# RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-117/89 *

## I — Exposé des faits

1. L'article 73, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), dans la version du règlement (CEE) n° 2001/83, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), dispose:

« *Travailleurs salariés*

1. 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. »

L'article 76 dudit règlement prévoit:

« *Règles de priorité en cas de cumul de droits à prestations ou à allocations familiales en vertu des dispositions des articles 73 ou 74 et en raison de l'exercice d'une activité professionnelle dans le pays de résidence des membres de la famille*

Le droit aux prestations ou aux allocations familiales dues en vertu des dispositions des articles 73 ou 74 est suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ou 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. »

2. Le requérant au principal et défendeur en révision, M. Kracht, est salarié sur le territoire d'application de la Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale allemande relative aux allocations familiales — BKGG). Sa femme, ressortissante italienne, habite en Italie avec leurs enfants Marco, né le 3 mai 1964, et Lukas Oliver, né le 11 mars 1966. Elle est employée auprès d'une banque à Milan.

M^me^ Kracht n'a perçu d'allocations familiales, au titre du droit italien, pour ses deux fils que jusqu'au 31 décembre 1983 parce qu'à partir de cette date elle a cessé de demander le paiement de ces allocations. Lors de la reprise de ses études par Lukas Oliver, en septembre 1986, M^me^ Kracht n'a pas davantage formé de demande de versement d'allocations familiales auprès de l'institution italienne compétente.

Le Bundesanstalt für Arbeit, défendeur au principal et demandeur en révision, a refusé de verser des allocations familiales à M. Kracht. Par jugement du 12 juin 1987, le Sozialgericht Oldenburg a annulé les décisions de la partie défenderesse. Dans son arrêt du 22 septembre 1987, le Landessozialgericht Niedersachsen a rejeté l'appel interjeté par le Bundesanstalt für Arbeit de sa condamnation au versement à titre permanent d'allocations familiales pour Marco à compter du 1^er^ janvier 1984 et

* Langue de procédure: l'allemand.

pour Lukas Oliver à compter du 1er septembre 1986.

Par ordonnance du 22 février 1989, la dixième chambre du Bundessozialgericht, saisie d'une demande en « Revision », a sursis à statuer et a demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Le droit à prestations visé à l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être suspendu au titre de l'article 76 de ce même règlement dans l'hypothèse où la seule raison pour laquelle les prestations ou les allocations familiales ont cessé d'être dues dans l'État sur le territoire duquel les membres de la famille résident est constituée par le fait qu'elles n'ont pas été demandées?

2) Le droit à prestations visé à l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être suspendu au titre de l'article 76 de ce même règlement dans l'hypothèse où la seule raison pour laquelle les prestations ou les allocations familiales ne sont plus dues dans l'État sur le territoire duquel les membres de la famille résident est constituée par le fait que le droit à ces prestations a cessé d'être revendiqué à partir d'un moment arbitrairement déterminé? »

3. La juridiction nationale souligne que l'article 76 du règlement n° 1408/71 ne dit pas si la suspension du droit aux prestations familiales qu'il prévoit dans le pays d'emploi s'applique aussi lorsque la demande en vue de l'obtention des allocations familiales n'a jamais été présentée dans le pays de résidence de la famille ou lorsqu'elle est retirée à partir d'un moment choisi arbitrairement. La juridiction nationale ne se voit pas en mesure de se rallier à l'interprétation retenue par la Cour de justice dans l'arrêt du 13 novembre 1984, Salzano (191/83, Rec. p. 3741), selon laquelle la suspension n'intervient pas lorsque la demande d'allocations n'a pas été présentée. Cette interprétation impliquerait que la règle de priorité consacrée par ledit article puisse être privée d'effet par une simple déclaration du bénéficiaire, ce qui serait contraire à son caractère impératif en tant que règle de priorité qui a pour objet d'assurer l'obligation de prestation incombant à l'institution débitrice et qui doit être appliquée indépendamment de la volonté du bénéficiaire.

De surcroît, cette interprétation ouvrirait des possibilités d'abus qui n'étaient pas dans les intentions du législateur communautaire, en permettant à l'institution du pays de résidence de conseiller aux intéressés de ne plus déposer une demande auprès d'elle afin d'obtenir le versement intégral de la prestation dans le pays d'emploi.

La juridiction nationale considère donc qu'un nouvel examen de cette question s'impose.

