Dans l'affaire 242/83,

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

CAISSE DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES DU BÂTIMENT, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE DU HAINAUT

et

SALVATORE PATTERI,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation à donner aux articles 51 du traité CEE et 77 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, 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 1971, L 149) et, subsidiairement, sur la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), dudit règlement,

LA COUR (première chambre),

composée de MM. T. Koopmans, président de chambre, G. Bosco et R. Joliet, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

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 Communautés européennes peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

M. Salvatore Patteri, de nationalité italienne, est bénéficiaire d'une pension d'invalidité qui lui a été accordée en Belgique, où il a travaillé comme ouvrier

mineur du 28 juin 1956 au 31 juillet 1971, conformément au régime belge de retraite d'ouvriers mineurs; il bénéficie également d'un prorata de pension d'invalidité à charge de l'institution compétente italienne du fait de son travail en Italie pendant la période 1942-1956. Jusqu'au 9 août 1979, date de sa rentrée définitive en Italie, il a reçu en Belgique des allocations familiales pour ses trois enfants qui vivent avec lui.

Par lettre du 21 septembre 1979, la Caisse de compensation pour allocations familiales du bâtiment, de l'industrie et du commerce du Hainaut, ci-après la Caisse, communiquait à M. Patteri que, depuis le 9 août 1979, le paiement des allocations familiales incombait à l'Italie, en vertu de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement du Conseil du 14 juin 1971, 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 1971, L 149). En outre, la Caisse refusait d'accéder à la demande de M. Patteri tendant à ce que lui soit en tout cas payée la différence entre le montant des allocations familiales payable en Belgique et celui, inférieur, payable en Italie.

Confronté avec ce refus, M. Patteri a cité la Caisse en paiement de la différence entre le montant des allocations belges et le montant des allocations italiennes devant le tribunal de travail de Charleroi, qui, dans un jugement du 18 juin 1980, a déclaré cette demande non fondée au motif que l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71, n'a d'autre portée que de déterminer la législation applicable et que la loi belge, à savoir l'article 51, alinéa 3, des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, n'ouvre aucun droit aux allocations familiales en faveur d'enfants élevés hors du Royaume.

Sur appel de M. Patteri, la cour du travail de Mons a constaté dans un arrêt du 25 septembre 1981, que l'appelant était en droit d'obtenir, à charge de la Caisse, le paiement d'une somme égale à la différence entre le montant des allocations familiales dues en application de la loi belge, s'il avait maintenu sa résidence en Belgique, et le montant des prestations familiales effectivement perçu en Italie depuis le 9 août 1979. Cette décision fut justifiée par la considération que l'appelant avait droit aux allocations familiales belges avant son transfert de résidence. Selon la cour du travail, le droit communautaire, poursuivant le but déterminé par l'article 51 du traité CEE, ne peut avoir pour effet de faire perdre à un travailleur, usant de son droit de libre circulation, les avantages de sécurité sociale dont il bénéficiait en vertu de la seule législation d'un État membre, le règlement n° 1408/71 s'inspirant du principe fondamental qui assure aux travailleurs se déplaçant dans la Communauté l'ensemble des prestations acquises dans les différents États membres dans la limite du plus élevé des montants de ces prestations. Enfin, la cour du travail a estimé qu'il résulte de l'interprétation préjudicielle donnée à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 par la Cour de justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 12 juin 1980 (affaire 733/79, Laterza, Recueil 1980, p. 1915), que «le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations familiales plus élevées précédemment ouvert à charge

d'un autre État membre» et que «lorsque le montant des prestations familiales effectivement perçu dans l'État membre de résidence est inférieur à celui des prestations prévues par la législation de l'autre État membre, le travailleur a droit, à charge de l'institution compétente de ce dernier État, à un complément de prestations égal à la différence entre les deux montants».

La Caisse s'est pourvue en cassation contre cet arrêt sur la base d'un moyen unique de cassation, composé de deux branches. La première tendait à affirmer que s'il est exact que les dispositions des lois coordonnées belges sur les allocations familiales ne produisent leurs effets que dans la mesure où ceux-ci ne sont pas arrêtés par les dispositions de droit communautaire directement applicables, encore faut-il, pour faire échec à la loi interne, constater que ses effets sont effectivement arrêtés par une ou plusieurs dispositions de droit communautaire produisant des effets directs. Or, d'après le pourvoi, l'article 51 du traité CEE ne constitue qu'une disposition habilitant le Conseil à adopter dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux migrants le paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des États membres. Cet article n'aurait pas habilité le Conseil à instituer un régime commun de sécurité sociale, mais uniquement à adopter les mesures destinées à assurer le paiement effectif des prestations sociales aux travailleurs migrants, ces prestations restant exclusivement régies, quant à leur principe et à leur montant, par des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes. Ainsi, toujours d'après le pourvoi, il y aurait lieu d'interpréter les dispositions du règlement n° 1408/71, et notamment l'article 77 de ce règlement, comme ne produisant un droit direct au profit des particuliers que dans la mesure nécessaire à l'*obtention* du paiement effectif de prestations dont le principe et le montant demeurent exclusivement régis par les différents droits nationaux. En conséquence, l'article 77 du règlement n° 1408/71 ne pourrait créer, au profit des travailleurs migrants, un droit direct au paiement à charge des autorités d'un État membre d'allocations familiales qui ne sont pas *dues* en vertu de la loi nationale de cet État.

La seconde branche du moyen unique de cassation consistait à dire qu'à supposer même qu'il faille interpréter l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 en ce sens que le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations familiales plus élevées précédemment ouvert à charge d'un autre État membre, et à tout le moins à un complément égal à la différence entre les deux montants; il y aurait lieu de constater dans ce cas que le règlement a fait *naître*, au profit du bénéficiaire, un droit qu'aucune des législations nationales n'a institué et que, ce faisant, le règlement n° 1408/71 constitue l'exercice d'une compétence plus large que celle qui est attribuée au Conseil par l'article 51 du traité CEE et différente de celle-ci, en sorte qu'il viole ce même article 51 et qu'il est donc nul conformément aux articles 145, 173 et 189 du traité CEE.

Dans les développements de son pourvoi en cassation, la Caisse reconnaissait que

celui-ci mettait en cause l'interprétation donnée par l'arrêt attaqué à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71, conformément à l'interprétation qu'avait donnée antérieurement la Cour de justice à cette disposition dans son arrêt Laterza précité.

Toutefois, la Caisse faisait valoir que des éléments nouveaux justifiaient que le problème soit soumis une nouvelle fois à la Cour de justice conformément à l'article 177 du traité CEE. Dans l'opinion de la Caisse, ces éléments nouveaux étaient constitués, d'une part, par la considération que l'arrêt Laterza (de même que d'autres arrêts ayant statué sur des hypothèses voisines) a interprété la disposition litigieuse (ou des dispositions visant des hypothèses voisines) sans avoir égard à la validité de la disposition interprétée et, d'autre part, par la considération que l'article 51 du traité CEE ne confère au Conseil la compétence de prendre des règlements susceptibles d'engendrer des droits directs que: a) pour accorder aux bénéficiaires les prestations sociales par le biais des totalisations des périodes de référence nationales successives (article 51 a) et b) pour garantir effectivement le paiement des prestations dues en vertu d'une législation nationale aux personnes résidant sur le territoire d'un autre État membre (article 51 b)).

