

mère ainsi qu'une déclaration de renonciation. Il s'agirait en l'espèce uniquement de conditions de forme.

Le tribunal de renvoi incline à se ranger à l'avis du demandeur au principal, selon lequel une suspension en vertu de l'article 76 du règlement ne devrait avoir lieu que si, dans le pays de résidence des enfants, toutes les conditions pour le paiement des allocations familiales sont effectivement réunies, y compris donc la demande déposée à cette fin ainsi que, le cas échéant, la déclaration de renonciation de l'autre parent.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées par le requérant au principal, M. Salzano, représenté par M. J. Stahlberg, avocat à Munich, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par M. M. Seidel et M. E. Röder, agissant comme agents, par le gouvernement italien, représenté par M. O. Fiumara, avvocato dello Stato, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. M. Beschel, membre de son service juridique, assisté par M. B. Schulte du Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht à Munich.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

La Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure de la Cour, par ordonnance du 11 avril 1984, a décidé de renvoyer l'affaire devant la première chambre.

II — Observations écrites

Le *requérant au principal* estime qu'il pourrait y avoir suspension de droit aux allocations familiales seulement en cas de versement effectif ou du moins lorsque toutes les conditions de forme ou de fond seront réunies (Ragazzoni, affaire 134/77, Recueil 1978, p. 963).

L'article 76 du règlement n° 1408/71 n'aurait pas pour objet d'éviter le cumul de prestations qui ne seraient pas réelles mais seulement fictives.

La condition requise pour une suspension serait donc le double versement effectif des prestations.

Dans l'arrêt Rossi (affaires 100/78, Recueil 1979, p. 831) concernant l'article 79, paragraphe 3, du règlement qui contiendrait un régime parallèle à l'article 76, pour les titulaires de pension ou de rente, la Cour aurait dit que la suspension ne serait applicable et ne jouerait que pour le montant «effectivement perçu du fait de l'exercice d'une activité professionnelle». Une suspension du droit aux prestations

«n'est pas applicable si la mère n'a pas acquis effectivement le droit à ces mêmes allocations en vertu de la législation d'un autre État membre du fait qu'elle exerce une activité professionnelle ou parce que la qualité de chef de famille n'est reconnue qu'au père ou, en tout cas, parce que les conditions dont dépend l'attribution à la mère du droit de percevoir les allocations ne sont pas réalisées».

La Cour n'aurait pas, dans cette affaire fait de distinction entre les conditions de forme et les conditions de fond, mais l'avocat général Capotorti aurait souligné que la suspension

«implique naturellement la nécessité d'une demande de l'intéressée et d'une déclaration de l'époux ... Tant que ces conditions ne sont pas concrètement réunies, on ne peut pas dire que la femme qui exerce une activité professionnelle détient un droit au versement des allocations familiales pour les enfants».

Le droit interne du pays de résidence et la compétence décisionnelle des autorités compétentes de ce pays devraient être pleinement acceptés par le pays d'emploi. D'après le droit italien, l'octroi de l'allocation suppose qu'il existerait une demande de l'épouse en l'occurence et une renonciation du mari.

Si l'autorité compétente du pays de résidence ne s'estimait pas en mesure de statuer sur la demande, une autorité du pays d'emploi ne pourrait pas se substituer à elle et statuer elle-même sur une demande formée contre un organisme débiteur d'un autre État membre.

Le droit d'option, c'est-à-dire le droit de la famille de choisir elle-même lequel des époux devrait demander et percevoir les prestations familiales, existerait aussi bien en République fédérale d'Allemagne qu'en Italie. Ce droit ne serait pas modifié par les dispositions du droit social communautaire visant à coordonner les règles nationales et devrait être accepté par les autorités du pays d'emploi. Le fait qu'en pratique la prestation la plus élevée soit peut-être toujours choisie serait conforme au principe du traitement le plus favorable prévu par le règlement n° 1408/71.

L'activité professionnelle de l'épouse ne saurait avoir pour quasi-sanction de retirer au travailleur migrant les allocations revenant au travailleur migrant non pas avec le salaire ou la rémunération de l'époux dans le pays de résidence, mais avec les allocations revenant au conjoint.

Sur la deuxième partie de la question, le requérant au principal estime qu'il aurait droit à la différence entre les montants des allocations du pays d'emploi et du pays de résidence dans le cadre de la suspension prévue à l'article 76 du règlement n° 1408/71.

La Cour aurait dit pour droit dans l'arrêt Beeck (affaire 104/80, Recueil 1981, p. 503) à propos de l'article 10, paragraphe 1, littera a), du règlement n° 574/72, que le versement de prestations familiales ou d'allocations familiales

«ne (doit être) suspendu que jusqu'à concurrence du montant perçu, pour la même période et pour le même membre de la famille, dans l'État de résidence par le conjoint exerçant une activité professionnelle sur le territoire dudit État».

L'affaire Beeck aurait traité de l'article 10 du règlement n° 574/72 et non pas de l'article 76 du règlement n° 1408/71. Mais la différence entre les deux dispositions concernait non pas la conséquence juridique mais seulement les conditions juridiques. Les deux dispositions entendraient couvrir toutes les sortes de prestations et d'allocations familiales «qui seraient accordées au titre du seul lieu de résidence» (article 10 du règlement n° 574/72) ou «qui y seraient accordées au titre d'une activité professionnelle» (article 76 du règlement n° 1408/71).

Le requérant au principal estime que les propositions ressortiraient des affaires Rossi (déjà citée), Laterza (affaire 733/79, Recueil 1980, p. 1915) et Gravina (affaire 807/79, Recueil 1980, p. 2218).

En ce qui concerne le problème du fondement du droit, ce ne serait pas la question de savoir si la prestation dont il s'agit existe en vertu du seul droit interne ou seulement d'après la législation nationale complétée par le droit communautaire qui importerait. Dans les deux cas, elle bénéficierait de la protection des droits acquis.

Ce ne serait que dans la mesure où il s'agirait de déterminer le montant qu'il y aurait lieu de faire une distinction, pour le calcul de la différence, entre les éléments qui se seraient réalisés dans l'un ou dans l'autre État membre en ayant pour effet d'augmenter la prestation. Cela aurait des conséquences pour le calcul

de la rente d'orphelin par exemple, mais pas, comme en l'espèce, dans le cas d'allocations familiales, lesquelles seraient indépendantes des périodes d'assurance.

L'idée centrale de l'argumentation juridique du demandeur serait que l'activité rémunérée du conjoint dans le pays de résidence des enfants ne devrait pas entraîner une situation moins favorable, en ce qui concerne les prestations familiales, qu'elle ne l'était avant l'exercice d'une activité rémunérée par le conjoint ou ne le serait en l'absence d'une pareille activité. Au contraire, l'objectif du règlement n° 1408/71 serait précisément que les familles de travailleurs migrants acquièrent tous les droits sociaux reconnus dans un État, indépendamment de leur nationalité. Or, une application de la thèse soutenue par le défendeur au principal conduirait à une discrimination, en premier lieu, de la double activité professionnelle (et ainsi, en général, à une discrimination de la femme) et, en second lieu, de la nationalité.

Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* estime que la première partie de la question préjudicielle vaudrait une réponse affirmative.

Cette solution résulterait du libellé de l'article 76 du règlement n° 1408/71. L'avocat général Capotorti aurait exposé dans ses conclusions présentées dans l'affaire Ragazzoni (affaire 134/77, Recueil 1978, p. 973) que le terme «dues» qui serait utilisé à l'article 76 ne serait pas équivalant au terme «versées». Il importerait en revanche que «toutes les conditions nécessaires pour que la personne intéressée puisse faire valoir ce droit (soient) remplies concrètement».

Ces conditions consisteraient uniquement aux conditions d'ouverture du droit relatives au fond (par exemple l'exercice d'une activité professionnelle et l'existence des enfants) à l'exclusion des conditions formelles d'ouverture du droit (par exemple, la présentation de la demande et la renonciation du conjoint à la priorité).

Seule cette interprétation correspondrait à l'esprit de la disposition. Cette dernière ne viserait en effet pas seulement à éviter un cumul de prestations, mais déterminerait également quel serait le droit qui devrait être satisfait, lorsqu'un droit existe dans deux États membres. En cas d'existence d'un droit dans chacun des deux États membres en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, ce serait l'État membre dans lequel résideraient les enfants qui serait tenu d'octroyer la prestation. Cette solution se fonderait sur la considération suivante: lorsque les parents contribuent dans les deux États au produit national de ces États, paient des impôts et, le cas échéant, des cotisations sociales, ce serait l'État de résidence des enfants qui devrait fournir des allocations familiales étant donné qu'il aurait la plus grande responsabilité pour les enfants. La disposition en question ne pourrait toutefois atteindre cet objectif si elle ne pouvait être appliquée que dans l'hypothèse où, outre les conditions de fond, les conditions formelles d'ouverture du droit seraient remplies dans l'État de résidence des enfants. Une telle interprétation de la disposition aboutirait à reconnaître aux parents un droit d'option; ils seraient libres de choisir lequel des deux États membres devrait payer.

L'affaire en l'espèce différerait des affaires Ragazzoni (déjà citée) et Rossi (affaire 100/78, Recueil 1979, p. 831). Dans lesdites affaires, en vertu des dispositions légales en vigueur à l'époque, en Italie, l'État de résidence des enfants, la mère n'aurait pu être considérée comme chef de famille et n'aurait donc eu aucun droit à des allocations familiales.

A la suite d'une modification des dispositions légales italiennes, il conviendrait toutefois de considérer en l'espèce que la mère aurait également le droit de demander des prestations familiales dans l'État de résidence des enfants.

Il serait exact que la Cour, dans les arrêts précités, se serait fondée sur la réunion des conditions d'ouverture du droit. On ne saurait en tirer la conclusion que cela viserait également les conditions formelles d'ouverture du droit, notamment la présentation d'une demande et la déclaration de renonciation de l'autre conjoint. Dans les motifs en droit, la Cour n'aurait pas examiné le problème de la présentation de la demande, ni celui de la déclaration de renonciation. Compte tenu de la situation juridique de l'époque, un tel examen ne s'imposerait pas.

Le règlement n° 1408/71 exclurait en principe une option entre les allocations familiales du pays de résidence et celle du pays d'emploi; l'article 76 ne prévoirait, à l'évidence, aucune option de ce genre; dans un tel cas, la règle communautaire anticumul devrait l'emporter sur un éventuel droit d'option national.

Sur la deuxième partie de la question, le gouvernement fédéral fait valoir que le droit aux prestations familiales dans le pays d'emploi devrait être intégralement suspendu.

Selon l'article 76 du règlement n° 1408/71 et l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, le droit aux prestations familiales serait suspendu ou ne le serait pas; une suspension partielle ne serait pas prévue.

Aux termes du chapitre 7 du règlement n° 1408/71, les prestations familiales et allocations familiales pourraient être octroyées selon deux principes différents: celui du pays d'emploi (article 73, paragraphe 1) et celui du pays de résidence (article 73, paragraphe 2). Les auteurs du règlement n'auraient donc pas déduit de l'article 51 du traité CEE que ce seraient toujours les prestations les plus élevées qui devraient être octroyées. Cette décision des auteurs du règlement ne saurait toutefois être compatible avec une interprétation de l'article 76 selon laquelle les prestations définies selon le principe du pays de résidence devraient toujours être élevées à un niveau qui correspondrait à celui des prestations déterminées selon le principe du pays d'emploi.

En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, inspirée du principe fondamental de la libre circulation des travailleurs et de la finalité de l'article 51 du traité CEE, une règle destinée à éviter le cumul d'allocations familiales serait d'application limitative: elle ne serait en effet applicable que pour autant qu'elle ne prive pas sans cause les intéressés du bénéfice d'un droit aux prestations ouvert selon la législation d'un État membre (Beeck, affaire 104/80, Recueil 1981, p. 503). Afin d'éviter qu'un ayant droit soit privé du bénéfice d'un droit aux prestations ouvert selon la législation nationale, il y aurait donc lieu, conformément à cette jurisprudence, de n'appliquer qu'en partie la règle anticumul et d'accorder la différence comme complément, lorsque le montant des pretations dont le paiement devrait être suspendu, serait supérieur à celui des prestations à payer.

En l'espèce, le droit du demandeur au principal à des allocations pour enfants se fonderait sur l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Ce droit fondé sur le droit communautaire disparaîtrait en vertu de l'article 76. L'application de cette règle anticumul ne constituerait pas une discrimination qui affecterait la libre circulation du demandeur au principal, étant donné que ce dernier ne serait privé d'aucun droit préexistant du fait de son activité dans un autre État membre que l'État de résidence de sa famille.

Une autre solution ne résulterait pas non plus des arrêts de la Cour qui auraient traité des questions juridiques analogues concernant le chapitre 8 du règlement n° 1408/71 (Rossi, affaire 100/79, Recueil 1979, p. 831; Laterza, affaire 733/79, Recueil 1980, p. 1915; Gravina, affaire 807/79, Recueil 1980, p. 2205). Dans ces trois affaires, il aurait été question de la suspension de droits purement nationaux. En outre, le fait que le cumul de droits aurait dû être évité par la

suspension d'un droit, était dû au fait que les ayants droit auraient transféré leur résidence du pays d'emploi en Italie. Dans tous ces cas, à l'opposé de l'espèce, il serait question de garantir le droit à la libre circulation.

Le *gouvernement italien* signale que selon la loi italienne n° 903 du 9 décembre 1977, dans le cas de l'espèce, si elle y avait effectivement droit, les allocations familiales auraient été versées à la mère des mineurs résidant en Italie, à condition toutefois que cette dernière en ait fait préalablement la demande. A l'évidence une pareille demande n'aurait pas été présentée et, par conséquent, aucune somme n'aurait été versée.

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour dans les affaires Ragazzoni et Rossi que la suspension prévue par les articles 76 et 79 du règlement n° 1408/71 interviendrait seulement si les allocations avaient été versées effectivement et in concreto dans l'autre État. Cette conception ressortirait encore plus clairement de l'arrêt Robards (affaire 149/82, Recueil 1983, p. 131).

Par conséquent, le gouvernement italien, estime que la réponse à la question posée par le juge allemand ne pourrait être que négative étant donné que l'épouse n'aurait pas présenté de demande, le bénéfice des allocations ne lui échoirait pas en Italie, même si théoriquement elle aurait pu y avoir droit; l'institution compétente pour octroyer des allocations au mari ne pourrait pas apprécier le droit de l'épouse aux allocations selon le droit national de l'État de résidence de celle-ci, mais devrait seulement vérifier si les allocations sont effectivement versées ou non dans cet État; cette solution, qui laisserait aux conjoints la faculté de choisir les allocations qu'ils percevront semblerait néanmoins parfaitement conforme à la réglementation communautaire et a fortiori aux législations nationales qui, dans le cadre de la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de travail, laisseraient aux conjoints la faculté de choisir laquelle des deux allocations devrait être versée.

Le second point de la question préjudicielle n'aurait plus d'intérêt si le premier recevait la réponse indiquée ci-dessus.

En cas de réponse différente, le gouvernement italien estime que la suspension ne pourrait intervenir que jusqu'à concurrence du montant effectivement versé dans l'autre État. Cette solution résulterait du principe de droit communautaire selon lequel une règle anticumul ne pourrait avoir d'autre effet que celui d'éviter la superposition de prestations, et ce serait pourquoi une prestation ne pourrait pas être supprimée (ou suspendue) à l'exception de la partie qui serait couverte par une prestation analogue (Mura, affaire 22/77, Recueil 1977, p. 1699, et Mura, affaire 236/78, Recueil 1979, p. 1819).

La *Commission* signale que le droit à prestation acquis par le requérant au principal en vertu de la loi allemande relative aux allocations familiales résulterait des dispositions combinées de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et de la loi fédérale relative aux allocations familiales.

En même temps, son épouse pourrait prétendre aux allocations familiales en Italie, en vertu de l'article 9 de la loi italienne du 9 décembre 1977.

Le cumul de deux prestations comparables pour un même enfant ou les mêmes enfants, qui serait un élément important de la procédure principale puisque l'épouse du demandeur a droit aux allo-

cations familiales en Italie, est régi, en ce qui concerne les droits aux allocations familiales résultant du droit communautaire, par deux dispositions anticumul différentes:

Alors que l'article 10 du règlement n° 574/72 viserait les droits aux allocations familiales acquis dans l'État de résidence de l'enfant ou des enfants au titre de la seule résidence, le cumul de droits aux allocations familiales dans l'État d'emploi et de droits acquis dans l'État de résidence, du fait de l'exercice dans ce dernier d'une activité professionnelle, serait régi par l'article 76 du règlement n° 1408/71. Cette dernière disposition anticumul s'appliquerait en l'espèce, puisque les dispositions italiennes se fonderaient sur l'exercice d'une activité professionnelle.

L'article 76 viserait à empêcher le cumul de droits aux allocations familiales acquis dans des États différents. La réglementation prendrait en considération le fait que les prestations familiales seraient destinées à sauvegarder le niveau de vie de la famille en compensant, dans une certaine mesure, les besoins supplémentaires découlant pour celle-ci des dépenses liées à l'entretien et à l'éducation des enfants. Comme le montant de ces besoins supplémentaires ne varierait pas, que l'un seulement des époux ou les deux travaillent, le bénéfice des allocations familiales ne devrait, même si les deux époux travaillent, être accordé qu'une seule fois. En revanche, l'article 76 ne devrait pas être interprété comme une règle de priorité de droit communautaire aux termes de laquelle le droit aux allocations familiales acquis dans l'État d'emploi devrait toujours être suspendu dès que l'autre parent exercerait une activité professionnelle dans l'État de résidence. Cela résulterait également du fait que l'article 76 n'envisagerait pas seulement l'exercice d'une activité professionnelle dans l'État de résidence, mais exigerait en plus que, du fait de l'exercice de cette activité professionnelle, des pretations ou allocations familiales y soient «dues» (Ragazzoni, affaire 134/77, Recueil 1978, p. 963).

Dans l'arrêt précité, la Cour de justice aurait, en outre, estimé que, pour pouvoir considérer les allocations familiales comme «dues» en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résideraient, la loi de cet État de résidence devrait reconnaître le droit au versement d'allocations en faveur de la personne de la famille qui travaillerait dans cet État. Il serait donc nécessaire que la personne travaillant dans l'État de résidence remplisse toutes les conditions imposées par la législation interne de cet État pour pouvoir exercer ce droit.

Dans la procédure principale à l'origine de l'affaire Ragazzoni, l'épouse du demandeur n'aurait pas pu indubitablement se voir reconnaître la qualité de «chef de famille» par le droit italien en vigueur à l'époque, de sorte qu'elle n'aurait pas pu prétendre en Italie aux allocations familiales pour ses enfants et qu'en conséquence, aucune prestation ni allocation familiale ne lui aurait été «due» en application de la législation de l'État de résidence.

Dans ses conclusions, l'avocat général Capotorti aurait examiné la situation juridique née en Italie de l'article 9 de la loi n° 903 du 9 décembre 1977 aux termes de laquelle des allocations familiales pourraient, en cas de demande, également être versées à l'épouse qui travaille. Il aurait fait observer, à cet égard, que dans la situation juridique nouvelle qui en résulterait, le droit au versement d'allocations familiales ne naîtrait, à l'égard

de la femme dont le mari travaille à l'étranger et qui, de son côté, aurait droit aux allocations pour les enfants communs, que s'il y avait eu une demande de la femme qui travaille ou éventuellement une demande des deux parents. Il ne naîtrait pas, en tout cas, si la demande d'allocations n'était présentée que par le père, puisque, dans ce cas, «au sens de l'article 76 du règlement n° 1408/71, les allocations familiales ne seraient pas dues à la mère qui travaille, en application de l'article 9 de la loi n° 903 de 1977».

Par conséquent, le Sozialgericht à Munich aurait estimé qu'en l'absence d'une demande de l'épouse du demandeur et d'une déclaration du demandeur lui-même, les allocations familiales ne seraient pas «dues» en Italie. Cette interprétation serait justifiée par des raisons d'ordre pratique: en effet, l'institution compétente du pays d'emploi ne serait pratiquement pas en mesure de déterminer si toutes les conditions prévues par la législation nationale du pays de résidence pour l'octroi d'allocations familiales sont remplies. Ainsi ne serait-il toujours pas établi, en l'espèce, si l'épouse du demandeur aurait, sur la base d'une activité professionnelle occasionnelle pendant 51 jours seulement, réellement satisfait en Italie aux conditions légales pour avoir droit à des allocations familiales; il ne serait possible de répondre à cette question qu'après présentation d'une demande appropriée de l'épouse et d'une déclaration de renonciation du demandeur.

Une interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71 qui ne tiendrait pas compte de l'existence de toutes les conditions — aussi de forme — auxquelles le bénéfice des allocations familiales serait subordonné dans l'État de résidence exposerait en effet le travailleur migrant et les membres de sa famille au risque, d'une part, de voir suspendu son droit aux allocations familiales dans l'État où il travaille, alors que, d'autre part, il ne serait pas encore certain que les prestations éventuellement dues dans l'État de résidence seraient effectivement servies. En outre, les circonstances justifiant la suspension du paiement des prestations familiales dans l'État d'emploi du travailleur migrant pourraient se produire du seul fait de l'exercice d'une activité professionnelle par l'épouse du travailleur migrant dans l'État de résidence, c'est-à-dire à l'insu et sans le concours de ce dernier.

Or, cette conséquence serait contraire à l'objectif, concrétisé pour les prestations et allocations familiales par l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prix en exécution de l'article 51 du traité CEE, selon lequel l'établissement de la libre circulation des travailleurs dans le domaine de la sécurité sociale entraînerait l'égalité des conditions s'appliquant aux travailleurs nationaux et aux travailleurs migrants des États membres de la Communauté et, par conséquent, l'assimilation des travailleurs migrants de ces États aux travailleurs nationaux. L'assimilation établie à cette fin entre le lieu de résidence des membres de la famille du travailleur migrant dans un autre État membre et le lieu de résidence dans l'État où il travaille serait limitée par l'article 76 du règlement n° 1408/71 et par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/71 uniquement pour éviter l'enrichissement injustifié résultant du cumul de droits aux prestations et allocations familiales dans l'État d'emploi et dans l'État de résidence. Cet objectif serait atteint si le droit aux prestations était suspendu dans l'État d'emploi dès lors que toutes les conditions d'octroi seraient remplies dans l'État de résidence;

par conséquent, si l'État de résidence subordonnait l'octroi des prestations à une demande, il faudrait que la demande prescrite ait été effectivement présentée.

En liaison avec l'interprétation de l'article 79, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71, la Cour de justice aurait examiné des problèmes comparables dans l'affaire Rossi, 100/78, Recueil 1979, p. 831.

L'article 79, paragraphe 3, prévoirait la suspension des prestations pour enfants à la charge de titulaires de pensions ou rentes et pour orphelins si ces enfants ouvraient 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.

La Cour de justice estimerait que cette règle anticumul «n'aurait de sens et ne serait applicable que si un droit à prestations était effectivement ouvert et acquis selon la législation de l'État où s'exercerait l'activité professionnelle» et la suspension du droit aux allocations familiales pour les enfants à la charge du père titulaire d'une pension au titre de la législation d'un État membre ne serait pas applicable «si la mère n'avait pas acquis effectivement le droit à ces mêmes allocations en vertu de la législation d'un autre État membre du fait qu'elle exercerait une activité professionnelle ou parce que la qualité de chef de famille ne serait reconnue qu'au père ou, en tout cas, parce que les conditions dont dépendrait l'attribution à la mère du droit de percevoir les allocations ne seraient pas réalisées».

Dans ses conclusions dans cette affaire, l'avocat général Capotorti aurait également estimé qu'après la mise en vigueur de la loi italienne n° 903 du 9 décembre 1977, les époux pourraient désigner celui auquel les prestations ou allocations familiales devraient être versées; tant que ce droit d'option ne serait pas exercé par une demande d'allocations familiales de l'épouse et une déclaration de renonciation appropriée de l'époux, on ne pourrait pas dire que la femme qui exercerait une activité professionnelle aurait droit au versement des allocations pour les enfants.

Il faudrait toutefois reconnaître que cette interprétation donnerait aux époux la possibilité de choisir entre les prestations et allocations familiales de l'État d'emploi et celles de l'État de résidence. Au fond, cette possibilité d'option résulterait du fait que ce serait en définitive en vertu et en application des dispositions communautaires visant à réaliser le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes que les législations nationales relatives aux prestations et allocations familiales accorderaient aux deux parents la possibilité de choisir celui qui devrait faire valoir le droit.

Il serait contraire au principe de l'égalité de traitement qui constituerait le fondement des règles prévues par l'article 73, du règlement n° 1408/71, que la possibilité d'option accordée par le droit national serait limitée par le droit communautaire, de telle sorte qu'en cas d'exercice d'une activité professionelle par les deux époux; les prestations et allocations familiales octroyées dans l'État de résidence auraient la priorité et devraient être demandées par l'époux qui y travaille, c'est-à-dire, en d'autres termes, que l'épouse exerçant une activité professionnelle en Italie serait obligée d'y demander des allocations familiales et que son époux, pour sa part, serait tenu

de renoncer à faire valoir son droit et, partant, à exercer son droit d'option.

En conséquence, l'application de l'article 76 du règlement n° 1408/71 dépendrait essentiellement de la façon dont les époux feraient effectivement usage de leur droit d'option.

Ce raisonnement serait conforme à l'objectif de la disposition anticumul qui viserait à empêcher un enrichissement injustifié et correspondrait de plus à la solution retenue par la Cour de justice dans l'affaire 149/82, Robards (Recueil 1983, p. 171), relative à l'article 10, paragraphe 1, sous a), 1re phrase, du règlement n° 574/72. Aux termes de cet arrêt, cette clause de suspension s'appliquerait en effet même «lorsque l'institution d'un autre État membre aurait effectivement accordé, en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, des prestations familiales à un travailleur pour un même enfant, sans qu'il aurait été nécessaire d'examiner si toutes les conditions d'octroi de ces prestations étaient réunies au sens de la législation de cet autre État membre».

Si, par exemple, l'épouse du demandeur avait présenté une demande d'allocations familiales en Italie, et si le demandeur avait déposé une déclaration de renonciation correspondante, si, par conséquent, l'épouse du demandeur avait obtenu des allocations en Italie, il n'aurait pas été nécessaire d'examiner, en l'espèce, si l'exercice occasionnel d'une activité professionnelle par l'épouse aurait suffi réellement pour ouvrir droit aux allocations familiales, et il faudrait suspendre le droit aux allocations familiales.

A l'inverse, dans le cas présent qui serait à l'opposé du précédent, puisque les conditions requises pour que les allocations familiales «soient dues» ne seraient pas effectivement toutes réunies, il ne devrait donc pas y avoir suspension.

Si la Cour de justice décidait de se rallier au point de vue de la Commission, la question du montant à concurrence duquel le droit acquis dans l'État où travaille le mari serait suspendue deviendrait sans objet.

Par ailleurs, il conviendrait de tenir compte de l'interprétation que la Cour de justice aurait donné des articles 77, 78 et 79 du règlement n° 1408/71 dans les affaires Rossi (affaire 100/78, Recueil 1978, p. 963) et Laterza (affaire 733/79, Recueil 1980, p. 1915). En effet, aux termes de ces arrêts, lorsque le montant des allocations familiales versées dans l'État de résidence est inférieur à celui des prestations prévues par la législation de l'État d'emploi, le travailleur aurait un droit, à charge de l'institution compétente de l'État d'emploi, à un complément de prestations égal à la différence entre les deux montants.

En effet, même si le libellé des dispositions applicables du droit communautaire ne prévoirait que la «suspension» du droit et non pas une «suspension partielle» ni une «réduction», cette solution serait conforme au sens et à la finalité des dispositions anticumul qui viseraient à empêcher l'enrichissement injustifié d'un travailleur migrant résultant de l'octroi de prestations et d'allocations familiales différentes dans plusieurs États membres, mais elle ne devrait pas entraîner en plus une diminution des prestations. Une telle diminution serait, du reste, contraire à l'objectif de l'article 51 du traité CEE et des règlements nos 1408/71 et 574/72 qui exigeraient, selon la jurisprudence de la Cour de justice, que la réglementation communautaire soit appliquée de façon à ne pas priver le travailleur migrant ou ses ayant-droits d'une partie des prestations dues en vertu

de la législation d'un État membre ou de cette législation complétée par le droit communautaire (Laterza, affaire 733/79, Recueil 1980, p. 1915).

Pour les motifs qui précèdent, la Cour de justice aurait explicitement reconnu la possibilité d'une suspension partielle d'un droit aux allocations familiales acquis en vertu du droit communautaire en se prononçant sur l'interprétation de la disposition anticumul de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 (Beeck, affaire 104/80, Recueil 1981, p. 503).

III — Procédure orale

Le requérant au principal, représenté par Me Jünger Stahlberg, avocat, le gouvernement italien, représenté par M. O. Fiumara, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par son agent M. Manfred Beschel, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 5 juillet 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 octobre 1984.

En droit

1 Par ordonnance du 22 juillet 1983, parvenue à la Cour le 12 septembre 1983, le Sozialgericht München a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71 du Conseil, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 1).

2 M. Salzano est de nationalité italienne. Il est employé et réside en République fédérale d'Allemagne depuis mai 1979. Son épouse réside en Italie avec leurs trois enfants.

3 Le Bundesanstalt für Arbeit a refusé d'octroyer à M. Salzano les allocations familiales pour ses trois enfants pour la période du 1er mai 1979 au 31 décembre 1979 au motif que Mme Salzano avait travaillé pendant cette période et qu'en raison de son activité rémunérée elle avait droit aux allocations familiales conformément aux dispositions légales italiennes.

4 M. Salzano a formé un recours contre cette décision de rejet devant le Sozialgericht München qui, par ordonnance du 22 juillet 1983, a soumis à la Cour, en application de l'article 177 du traité, la question préjudicielle suivante:

«L'article 76 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 doit-il être interprété en ce sens que la suspension du droit aux allocations familiales dans le pays d'emploi de l'un des parents doit également intervenir — dans l'affirmative, pour quel montant — lorsque l'autre parent réside avec les enfants dans un autre État membre (pays de résidence) et exerce dans ce pays une activité professionnelle, sans toutefois percevoir d'allocations familiales pour les enfants, du fait que la demande, indispensable en vertu du droit national, de l'un des parents et/ou la renonciation de l'autre parent n'a pas été effectuée, de sorte qu'il n'est pas établi si, et pour quel montant, le parent qui réside dans le pays de résidence des enfants a droit à des allocations familiales?»

5 L'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prévoit que le travailleur salarié soumis à la législation d'un État membre autre que la France a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci.

6 L'article 76 dispose que le droit aux prestations familiales dues en vertu de l'article 73 est suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ou allocations familiales sont également dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident.

7 La Cour a déjà dit dans son arrêt du 20 avril 1978 (Ragazzoni, affaire 134/77, Recueil p. 963) que le fait d'exercer une activité professionnelle dans l'État de résidence des membres de la famille ne suffit pas pour suspendre le droit attribué par l'article 73, mais qu'il faut, en plus, que les prestations familiales soient «dues» selon la loi de l'État membre. Pour pouvoir considérer les allocations familiales comme dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident, la loi de cet État de résidence doit reconnaître le droit au versement d'allocations en faveur de la personne de la famille qui travaille dans cet État. Il est donc nécessaire que la personne intéressée remplisse toutes les conditions — tant

de forme que de fond — imposées par la législation interne de cet État pour pouvoir exercer ce droit.

8 Il ressort du dossier que M^me^ Salzano n'a pas rempli les conditions imposées par la législation italienne pertinente aux allocations familiales, n'ayant pas présenté la demande visée par la législation italienne applicable.

9 L'article 9 de la loi n° 903 du 9 décembre 1977 (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana du 17. 12. 1977, n° 343) dispose que: «Au lieu d'être versées au mari, les prestations familiales, les allocations familiales et les majorations de pensions pour les membres de la famille à charge peuvent être versées à la femme qui travaille ou qui bénéficie d'une pension dans les mêmes conditions et limites que celles qui s'appliquent au travailleur ou bénéficiaire de pensions masculin. En cas de demande des deux parents, les prestations familiales, les allocations familiales et les majorations de pensions pour les membres de la famille à charge sont versées à celui des parents avec lequel l'enfant vit.»

10 Par conséquent, en l'espèce, si elle y avait eu effectivement droit, les allocations familiales auraient été versées à M^me^ Salzano, à condition toutefois qu'une demande préalable ait été faite. En l'absence d'une telle demande, M^me^ Salzano n'avait pas droit au versement, pendant la période en question, des allocations familiales en vertu de la législation italienne. Il en résulte que les allocations familiales n'étaient pas «également dues» au sens de l'article 76 du règlement précité.

11 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par le Sozialgericht München que la suspension du droit aux allocations familiales dues en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 dans le pays d'emploi de l'un des parents n'intervient pas lorsque l'autre parent réside avec les enfants dans un autre État membre et exerce dans ce pays une activité professionnelle sans toutefois percevoir d'allocations familiales pour les enfants du fait que ne sont pas réunies toutes les conditions requises par la législation de cet État membre pour effectivement percevoir lesdites allocations.

Sur les dépens

12 Les frais exposés par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Sozialgericht München, par ordonnance du 22 juillet 1983, dit pour droit:

La suspension du droit aux allocations familiales dues en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 dans le pays d'emploi de l'un des parents n'intervient pas lorsque l'autre parent réside avec les enfants dans un autre État membre et exerce dans ce pays une activité professionnelle sans toutefois percevoir d'allocations familiales pour les enfants du fait que ne sont pas réunies toutes les conditions requises par la législation de cet État membre pour effectivement percevoir lesdites allocations.

Bosco O'Keeffe Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 novembre 1984.

Le greffier
par ordre

H. A. Rühl

administrateur principal

Le président de la première chambre

G. Bosco