## II — Procédure devant la Cour

4. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 10 avril 1989. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été déposées:

— le 7 juillet 1989 par la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Dimitrios Gouloussis et Jörn

Pipkorn, membres de son service juridique;

— le 3 août 1989 par le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Pier Giorgi Ferri, avvocato dello Stato.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables et, conformément à l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, a renvoyé l'affaire à la première chambre.

## III — Observations écrites déposées devant la Cour

### A — *Sur la première question*

5. La *Commission* signale que la question de savoir si la suspension du droit aux allocations familiales dans l'État d'emploi, au titre de l'article 76 du règlement n° 1408/71, requiert que soient réunies seulement les conditions matérielles ou toutes les conditions, soit matérielles soit formelles, donnant droit aux allocations familiales dans l'État de résidence de la famille est une question déjà tranchée par la jurisprudence de la Cour.

En effet, dans les arrêts du 20 avril 1978, Ragazzoni (134/77, Rec. p. 963), du 13 novembre 1984, Salzano (191/83, Rec. p. 3741), et du 23 avril 1986, Ferraioli (153/84, Rec. p. 1401), la Cour a jugé que la suspension du droit aux allocations familiales prévue par l'article 76 du règlement n° 1408/71 n'intervient pas lorsque ne sont pas réunies toutes les conditions tant de forme que de fond, requises par la législation de l'État de résidence.

M^me^ Kracht se trouve dans la même situation que M^mes^ Salzano et Ferraioli dans les affaires 191/83 et 153/84, précitées. Elle s'est abstenue de faire la demande nécessaire auprès de l'institution italienne compétente. Par conséquent, le même principe doit être appliqué: une suspension — même partielle — du droit aux allocations familiales allemandes n'est pas admissible.

L'objection soulevée par le Bundessozialgericht contre cette jurisprudence méconnaît le fait que le fondement du système qui est à la base des dispositions des articles 73 et 76 du règlement n° 1408/71, conformément aux dispositions de l'article 51 du traité CEE, réside dans le maintien du droit à prestations des travailleurs et de leurs ayants droit, droit qui ne doit pas être réduit au motif que les membres de la famille du travailleur résident dans un autre État membre.

Dans ce système, le but visé par l'article 76, précité, est d'empêcher un enrichissement sans cause par le cumul de droits à des prestations familiales dans le pays d'emploi et dans l'État de résidence. Cette disposition ne doit pas être comprise comme une norme de conflit déterminant la législation applicable aux prestations.

Une autre interprétation exposerait le travailleur migrant au risque que son droit aux prestations familiales puisse être suspendu dans le pays d'emploi et que, en même temps, les éventuelles prestations à accorder dans le pays de résidence ne soient pas effectivement servies.

La Commission reconnaît que cette interprétation permet aux conjoints d'influer par leur choix sur la répartition des charges entre les États membres. C'est pourquoi elle recherche une solution équilibrée à ce problème, dans le cadre d'une refonte de l'article 76 du règlement n° 1408/71, qui serait de nature à préserver les intérêts et les droits des travailleurs migrants.

6. Le *gouvernement de la République italienne* relève que la Cour s'est prononcée à plusieurs reprises sur l'interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71 (arrêts rendus dans les affaires 134/77, 191/83 et 153/84, précités, et arrêts du 6 mars 1979, Rossi, 100/78, Rec. p. 831, et du 3 février 1983, Robards, 149/82, Rec. p. 171).

D'ailleurs, le gouvernement italien ne partage pas les doutes du juge au principal selon lequel l'interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71, retenue par la jurisprudence de la Cour, laisserait la détermination de la législation applicable au libre choix des ayants droit.

L'article précité ne saurait être considéré comme une norme de conflit, mais comme une disposition qui tend à éviter un cumul injustifié de prestations ayant la même fonction de sécurité sociale.

B — *Sur la seconde question*

7. En ce qui concerne la seconde question, qui a trait à l'applicabilité de l'article 76 du règlement n° 1408/71 lorsque la suspension du droit aux prestations dans le pays de résidence est due au fait que ce droit a cessé d'être revendiqué à partir d'un moment arbitrairement choisi, la *Commission* remarque que là encore les conditions formelles ouvrant droit aux allocations italiennes ne sont pas remplies.

Si, dans le premier cas, c'est la demande qui fait défaut, dans le second cas, ce sont les justificatifs de revenus qui n'ont pas été produits. Donc, la suspension à titre de l'article 76 du règlement n° 1408/71 ne doit pas non plus intervenir.