La Cour de cassation belge a considéré dans son arrêt du 3 octobre 1983 que le moyen soulevait des questions d'interprétation du droit communautaire qui ne paraissaient pas avoir été soumises à la Cour de justice des Communautés européennes et que ces questions devaient être tranchées avant que la Cour puisse statuer. Par ces motifs, la Cour décida de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice des Communautés européennes ait statué à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

1) L'article 51 du traité de Rome autorise-t-il le Conseil de ministres uniquement à adopter les mesures permettant d'assurer le paiement effectif des prestations sociales aux travailleurs migrants, ces prestations restant exclusivement régies, quant à leur principe et à leur montant, par des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes et y a-t-il lieu, dès lors, d'interpréter les dispositions du règlement n° 1408/81, et notamment l'article 77 de ce règlement, comme ne conférant un droit direct au profit des particuliers que dans la mesure nécessaire à l'obtention du paiement effectif de prestations dont le principe et le montant demeurent exclusivement régis par les différents droits nationaux, de sorte que la disposition susdite ne pourrait créer, au profit des travailleurs migrants, un droit direct au paiement, à charge des autorités d'un État membre, d'allocations familiales qui ne sont pas dues en vertu de la loi nationale de cet État membre?

2) A supposer qu'il faille interpréter l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 en ce sens que le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations plus élevées précédemment ouvert à charge d'un autre État membre, et à tout le moins à un complément égal à la différence entre les deux montants, faisant naître au profit du bénéficiaire un droit qu'aucune des législations nationales n'a institué, le règlement

n° 1408/71 est-il valide au regard de l'article 51 du traité de Rome?

L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 25 octobre 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées par la Caisse, demanderesse en cassation, représentée et assistée par Me Antoine De Bruyn, avocat à la Cour de cassation de Belgique, et par Me Michel Mahieu, avocat au barreau de Bruxelles, par M. Salvatore Patteri, défendeur en cassation représenté par M. D. Rossini, délégué syndical, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Griesmar, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. F. Herbert, avocat au barreau de Bruxelles, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. John Carbery, conseiller au service juridique du secrétariat général du Conseil à Bruxelles, en qualité d'agent, par le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, représenté par MM. M. Seidel et E. Röder, en qualité d'agents, et par le gouvernement de la République italienne, représenté par M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, en qualité d'agent.

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

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

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

Dans son mémoire, la *Caisse* part de l'idée que si les deux questions ont formellement un objet distinct, le problème posé est cependant unique. Il s'agirait seulement de savoir si l'article 51 du traité CEE a conféré au Conseil la compétence de prendre des règlements ayant pour effet de conférer aux travailleurs migrants des droits directs à charge des autorités d'un État membre au paiement d'allocations familiales qui ne sont pas dues en vertu de la loi nationale de cet État membre. Formulée de façon toute concise, la question réelle se ramènerait dès lors à savoir quelle est l'étendue des compétences confiées au Conseil par l'article 51 du traité CEE.

La première partie du mémoire de la Caisse contient une explication détaillée sur le caractère effectivement nouveau des éléments qu'invoque la Caisse, suivie en cela de façon prudente par la Cour de cassation belge, pour inviter la Cour de justice à reconsidérer une question préjudicielle, qui lui fut déjà soumise antérieurement, et à modifier sa jurisprudence. Le caractère nouveau et déterminant des éléments avancés dans la présente affaire devait s'apprécier, selon la Caisse, au regard des arrêts rendus autérieurement par la Cour de justice dans la matière considérée. Au sujet de l'arrêt Laterza, auquel se réfère expressément l'arrêt du 25 septembre 1981 de la cour du travail de Mons, la Caisse affirme qu'il est le seul qui ait statué sur l'interprétation de l'article 77, paragraphe 2 b), i) du règlement n° 1408/71, mais qu'il se borne à interpréter cette disposition litigieuse par référence, d'une part, aux objectifs du traité CEE et, d'autre part, aux considérants du règlement lui-même, et plus particulièrement de ses septième et huitième considérants. La Caisse constate qu'il n'aborde *pas* le problème des limites des compétences attribuées au Conseil

par l'article 51 du traité CEE et de l'éventuelle invalidité de la disposition litigieuse, pour le cas où, dans une interprétation donnée, celle-ci méconnaîtrait ces limites. Puis, la Caisse examine la jurisprudence relative au règlement n° 3/58 modifié par le règlement n° 1/64, tout en reconnaissant que toute référence aux solutions différentes consacrées sous l'empire de ces textes doit être opérée avec prudence. L'examen des arrêts Di Bella du 17 juin 1970, affaire 3/70, Recueil 1970, p. 415, Triches du 13 juillet 1976, affaire 19/76, Recueil 1976, p. 1243, et Saieva du 13 octobre 1976, affaire 32/76, Recueil 1976, p. 1523, ne conduirait pas à une réponse certaine à la question qui a surgi dans la présente affaire. Enfin, la Caisse passe en revue la jurisprudence relative à l'application du règlement n° 1408/71, à savoir d'abord l'arrêt Rossi, du 6 mai 1979, affaire 100/78, Recueil 1979, p. 831, et ensuite les arrêts Walsh, du 22 mai 1980, affaire 143/79, Recueil 1980, p. 1639, Gravina, du 9 juillet 1980, affaire 807/79, Recueil 1980, p. 2205, et Jerzak du 15 septembre 1983, affaire 279/82, Recueil 1983, p. 2603, et elle conclut que cette jurisprudence n'apporte pas non plus une réponse certaine à la question de l'étendue des compétences attribuées au Conseil par l'article 51 du traité CEE. Pour la Caisse, il ne pouvait dès lors subsister de doute que des éléments nouveaux susceptibles de justifier un nouvel examen de l'interprétation de l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 étaient apparus.

Quant au fond de la question de l'étendue des compétences attribuées au Conseil par l'article 51 du traité CEE, la Caisse part du principe que cette disposition vise pour l'essentiel à conférer au Conseil une compétence, en vue d'établir «un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit» le bénéfice de «l'ouverture et du maintien du droit aux prestations nationales de sécurité sociale par le biais de la totalisation des périodes de référence» (article 51 a)) et le «paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des États membres» (article 51 b)). Pour le surplus, le système à créer sur base de l'article 51 du traité CEE serait laissé à la discrétion du Conseil, sous la seule réserve que le Conseil ne pourrait substituer un système unique aux systèmes nationaux et devrait (et dès lors pourrait assurément) déroger aux législations nationales sur deux points précis, à savoir: a) le calcul des périodes de référence, b) le paiement effectif des prestations sur le territoire de tous les États membres. D'après la Caisse, tout règlement qui ne respecte pas ces exigences devrait être considéré comme non valide.

La Caisse a donc proposé de s'interroger sur les deux questions suivantes:

1) L'article 51 du traité CEE *impose*-t-il au Conseil d'adopter une réglementation ayant pour effet de maintenir au profit des bénéficiaires ne résidant sur le territoire d'un État membre, le droit aux prestations dues en exécution de la législation de cet État, même si cette législation exige, comme condition du paiement, la résidence sur le territoire de cet État et même si la législation de l'État de résidence ouvre aussi le droit aux mêmes prestations?

2) L'article 51 du traité CEE *permet*-il au Conseil d'adopter une telle réglementation?

A propos de la *première* de ces questions, la Caisse relève que la Cour a énoncé que, parmi les objectifs poursuivis par les articles 48 à 51 du traité CEE, il fallait retenir celui (négatif) de ne pas priver les travailleurs migrants ou leurs ayants droit du bénéfice d'une partie de la législation d'un État membre, une considération qui aurait conduit la Cour à décider qu'il n'y a lieu d'appliquer une règle anticumul que partiellement, lorsque l'allocation suspendue dans un État membre est supérieure à l'allocation payée dans un autre État membre. C'est sur ce point précis que la Caisse invite la Cour à reconsidérer sa position, au motif que lorsqu'un texte comporte des dispositions de compétence, énumérant lui-même les objectifs imposés à l'autorité normative concernée (en l'espèce le Conseil), seuls ces objectifs, tels qu'ils sont exprimés, devraient être retenus pour interpréter ce texte. Il en résulterait que les seuls objectifs *imposés* au Conseil sont les deux objectifs qu'indique l'article 51 a) et b) du traité CEE. S'agissant plus particulièrement de l'article 51 b), qui gouverne la matière, le seul objectif qu'il *impose* au Conseil serait de mettre sur pied un système qui maintient au bénéfice des travailleurs migrants et de leurs ayants droit le droit au paiement des prestations dues en vertu de la législation nationale, alors même que les bénéficiaires résident sur le territoire d'un autre État.

La Caisse continue son raisonnement en mettant en lumière des différences entre l'hypothèse visée par l'article 77, paragraphe 2 a), du règlement n° 1408/71 et celle visée par l'article 77, paragraphe 2 b), dudit règlement. Quant à la première de ces dispositions, qui n'est pas critiquée par la Caisse, elle serait la suite logique donnée par le Conseil à son *devoir* de prévoir que, lorsque le droit à la prestation existe sur base de la législation d'un seul État, il ne peut être mis en cause (par suppression ou par suspension) en raison du seul fait que le bénéficiaire transfère sa résidence sur le territoire d'un autre État membre, et ce même si la législation de l'État d'origine exige, comme condition au droit ou au paiement effectif des prestations, la résidence sur son propre territoire. Quant à la seconde de ces dispositions, la Caisse maintient cependant que s'il est vrai que les objectifs *généraux* des articles 48 à 51 du traité CEE comprennent assurément le souci de voir maintenus, *dans leur principe,* les droits des travailleurs migrants, indépendamment de leurs déplacements dans la Communauté, il est non moins vrai que l'article 51 b) a défini d'une manière précise l'objectif qui s'impose en la matière au Conseil. Cet objectif serait uniquement celui d'assurer le paiement effectif des droits lorsque ceux-ci sont dus par une législation nationale donnée, et qu'ils seraient perdus, dans leur principe, en cas de déplacement dans la Communauté. L'article 51 b) n'interdirait nullement au Conseil, lorsque deux législations sont applicables et qu'il y a lieu d'opérer un choix entre elles pour éviter le cumul des prestations, d'opérer un choix pur et simple. La réponse à la première question formulée par la Caisse serait donc nettement négative, comme en effet l'article 51 b) du traité CEE n'imposerait nullement au Conseil d'opérer un choix combinant deux législations, de manière à conserver aux travailleurs le bénéfice

de la législation la plus favorable. En prévoyant le paiement effectif des prestations dues par l'État de résidence — ce à quoi le Conseil s'est borné selon l'interprétation que donne la Caisse à l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 — le Conseil n'aurait dès lors méconnu les objectifs précis que lui impose l'article 51 b) du traité CEE.

A propos de la *seconde* des questions formulées par la Caisse, celle-ci commence par exprimer ses doutes sur la thèse selon laquelle le Conseil — autorisé expressément à écarter la condition de résidence lorsque la réalisation de cette condition a pour effet de supprimer le droit aux prestations sociales dues dans un État membre et, en l'absence de tout droit dans un autre État, de supprimer totalement le droit aux prestations sociales — dispose d'une marge d'appréciation suffisante pour décider qu'en cas d'application concurrente de plusieurs législations nationales, la disposition anticumul ne jouera que partiellement et maintiendra ouvert le droit à la «différence» qui est ici en question. La Caisse considère en effet que le mécanisme imposé par l'article 51 du traité CEE est essentiellement, comme la Cour l'aurait déjà souligné, un mécanisme de désignation de la législation nationale applicable, en quelque sorte un mécanisme de droit international privé considéré au sein de l'ordre juridique communautaire.

Il en résulterait que lorsqu'une législation nationale a été déclarée applicable par la «règle de renvoi» contenue dans le règlement communautaire adopté en exécution de l'article 51 du traité CEE, il y a lieu d'appliquer cette législation telle qu'elle est, avec l'ensemble des conditions d'application qu'elle prévoit, en ce compris la condition de résidence. Dans cette perspective, le Conseil ne serait autorisé à déroger à la condition de résidence prévue par la loi nationale que dans la seule hypothèse expressément prévue par l'article 51 du traité CEE (assurer le paiement effectif de prestations qui seraient perdues à la suite d'un déplacement dans la Communauté) et non dans d'autres hypothèses (application concurrente de législations prévoyant des prestations d'un montant différent). La Caisse considère en conclusion que telle qu'elle est actuellement libellée, la disposition de l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 n'a pas pour objet de consacrer le maintien des droits nés dans l'État d'origine, pour la fraction de prestations supérieure aux prestations dues dans l'État de résidence, lorsque la législation nationale ne le prévoit pas. Il n'y aurait lieu d'interpréter cette disposition dans ce sens, contraire au sens littéral de ses termes, que si l'on considérait que l'article 51 b) du traité CEE impose au Conseil l'obligation d'assurer cet objectif, et si l'on considérait donc qu'il faut interpréter ainsi cette disposition pour la maintenir valide au regard de l'article 51 b) du traité CEE. Pour la Caisse, une telle obligation n'est pas contenue dans ledit article du traité CEE.

Quant à l'interprétation à donner à l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71, la Caisse considère que cet article doit être interprété en fonction du sens normal de ses termes, et dès lors en ce sens que, dès que le droit aux prestations visé à l'article 77, paragraphe 1, est ouvert en vertu des législations de plusieurs États membres, ces prestations sont accordées conformément à la législation de celui des États sur le territoire duquel réside le bénéficiaire et à elle seule, sans qu'existe par surcroît si le texte ne le consacre pas, un droit à la différence entre la prestation ainsi payée et la prestation, par hypothèse plus élevée, qui serait due en vertu de la législation d'un autre État membre.

Il ne faudrait dès lors interpréter l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71, en ce sens qu'il aurait, malgré ses termes exprès, pour effet de maintenir l'application partielle de la législation d'un État autre que celui de la résidence que dans la seule hypothèse où il aurait été constaté que l'article 51 b) du traité CEE impose une telle solution, ce qui, selon la Caisse, n'est manifestement pas le cas.

Quant à la validité de l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71, la Caisse est d'avis que si l'on admet que l'article 51 b) du traité CEE ne permet au Conseil que de créer un système garantissant le paiement effectif des prestations, il faut en déduire que, lorsque le droit aux prestations est ouvert en vertu de plusieurs législations nationales, le Conseil n'a d'autre compétence que de désigner par une disposition anticumul, la législation nationale qui sera seule applicable. Il faudrait également en déduire que le Conseil ne peut désigner une législation nationale comme étant applicable, même si la condition de résidence imposée par la législation nationale n'est pas remplie, que dans la seule hypothèse où, en l'absence d'application de cette législation nationale, le bénéficiaire serait privé de toute prestation. L'interprétation inverse, bien qu'elle ait été retenue antérieurement par la Cour, a, selon la Caisse, pour effet de rendre l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 non valide au regard de l'article 51 b) du traité CEE.

En conclusion de son argumentation, la Caisse propose qu'il soit répondu comme suit aux questions posées par la Cour de cassation de Belgique:

Première question

«L'article 51 b) du traité doit être interprété en ce sens qu'il impose uniquement au Conseil de ministres d'établir un système garantissant le paiement effectif des prestations aux personnes résidant sur le territoire des États membres, et d'écarter, en vue de ce seul objectif, l'application des législations des États membres ayant pour effet de priver du bénéfice de ces prestations les personnes qui résident sur le territoire d'un autre État membre; il en résulte que l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un travailleur est titulaire de pensions ou rentes au titre des législations de plusieurs États membres, les prestations sont accordées, quel que soit celui de ces États sur le territoire duquel réside le titulaire de la pension ou de la rente, conformément à la législation de celui de ces États sur le territoire duquel il réside, si le droit à l'une des prestations qui est ouvert en vertu de la législation de cet État, et à l'exclusion de toute prestation ou fraction de prestation due en vertu de la législation d'un autre État.»

Seconde question

«L'article 51 b) du traité doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise pas le Conseil de ministres à établir un système par lequel le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations plus élevées précédemment ouvert à charge d'un autre État membre, et à tout le moins à un complément égal à la différence entre les deux montants, faisant naître au profit du bénéficiaire un droit qu'aucune des législations nationales n'a institué. Il en résulte que s'il fallait interpréter l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 en ce sens qu'il instituerait un tel système, cet article ne serait pas valide au regard de l'article 51 b) du traité.»

Dans les observations qu'il a présentées à la Cour, M. Salvatore *Patteri* soutient

que son transfert de résidence en Italie n'a pas fait disparaître le droit aux prestations familiales ouvert précédemment en Belgique et qu'il doit bénéficier, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, de la différence entre les prestations du régime belge et celles du régime italien. A son avis, l'article 77 du règlement n° 1408/71 règle comme suit l'octroi de prestations familiales:

a) lorsque le travailleur migrant est titulaire d'une pension ou d'une rente à charge d'un seul État membre, les prestations familiales lui sont accordées conformément à la législation de cet État (paragraphe 2 a));

b) lorsque le travailleur migrant est titulaire de pensions ou de rentes à charge de plusieurs États membres, les prestations familiales lui sont accordées, en ordre prioritaire, conformément à la législation de l'État où il réside (paragraphe 2 b), i)), et à titre subsidiaire, conformément à la législation de l'État où il réside (paragraphe 2 b), i)), et à titre subsidiaire, conformément à la législation de l'État où il a accompli sa plus longue période d'assurance (paragraphe 2 b), ii)).

Pour déterminer la législation applicable et, par voie de conséquence, l'institution qui doit assumer le paiement des prestations, il faudrait avoir égard à la situation de l'assuré social au moment où survient l'événement générateur du droit aux prestations (mise à la pension d'invalidité). Le changement de résidence ferait simplement naître un conflit de lois qui doit être réglé conformément à la jurisprudence de la Cour de justice en la matière (arrêts Laterza 733/79, Gravina 807/79 et D'Amario 320/82), dont les modalités d'application sont désormais arrêtées par la décision 122 du 20 avril 1983 de la commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO C 295 du 2. 11. 1983).

Par ailleurs, M. Patteri fait observer que l'article 90, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 dispose que pour bénéficier des prestations en vertu de l'article 77 ou de l'article 78 du règlement n° 1408/71, le requérant est tenu d'adresser une demande à l'institution du lieu de sa résidence, selon les modalités prévues par la législation que cette institution applique. Il semblerait évident que cette formalité doit être accomplie au moment de la détermination du droit. De plus, l'article 92 du règlement n° 574/72 impose à la personne à laquelle des prestations sont versées en vertu de l'article 77 ou de l'article 78 du règlement n° 1408/71 de faire connaître, entre autres à l'institution débitrice de ces prestations, tout transfert de résidence faisant perdre le droit aux prestations déjà acquis. D'après M. Patteri, il faut enfin tenir compte du fait que le problème du cumul des prestations familiales du régime belge avec des prestations de même nature dues en vertu d'autres législations ou réglementations est réglé en droit belge par l'article 60 des lois coordonnées relatives aux allocations familiales, tel que modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 1982, publié au *Moniteur belge* du 20 juillet 1982, p. 8393.

Quant à la prétention de la Caisse que la législation belge n'ouvre aucun droit aux allocations familiales en faveur des enfants élevés hors du territoire national (article 51, alinéa final, des lois coordonnées du 19. 12. 1939), M. Patteri fait valoir qu'une telle clause de territorialité est privée de tout effet par l'article 51 b) du traité CEE. Tout en se référant à l'arrêt rendu par la Cour le 20 octobre 1977 dans l'affaire 32/77, Giuliani, il

rappelle que l'article 51 du traité CEE indique deux objectifs qui sont distincts. Le paragraphe b) de cet article assurerait, indépendamment des règles de totalisation et de proratisation, le paiement des prestations de sécurité sociale sur les territoires de tous les États membres. La clause de résidence prévue à l'article 51, dernier alinéa, des lois coordonnées belges en matière d'allocations familiales, serait donc levée explicitement par l'article 51 b) du traité CEE et implicitement par l'article 10 du règlement n° 1408/71, car l'octroi des allocations familiales au taux majoré d'invalide prévue par la législation belge dépend de l'admission au bénéfice de la pension (article 56, paragraphe 2,1), b), des lois coordonnées). Il s'ensuivrait qu'un travailleur migrant peut exporter librement sur le territoire de tout autre État membre la pension dont il est titulaire ainsi que les prestations connexes. En conclusion, M. Patteri considère que la Caisse est fondée à appliquer l'article 60 des lois coordonnées belges, précité, et à soustraire du montant des prestations familiales du régime belge le montant des prestations familiales du régime italien. Il propose, dès lors, que la Cour confirme la jurisprudence établie par les arrêts Laterza 733/79, Gravina 807/79, et D'Amario 320/82, en ajoutant que l'article 77 du règlement n° 1408/71 ainsi interprété n'est pas contraire à l'article 51 du traité CEE.

Le *Conseil des Communautés européennes* a introduit des observations pour défendre la validité de l'article 77, paragraphe 2 b), i), du règlement n° 1408/71 qu'il a adopté. Se référant aux mesures annoncées à l'article 3 du traité CEE et aux objectifs des articles 48 à 51 du même traité, le Conseil estime que les termes de l'article 51, de même que la place qui lui est réservée dans le chapitre traitant de la libre circulation des travailleurs, qui est un des principes fondamentaux de la Communauté, montrent à l'évidence que l'adoption de mesures dans le domaine de la sécurité sociale est subordonnée à la nécessité de réaliser la liberté de circulation. Le Conseil admet qu'à part les mesures nécessaires pour assurer la totalisation de toutes les périodes pouvant être prises en considération par les différentes législations nationales et pour permettre au travailleur migrant de percevoir les prestations, quel que soit son lieu de résidence sur les territoires des États membres, aucune autre précision n'est fournie à l'article 51 quant à manière dont l'objectif général défini par celui-ci devrait être atteint par le Conseil. Rappelant que l'article 51 du traité CEE a pour objet l'adoption des mesures «nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs» et se basant sur l'interprétation que la Cour a donnée à cette disposition dans son arrêt Laterza, précité, le Conseil est d'avis que l'article 51 non seulement l'autorisait, mais l'obligeait à adopter des dispositions qui protégeraient dans tous les cas les droits acquis sur base du droit national des travailleurs migrants. Le Conseil partage les vues de la Cour émises dans les arrêts Rossi et Laterza, précités, et il fait remarquer que la commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, dans sa décision 122 du 20 avril 1983, a entériné cette situation en décidant que les droits des travailleurs migrants basés sur le droit national ne peuvent pas être réduits (JO C 295 du 2. 11. 1983).

En guise de conclusion, le Conseil demande à la Cour de dire en l'occurrence que l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71, dans la mesure où il accorde aux travailleurs des droits autres que ceux dérivés uniquement du droit national, est valide et de réaffirmer son arrêt déjà rendu dans l'affaire 733/79, Laterza.

Le mémoire déposé par la *Commission des Communautés européenes* se concentre en premier lieu sur l'interprétation à donner à l'article 51 du traité CEE, comme il semble en effet que le problème de validité qui fait l'objet de la deuxième question préjudicielle soumise à la Cour ne se pose que dans la mesure où l'article 51 du traité CEE aurait la portée plus restrictive que lui attribue la Caisse. La Commission ne peut cependant partager l'interprétation que donne la Caisse à cet article. Elle affirme à cet égard que la portée de l'article 51 a été établie par la Cour dès les premiers arrêts rendus dans le domaine de la sécurité sociale, en ce sens que «l'établissement d'une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs, s'inscrivant dans les fondements de la Communauté, constitue le but principal de l'article 51, et, de ce fait, conditionne l'interprétation des règlements pris en application de cet article», arrêt Unger du 19 mars 1964, affaire 75/63, Recueil 1964, p. 346, 362, explicité dans l'arrêt Nonnenmacher du 9 juin 1964, affaire 92/63, Recueil 1964, p. 557, 573. C'est dans cette perspective que la Cour aurait formulé l'un des principes de base d'interprétation des règlements de sécurité sociale à la lumière des objectifs de l'article 51, à savoir le principe du maintien des droits acquis: «le but des articles 48 à 51 du traité ne serait pas atteint mais méconnu si le travailleur devait, pour user de la libre circulation qui lui est garantie, se voir imposer la perte de droits déjà acquis dans un des États membres, sans les voir remplacés par des prestations au moins équivalentes», arrêt Van der Veen du 15 juillet 1964, affaire 100/63, Recueil 1964, p. 1105, 1124.

Ainsi, pour la Commission, il est clair que l'article 51 ne peut être réduit, comme le soutient la Caisse, à une disposition qui se limiterait à prévoir la mise en place, d'une part, d'un système de totalisation de périodes et, d'autre part, d'un système d'exportation de prestations. A cet égard, la Commission s'appuie sur les conclusions de l'avocat général Reischl du 21 février 1979 dans l'affaire 139/78, Coccioli, Recueil 1979, p. 1003, relevant que l'élément déterminant dans l'interprétation de l'article 51 est la référence, au premier alinéa de cette disposition, aux «mesures nécessaires (dans le domaine de la sécurité sociale) pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs». La compétence du Conseil serait en effet définie et délimitée par la nécessité de garantir, également dans le domaine de la sécurité sociale, une libre circulation effective et efficace.

La référence par la Caisse au dernier alinéa de l'article 51 mentionnant les mesures permettant d'assurer le paiement effectif des prestations sociales aux travailleurs migrants ne viserait en fait qu'un des *instruments* auxquels il peut être recouru, ainsi qu'il ressort, toujours d'après la Commission, du texte même de l'article 51 («. . . notamment . . .»). Le règlement n° 1408/71, pris en application de l'article 51, comporterait dès lors, en dehors de dispositions mettant en œuvre la totalisation des périodes et l'exportation des prestations, mentionnées par l'article 51; plusieurs dispositions visant à assurer la libre circulation des travailleurs en intervenant dans l'existence même du droit à prestations. La Commission

donne deux illustrations, l'une en matière de prestations de chômage (arrêt Coccioli du 20. 3. 1979, affaire 139/78, Recueil 1979, p. 991), l'autre en matière de prestations d'invalidité (affaire 181/83, Weber, observations de la Commission). La totalisation des périodes (article 51 a)) et l'exportation des prestations (article 51 b)) ne constitueraient pas les *objectifs* de l'article 51 mais deux *mesures* nécessaires pour assurer l'objectif qui est la libre circulation des travailleurs. Il y aurait donc confusion, dans le chef de la Caisse, entre les objectifs et les instruments permettant d'atteindre ces objectifs. De l'avis de la Commission, l'article 51 du traité CEE autorise le Conseil à prendre toutes mesures nécessaires en vue d'assurer une libre circulation *effective* des travailleurs. Il en découlerait que le travailleur ne peut être défavorisé par l'exercice même du droit de libre circulation qui lui est garanti. Si la Cour a, tout au long de la jurisprudence en matière de sécurité sociale, insisté sur le fait que les règlements concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants n'ont pas organisé un régime commun de sécurité sociale, mais ont laissé subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes, c'est précisément, d'après la Commission, pour éviter que l'on ne procède à une globalisation généralisée de la carrière qui entraînerait la perte de droits acquis soit en vertu du seul droit interne, soit en vertu du droit interne complété par le droit communautaire; référence est faite ici à l'arrêt Petroni du 21 octobre 1975, affaire 24/75, *Recueil* 1975, p. 1149.

Quant à l'interprétation donnée à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 dans l'arrêt Laterza, la Commission estime qu'elle s'inscrit dans le sens de l'article 51 du traité CEE. La Cour aurait confirmé en effet que l'interprétation des articles 77 à 79 du règlement n° 1408/71 devait elle aussi s'inspirer des articles 40 à 51 du traité CEE. Ainsi, la Cour rappellerait le principe des droits acquis d'après lequel la réglementation communautaire ne saurait, sauf exception explicite conforme aux objectifs du traité CEE, être appliquée de façon à priver le travailleur migrant ou ses ayants droit du bénéfice d'une partie de la législation d'un État membre (arrêt Rossi du 6. 3. 1979, affaire 100/78, Recueil 1979, p. 831, auquel se réfère l'arrêt Laterza précité). La Commission fait remarquer que dans l'affaire Rossi, l'avocat général Capotorti a estimé que le droit au complément d'allocations familiales devait être reconnu *indépendamment du droit national* et que, conformément aux principes généraux fondant l'article 51 du traité CEE, c'était bien la législation communautaire qui est source directe du droit au complément (Recueil 1979, p. 851). La Cour aurait confirmé le bien-fondé de cette prise de position en se référant dans son arrêt Rossi aux droits directs que l'intéressé possède «en vertu du droit interne complété, si nécessaire, par le droit communautaire». La Commission estime que le caractère de l'article 77 du règlement n° 1408/71 en tant que disposition de conflit de lois et sa validité en tant que telle ne s'opposent pas au respect des principes généraux que l'abondante jurisprudence de la Cour a dégagés de l'article 51 du traité, ainsi que l'aurait relevé M^me^ l'avocat général Rozès dans ses conclusions dans l'affaire 320/82, D'Amario (arrêt du 24. 11. 1983), confirmant une nouvelle fois le principe d'octroi de la prestation la plus favorable.

Enfin, la Commission souligne qu'il est certain que M. Patteri disposait d'un droit aux allocations familiales belges avant le transfert de sa résidence et de celle de sa famille vers l'Italie le 9 août 1979. Ce serait donc bien l'exercice même du droit de libre circulation qui ferait perdre une prestation qui était acquise au regard du seul droit national. Pour la Commission, c'est là une circonstance supplémentaire qui justifie que dans ce cas-ci l'article 77, paragraphe 2b), i), soit interprété conformément à la jurisprudence Laterza.

Pour terminer, la Commission estime qu'il est constant que dans la mesure où la disposition de l'article 51, alinéa 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales est appliquée aux bénéficiaires du règlement n° 1408/71, elle est en conflit avec les objectifs poursuivis par les dispositions des articles 48 à 51 du traité CEE. L'applicabilité directe des dispositions du traité CEE et des règlements d'application levant les clauses de résidence ne libérerait pas les États membres de l'obligation que leur fait le traité d'adapter leur législation nationale aux impératifs du respect de l'ordre juridique communautaire (arrêt du 4. 4. 1974, affaire 167/73, Commission/République française, Recueil 1974, p. 359). La Commission estime donc que les institutions belges ne peuvent plus valablement opposer aux ressortissants communautaires une disposition nationale qui aurait dû être amendée.

La Commission propose les réponses suivantes aux questions:

1) L'article 51 du traité CEE a pour objectif d'établir et de garantir une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs. Ce but ne serait pas atteint mais méconnu si le travailleur devait, pour user de la libre circulation qui lui est garantie, se voir imposer la perte de droits acquis soit en vertu du seul droit interne, soit en vertu du droit interne complété par le droit communautaire. Dans cette perspective, le règlement n° 1408/71, en établissant et en développant les règles de coordination des législations nationales, doit assurer au travailleur qui se déplace dans la Communauté l'ensemble des prestations acquises dans les différents États membres, dans la limite du plus élevé de ces montants.

2) L'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations familiales plus élevées précédemment ouvert à charge d'un autre État membre. Lorsque le montant des prestations familiales effectivement perçu dans l'État membre de résidence est inférieur à celui des prestations prévues par la législation d'un autre État membre, le travailleur a droit, à charge de l'institution compétente de ce dernier État, à un complément de prestations égal à la différence entre les deux montants.

3) L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des dispositions du règlement n° 1408/71.

Dans ses observations adressées à la Cour le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* s'appuie quant à l'interprétation à donner à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 sur le libellé de cette disposition, sur l'économie du chapitre 8 dudit règlement et, enfin, sur une comparaison

de celle-ci avec l'économie du chapitre 7. D'après le gouvernement allemand, le libellé de la disposition en cause indique que seul un droit à charge de l'État de résidence existe, et non pas à charge d'un autre État membre. Les autres règles prévues par le chapitre 8 du règlement tendraient également à ce qu'il n'y ait, à chaque fois, qu'un seul État membre qui soit tenu d'accorder des prestations soit pour enfants à charge de titulaires de pensions ou de rentes, soit pour orphelins. Le chapitre 7 du règlement reposerait également sur le principe selon lequel il incombe, à chaque fois, uniquement à un seul État d'octroyer les prestations et les allocations familiales. Aux termes de ce chapitre, l'État membre qui a la charge de la prestation serait déterminé selon le principe de l'État de résidence (article 73, paragraphe 2). Les auteurs du règlements n'auraient donc pas inféré de l'article 51 du traité CEE que c'est toujours la prestation la plus élevée qui doit être accordée ou que les prestations de deux États membres peuvent être cumulées. Sinon, il n'auraient pas dû édicter l'article 73, paragraphe 2, ni l'article 74, paragraphe 2, du règlement, prévoyant le versement des allocations familiales instituées par la législation de l'État sur le territoire duquel résident les membres de la famille (ces prestations étant en général inférieures à celles prévues par la législation de l'État d'emploi du travailleur).

Au cas où, selon la législation belge, le défendeur en cassation aurait droit à des prestations, ce droit ne pourrait être suspendu que si des prestations correspondantes sont dues au titre de la législation de l'État de résidence. En effet, dans ce cas-là la règle anticumul ne serait appliquée qu'en partie et la différence éventuelle devrait être accordée comme complément. La Cour de cassation belge a cependant attiré l'attention sur le fait que l'article 51, alinéa 3, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales dispose que les allocations familiales ne sont pas dues en faveur des enfants élevés hors du royaume. De l'avis du gouvernement allemand, le défendeur en cassation n'a, par conséquent, selon la législation belge, aucun droit à des allocations familiales. D'après le gouvernement allemand, les prestations prévues à l'article 77 du règlement n° 1408/71 doivent contribuer à l'entretien des enfants. Dès lors, étant donné que les frais d'entretien varient en fonction du coût de la vie dans l'État de résidence, il paraîtrait raisonnable du point de vue social que des allocations familiales pour des enfants résidant en Italie soient accordées selon la législation italienne.

Le gouvernement allemand conclut en estimant qu'au regard du droit communautaire, il n'existe pas, en l'espèce, de droit à des allocations familiales belges.

Le *gouvernement de la République italienne* émet dans son mémoire des doutes sur l'exactitude et la rigueur de la définition qu'a donnée la juridiction de renvoi des mesures que peut prévoir le règlement n° 1408/71, à savoir des mesures «permettant d'assurer le paiement effectif des prestations sociales aux travailleurs migrants, ces prestations restant exclusivement régies, quant à leur principe et à leur montant, par des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes». Pour le gouvernement italien, cette formulation met l'accent sur des aspects qui ont trait exclusivement aux *moyens* — c'est-à-dire, en substance, à la technique de la législation communautaire — et non pas aux *objectifs* auxquels le règlement prévu à l'article 51 du traité CEE doit absolument se conformer. En réalité, estime le gouvernement italien, s'il n'est pas douteux que sur le territoire de la Communauté, la sécurité sociale des travailleurs soit assurée par les diverses législations et institutions nationales qui établissent en pleine indépendance les prémisses, les conditions et les règles de fond qui déterminent les droits

des travailleurs aux prestations de sécurité sociale, la réglementation communautaire a, en revanche, pour fonction de coordonner les systèmes nationaux afin qu'une protection complète et satisfaisante soit garantie aux travailleurs migrants. A cet égard, il ne suffirait pas de prendre uniquement en considération les lettres a) et b) de l'article 51 du traité CEE, auxquelles la question semble se limiter. La jurisprudence de la Cour aurait, en effet, déjà indiqué une perspective plus large en partant de l'idée que «les règlements en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants ont pour fondement, pour cadre et pour limite les articles 48 à 51 du traité» (arrêt du 21. 10. 1975, affaire 24/75, Petroni, précité). L'interprétation des dispositions du règlement n° 1408/71 devrait suivre la ligne directrice qui consiste à en tirer les règles de fond et les effets correspondant aux finalités du traité en matière de libre circulation des travailleurs; par définition, une interprétation aboutissant à un tel résultat ne saurait impliquer que la disposition réglementaire, appréhendée en ce sens, enfreint l'article 51 du traité. Sur ce point, le gouvernement italien considère que la jurisprudence de la Cour a itérativement constaté l'incompatibilité avec les principes de la libre circulation des travailleurs d'une application de la règle communautaire sur une base qui ferait perdre au travailleur, en raison de son déplacement à l'intérieur du territoire de la Communauté (qui constitue l'exercice d'un droit garanti par le traité CEE), des prestations de sécurité sociale auxquelles il a acquis le droit en vertu de la législation d'un État membre.

De l'avis du gouvernement italien, la structure actuelle de la sécurité sociale dans le cadre de la Communauté implique que le travailleur, tant qu'il demeure dans son pays d'origine, est intégralement et exclusivement soumis aux lois régissant la sécurité sociale de ce pays, alors que, dès l'instant où il se déplace à l'intérieur de la Communauté, sa protection sociale relève automatiquement du droit communautaire auquel il échoit, en application des finalités visées par les articles 48 à 51 du traité CEE, de régler les effets de la libre circulation du travailleur sur les conditions et les modalités fixées pour bénéficier des prestations sociales. Ainsi, la législation communautaire ne saurait pas ne pas participer, conjointement avec les dispositions nationales entrant en ligne de compte dans chaque cas, à la définition du «statut» de sécurité du travailleur migrant; on pourrait donc dire que chaque situation particulière de droit individuel dépend du concours des prescriptions nationales et des dispositions du règlement n° 1408/71. La contribution apportée à cette fin par la législation communautaire consisterait en certaines modifications des effets que produiraient sinon les seules dispositions nationales, ces modifications pouvant être légitimement toutes celles qui sont nécessaires aux fins de garantir la mise en œuvre des principes du traité CEE en matière de libre circulation des travailleurs. Dans cette optique, la disposition de l'article 51, dernier alinéa, des lois coordonnées belges relatives aux allocations familiales ne pourrait être prise en considération aux fins d'établir l'*existence du droit* à des prestations du travailleur migrant que dans la mesure où le règlement n° 1408/71 le permet. En effet, dès le moment où cette disposition du droit belge attache certains effets juridiques au déplacement du travailleur dans la Communauté, elle entrerait dans le domaine couvert par le règlement communautaire.

L'invocation de difficultés administratives insurmontables lors de la mise en œuvre de la jurisprudence Laterza ne peut pas

être décisive selon le gouvernement italien. Sinon, il s'agirait, en définitive, de sacrifier sur l'autel d'une certaine diligence administrative des droits dont le fondement exact réside dans des principes juridiques authentiques qui forment l'ordre juridique communautaire.

Compte tenu du lien logique entre les deux questions — la première introduisant la seconde —, le gouvernement italien suggère une réponse unique libellée comme suit:

«Ne constitue pas une cause d'invalidité du règlement (CEE) n° 1408 du Conseil du 14 juin 1971 le fait qu'en appliquant une de ses dispositions et notamment l'article 77, paragraphe 2, lettre b), i), l'institution compétente d'un État membre a l'obligation de verser à un travailleur migrant une prestation égale à la différence entre le montant de la prestation, identique quant à son titre, son objet et sa nature, qui est prévue par la législation de cet État membre, et celui de la prestation correspondante prévue par l'autre législation nationale, lorsque cette obligation, en relation avec le déplacement de l'ayant droit ou des membres de sa famille à l'intérieur de la Communauté, est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs fixés par les articles 48 à 51 du traité CEE.»

III — Procédure orale

La demanderesse en cassation, représentée par Me M. Mahieu, le gouvernement italien, représenté par M. P. G. Ferri, en qualité d'agent, le Conseil des CE, représenté par M. J. Carbery, en qualité d'agent, la Commission des CE, représentée par Me F. Herbert, avocat, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 30 mai 1984.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 21 juin 1984.

En droit

1 Par arrêt du 3 octobre 1983, parvenu à la Cour le 25 octobre 1983, la Cour de cassation belge a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjdudicielles concernant l'interprétation à donner aux articles 51 du traité CEE et 77 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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 1971, L 149) et, subsidiairement, la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), dudit règlement.

2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige ayant pour objet la décision de l'institution sociale belge compétente de ne pas reconnaître à un travailleur italien, titulaire d'une pension d'invalidité tant en Belgique qu'en Italie et résidant en Italie, le bénéfice, à partir du 9 août 1979, d'un complé-

ment d'allocations familiales pour enfants à charge, égal à la différence entre le montant des allocations belges et celui, inférieur, des allocations italiennes.

3 Il ressort du dossier transmis par la juridiction nationale que l'intéressé, qui a travaillé en Belgique du 28 juin 1956 au 31 juillet 1971, a reçu, en vertu de la législation belge, des allocations familiales pour ses enfants à charge jusqu'à son retour définitif en Italie le 9 août 1979. Après cette date, l'institution sociale belge a refusé de verser à l'intéressé la différence entre le montant des allocations familiales belges qu'il recevait jusque-là et celui, inférieur, des allocations familiales qu'il touche désormais en Italie. A l'appui de sa décision, elle a invoqué les dispositions de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71, selon lesquelles les allocations familiales auxquelles peut prétendre un travailleur, titulaire d'une pension d'invalidité due au titre des législations de plusieurs États membres, sont, quel que soit l'État membre sur le territoire duquel résident ce titulaire ou ses enfants, accordées «conformément à la législation de celui de ces États sur le territoire duquel il réside, si le droit à l'une des prestations visées au paragraphe 1 y est ouvert en vertu de la législation de cet État».

4 L'institution sociale belge n'a pas considéré que ce problème était déjà tranché, eu égard à l'interprétation que la Cour a donnée à ces dispositions dans son arrêt du 12 juin 1980 (Laterza, 733/79, Recueil 1980, p. 1915). Selon l'institution sociale belge, l'article 51 du traité CEE ne donne de pouvoirs au Conseil qu'en vue de réaliser la totalisation des périodes de référence et le paiement effectif des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres, et qu'eu égard à ces limites, l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 ne saurait contenir autre chose qu'une règle de renvoi désignant le droit national applicable. Elle a estimé, en conséquence, que si l'article 77, paragraphe 2b), i), devait être interprété comme faisant naître un droit qui n'est prévu par aucune législation nationale, il ne serait pas couvert par l'article 51 du traité CEE.

5 L'intéressé s'est opposé à cette interprétation restrictive de l'article 51 du traité CEE et du règlement n° 1408/71, qui lui ferait perdre le bénéfice des allocations familiales plus élevées qu'il aurait conservé, s'il avait continué de résider en Belgique.

6 Saisie d'un pourvoi contre l'arrêt de la cour d'appel de Mons qui avait donné gain de cause à l'intéressé, la Cour de cassation a estimé que le moyen invoqué soulevait des questions d'interprétation du droit communautaire qui

ne paraissaient pas avoir déjà été soumises à la Cour. La Cour de cassation belge a, en conséquence, posé les questions suivantes:

«1) L'article 51 du traité de Rome autorise-t-il le Conseil de ministres uniquement à adopter les mesures permettant d'assurer le paiement effectif des prestations sociales aux travailleurs migrants, ces prestations restant exclusivement régies, quant à leur principe et à leur montant, par des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes et y a-t-il lieu, dès lors, d'interpréter les dispositions du règlement n° 1408/71, et notamment l'article 77 de ce règlement, comme ne conférant un droit direct au profit des particuliers que dans la mesure nécessaire à l'obtention du paiement effectif de prestations dont le principe et le montant demeurent exclusivement régis par les différents droits nationaux, de sorte que la disposition susdite ne pourrait créer, au profit des travailleurs migrants, un droit direct au paiement, à charge des autorités d'un État membre, d'allocations familiales qui ne sont pas dues en vertu de la loi nationale de cet État membre?

2) A supposer qu'il faille interpréter l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 en ce sens que le droit à des prestations familiales à charge de l'État sur le territoire duquel réside le titulaire d'une pension d'invalidité ne fait pas disparaître le droit à des prestations plus élevées précédemment ouvert à charge d'un autre État membre, et à tout le moins à un complément égal à la différence entre les deux montants, faisant naître au profit du bénéficiaire un droit qu'aucune des législations nationales n'a institué, le règlement n° 1408/71 est-il valide au regard de l'article 51 du traité de Rome?»

7 Ainsi que le font remarquer l'institution sociale belge et la Commission des Communautés européennes, les deux questions distinctes qui sont soumises à la Cour ne concernent en réalité qu'un problème: celui de l'interprétation à donner à l'article 51 du traité CEE. En effet, la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 n'est susceptible d'être mise en cause que si l'article 51 du traité CEE avait la portée restrictive que lui attribue l'institution sociale belge.

8 Il ressort des termes mêmes de l'article 51 que les deux mesures indiquées — à savoir: «a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales et b) le paiement des

prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres» — ne sont que deux moyens possibles parmi un ensemble de mesures qu'il appartient au Conseil de prendre en vue de promouvoir la libre circulation des travailleurs. Assurer celle-ci est, ainsi que cela a été mis en relief par une jurisprudence constante (arrêts du 19. 3. 1964, Unger, 75/63, Recueil 1964, p. 347, du 9. 6. 1964, Nonnenmacher, 92/63, Recueil 1964, p. 557 et du 15 juillet 1964, van der Veen, 100/63, Recueil 1964, p. 1105), l'objectif fondamental visé par l'article 51 du traité CEE. L'interprétation restrictive de cette disposition qui est préconisée par l'institution sociale belge ne saurait donc être retenue.

9 Ainsi que la Cour l'a souligné à diverses reprises, l'objectif visé par l'article 51 du traité CEE conditionne l'interprétation des règlements adoptés par le Conseil dans le domaine de la sécurité sociale des travailleurs migrants.

10 C'est dans la droite ligne de ces principes que la Cour a estimé dans l'arrêt précité du 12 juin 1980 que les dispositions de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 ne sauraient être interprétées de manière à priver le travailleur, par la substitution des prestations ouvertes par un État membre aux prestations dues par un autre État membre, du bénéfice des prestations plus favorables. Cette interprétation étant commandée par l'objectif de l'article 51 du traité CEE, la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 ainsi interprété ne peut être mise en doute au regard de ce même article 51.

11 Pour ces raisons, il y a lieu de répondre aux questions posées, d'une part, que si, dans le cas visé à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71, le montant des prestations servies par l'État de résidence est inférieur à celui des prestations accordées par l'autre État débiteur, le travailleur conserve le bénéfice du montant plus élevé et a le droit de recevoir, à charge de l'institution sociale compétente de ce dernier État, un complément de prestations égal à la différence entre les deux montants et, d'autre part, que l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71.

Sur les dépens

12 Les frais exposés par le Conseil des Communautés européennes, par la Commission des Communautés européennes, par le gouvernement de la

République fédérale d'Allemagne et par le gouvernement de la République italienne, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 les questions à elle soumises par la Cour de cassation belge, par arrêt du 3 octobre 1983, dit pour droit:

1) **Si, dans le cas visé à l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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 1971, L 149), le montant des prestations servies par l'État de résidence est inférieur à celui des prestations accordées par l'autre État débiteur, le travailleur conserve le bénéfice du montant plus élevé et a le droit de recevoir, à charge de l'institution sociale compétente de ce dernier État, un complément de prestations égal à la différence entre les deux montants.**

2) **L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 77, paragraphe 2b), i), du règlement n° 1408/71 précité.**

Koopmans Bosco Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juillet 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la première chambre
T. Koopmans