8. Selon le *gouvernement italien*, par cette seconde question, la juridiction nationale croit introduire un nouvel élément qui consisterait dans le fait que le conjoint résidant en Italie aurait, dans un premier temps, demandé les allocations familiales à l'institution compétente italienne, mais aurait ensuite retiré sa demande.

Le gouvernement italien corrige cette considération en précisant qu'il ne s'agit pas d'un retrait de la demande d'octroi initiale, mais de l'absence de demande, laquelle doit être renouvelée chaque année.

En tout état de cause, dès lors qu'il a été reconnu que l'article 76, précité, ne s'applique pas même si le droit aux allocations dues en vertu de la législation du pays de résidence ne naît pas du fait d'un choix volontaire du conjoint qui y occupe un emploi, le même principe est valable en cas de modification du choix initial.

Le gouvernement italien souligne enfin que le caractère optionnel de la perception des allocations familiales pour l'un ou l'autre conjoint constitue une application du principe d'égalité entre travailleurs masculins et féminins, qui est également caractéristique du droit communautaire.

## IV — Procédure orale

9. Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne*, qui n'a pas déposé des observations écrites devant la Cour, a formulé, pendant la procédure orale, les allégations suivantes.

Après avoir souligné que la Cour a déjà jugé, entre autres dans l'arrêt Ferraioli, précité, que la suspension du droit aux prestations prévue par l'article 76 du règlement n° 1408/71, dans la version en vigueur jusqu'au 30 avril 1990, n'intervient pas lorsque les conditions d'ouverture du droit dans l'État où les membres de la famille résident, soit matérielles soit formelles, ne sont pas remplies, le gouvernement allemand affirme que la question qui se pose maintenant est de savoir si cette jurisprudence est applicable en toute hypothèse.

A ce propos, il souligne d'abord que l'article 76 du règlement n° 1408/71 est une disposition qui détermine la législation applicable, c'est-à-dire que, comme le titre dudit article l'indique expressément, il s'agit d'une règle de priorité.

Il observe ensuite que, dans la mesure où la règle de priorité de l'article 76 se trouve dans un règlement, elle a force de loi. Son application ne peut, dès lors, pas être laissée à la discrétion du demandeur.

A l'encontre d'une telle possibilité de choix, le gouvernement fédéral invoque le fait que l'article 76 est fondé sur le principe que c'est l'État où les membres de la famille résident qui doit assumer prioritairement le devoir d'assistance vis-à-vis de ses citoyens. D'ailleurs, c'est cet État qui est le mieux en mesure d'évaluer les besoins de la famille du travailleur migrant par rapport à la situation existant dans ledit État.

Le gouvernement fédéral estime que cette possibilité de choix aurait également pour conséquence que le bénéficiaire choisisse l'État où les allocations sont les plus élevées, en modifiant de façon inacceptable la répartition des charges financières prévues par l'article 76 du règlement n° 1408/71.

Selon le gouvernement fédéral, la possibilité de choix pourrait, en outre, créer des difficultés pratiques liées au risque que le bénéficiaire puisse accumuler les prestations de l'État de résidence de la famille et de l'État d'emploi, risque qui ne pourrait être évité que par l'application d'une règle de priorité.

Finalement, le gouvernement fédéral estime que son interprétation des textes ne génère aucun désavantage pour le bénéficiaire dans la mesure où celui-ci recevra, en tout état de cause, l'allocation familiale la plus élevée. En effet, selon les arrêts du 23 avril 1986, Ferraioli, précité, et du 12 juin 1980, Laterza (733/79, Rec. p. 1915), l'article 76 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que c'est l'État membre qui, en second lieu, est obligé d'octroyer des prestations, qui doit verser la différence d'allocations lorsque les prestations qu'il verse sont plus élevées que celles prévues dans l'État où réside la famille du travailleur migrant.

Le gouvernement allemand en conclut que la règle de priorité, telle que fixée à l'article 76 du règlement n° 1408/71, doit impérativement être respectée. La nouvelle version de l'article 76 du règlement n° 1408/71, résultant du règlement (CEE) n° 3427/89

du Conseil, du 30 octobre 1989, modifiant le règlement n° 1408/71 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 et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 331, p. 1), n'a pas pour objet, selon le gouvernement allemand, d'introduire une modification matérielle du droit, mais tout simplement de préciser une situation juridique ayant donné lieu aux interprétations les plus diverses.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur