CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 6 mai 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. La présente affaire concerne l'interprétation des articles 4 et 68 du règlement (CEE) n° 1408/71 [1] et de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 [2].

2. Le demandeur au principal, M. Acciardi, est un ressortissant italien qui a exercé une activité salariée aux Pays-Bas et qui y réside. Son épouse et son fils résident en Italie. En 1985, il a perdu son emploi et il a reçu des prestations au titre de la Werkloosheidswet, la loi néerlandaise sur l'assurance chômage, jusqu'au moment où la durée limite d'indemnisation prévue par cette loi a été atteinte.

3. Ensuite, en février 1988, il s'est vu octroyer une allocation au titre de la Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, la loi néerlandaise prévoyant l'octroi d'un certain revenu aux chômeurs âgés ou atteints d'une incapacité de travail partielle (ci-après « IOAW ») [3]. L'article 4, paragraphe 1, de l'IOAW subordonne le droit à l'octroi d'une prestation au titre de cette loi à la condition que le revenu mensuel de l'intéressé et, le cas échéant, de son conjoint, soit inférieur aux montants de base qu'elle fixe. L'article 4, paragraphe 3, prévoit que, pour un travailleur en chômage et son conjoint, la moitié de la base nette est égale à la moitié du salaire minimum net. Dans le cas où le chômeur est une personne isolée avec enfant, la base nette est égale à 90 % du salaire minimum net, alors qu'elle est égale à 70 % du salaire minimum net s'il s'agit d'une personne isolée sans enfant.

4. Le montant de l'allocation à octroyer se calcule essentiellement en déduisant les revenus du bénéficiaire de la base applicable (article 9, paragraphe 1, de l'IOAW). Selon l'article 26, paragraphe 1, de l'IOAW, l'allocation n'est octroyée que si l'intéressé répond à certaines conditions visant à sa réinsertion professionnelle (par exemple l'obligation de rechercher un emploi), à moins d'une impossibilité due à des raisons de santé ou à d'autres motifs. En principe, ces conditions s'appliquent aussi au conjoint (article 26, paragraphe 2, de l'IOAW).

5. L'article 4, paragraphe 2, de l'IOAW prescrit que le travailleur salarié en chômage

* Langue originale: l'allemand.

1 — Règlement (CEE) 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, JO L 149 du 5 juillet 1971, p. 2, dans la rédaction résultant du règlement (CEE) n° 2001/83 du 2 juin 1983, JO L 230 du 22 août 1983, p. 6, modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 1249/92 du 30 avril 1992, JO L 136 du 19 mai 1992, p. 28.

2 — Règlement (CEE) n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19 octobre 1968, p. 2.

3 — A titre de précision, il y a lieu de mentionner que les avantages prévus au titre de cette loi concernent deux catégories de bénéficiaires: d'une part, les chômeurs âgés et, d'autre part, les chômeurs atteints d'une incapacité de travail partielle.

et son conjoint ont un droit égal à l'allocation. Sur demande de l'un ou des deux conjoints, elle est versée pour moitié à chacun d'eux.

6. L'article 5 de l'IOAW dispose qu'un chômeur résidant hors des Pays-Bas n'a pas droit à cette allocation. Si seul le conjoint réside à l'étranger, ce conjoint n'a pas droit à l'allocation; dans ce cas, le chômeur est considéré comme une personne isolée (article 5, paragraphe 2, de l'IOAW).

7. L'application de cette disposition par les autorités néerlandaises compétentes a conduit à classer M. Acciardi comme personne isolée sans enfant[4]. M. Acciardi s'est pourvu contre cette décision. Le Raad van State, appelé à statuer sur ce litige, a déféré à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1. L'article 4, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71, aux termes duquel ce règlement s'applique à certaines branches de sécurité sociale, doit-il être interprété en ce sens qu'une réglementation telle que celle contenue dans l'IOAW, qui présente à la fois des caractéristiques de sécurité sociale et des caractéristiques d'assurance sociale, relève du champ d'application dudit règlement?

2. Dans l'affirmative, l'article 68, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-il être interprété en ce sens qu'il empêche un État membre de maintenir une disposition légale en vertu de laquelle les prestations accordées à un ressortissant communautaire demeurant aux Pays-Bas, qui doit être considéré comme travailleur salarié en chômage au sens de l'IOAW et dont le conjoint réside dans un autre État membre, ou y séjourne autrement qu'à titre temporaire, sont fixées sans tenir compte du conjoint en question?

3. En cas de réponse négative à la première question, l'interdiction de discrimination exercée en raison de la nationalité qui est prévue par le droit communautaire s'oppose-t-elle alors à l'application d'une disposition légale en vertu de laquelle les prestations accordées à un ressortissant communautaire demeurant aux Pays-Bas, qui doit être considéré comme travailleur salarié en chômage au sens de l'IOAW et dont le conjoint réside dans un autre État membre, ou y séjourne autrement qu'à titre temporaire, sont fixées sans tenir compte du conjoint en question?

B — Analyse

I — *Champ d'application du règlement n° 1408/71*

8. Par sa première question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si une réglementation telle que celle de l'IOAW relève du champ d'application du règlement n° 1408/71.

4 — Comme l'a expliqué le représentant du gouvernement néerlandais à l'audience, le classement du demandeur dans la catégorie des travailleurs sans enfant reposait sur l'article 3, paragraphe 7, de l'IOAW. Selon cette disposition, une personne qui fait partie du foyer d'un tiers en qualité d'enfant n'est pas considérée comme enfant (à charge) aux fins de l'IOAW. A l'audience, l'avocate de M. Acciardi a expliqué à la Cour que celui-ci avait conclu à titre subsidiaire dans le cadre du litige au principal qu'il devait au moins être considéré comme un travailleur avec enfant. Il est incontestable que les questions préjudicielles n'abordent pas ce problème, sur lequel la Cour n'est donc pas obligée de se prononcer. On peut cependant observer que les considérations exposées au sujet des questions préjudicielles seront également pertinentes aux fins de la question de la prise en compte éventuelle du fils du demandeur.

9. Il résulte de son article 4, paragraphe 1, sous g), que le règlement n° 1408/71 s'applique (notamment) à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les « prestations de chômage ». Son article 4, paragraphe 4, stipule qu'il ne s'applique pas à l'assistance sociale.

10. Le gouvernement néerlandais estime que les prestations allouées sur la base de l'IOAW sont à classer dans le domaine de l'assistance étant donné que cette loi fait partie d'un groupe de lois dont le but est de garantir à leurs bénéficiaires un minimum de moyens d'existence. Selon les indications de la Commission [5], le gouvernement néerlandais avait, dès les travaux parlementaires consacrés au projet de loi, défendu la thèse selon laquelle il s'agissait d'une loi relative à l'assistance sociale échappant au champ d'application du règlement n° 1408/71.

11. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la réponse à la question de savoir si une prestation entre dans le champ d'application du règlement n° 1408/71 « dépend essentiellement des éléments constitutifs de ladite prestation, et notamment de ses finalités et conditions d'octroi, et non pas du fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale comme prestation de sécurité sociale » [6].

12. Il est aisé de se rendre compte que la prestation allouée sur la base de l'IOAW présente certaines caractéristiques qui sont habituellement celles d'une prestation d'assistance sociale. Comme l'a indiqué le gouvernement néerlandais dans ses observations, les revenus de base nets fixés par l'IOAW correspondent à ceux prévus par l'Algemene Bijstandswet, la loi définissant le régime général néerlandais de l'assistance sociale (ci-après « ABW »). Dans les deux cas, le montant maximum de la base nette correspond au salaire minimum net (pour un couple). Les deux lois ont donc pour but de procurer aux bénéficiaires un certain revenu, suffisant pour couvrir les besoins essentiels. C'est la raison pour laquelle les autres revenus de l'intéressé (et le cas échéant de son conjoint) sont également pris en considération pour le calcul de la prestation à octroyer.

13. La circonstance qu'une prestation comporte des éléments qui l'apparentent à l'assistance ne conduit cependant pas nécessairement à conclure que le règlement n° 1408/71 ne lui est pas applicable. La Cour a déjà constaté à plusieurs reprises

« [que], s'il peut paraître souhaitable, du point de vue de l'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale, d'établir une distinction nette entre les régimes législatifs relevant, respectivement, de la sécurité sociale et de l'assistance, on ne saurait exclure la possibilité que, en raison de son champ d'application personnel, de ses objectifs et de ses modalités d'application, une législation nationale s'apparente simultanément à l'une et à l'autre de ces deux catégories » [7].

5 — Voir paragraphe 17 des observations écrites de la Commission, du 9 juin 1992.

6 — Arrêt du 3 juin 1992 dans l'affaire C-45/90, Paletta, Rec. p. I-3423, point 16, Voir aussi, en dernier lieu, l'arrêt du 10 mars 1993 dans l'affaire C-111/91, Commission/Luxembourg, Rec. p. I-817, point 28.

7 — Arrêt du 20 juin 1991 dans l'affaire C-356/89, Newton, Rec. p. I-3017, point 12. Voir aussi arrêt du 28 mai 1974 dans l'affaire 187/73, Callemeyn, Rec. p. 553, point 6, et arrêt du 13 novembre 1974 dans l'affaire 39/74, Costa, Rec. p. 1251, point 6.

14. Selon la jurisprudence de la Cour, une prestation relève de la sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71 lorsqu'elle est octroyée sur la base de conditions légalement définies et indépendamment de toute appréciation individuelle des besoins de l'intéressé qui laisserait une certaine marge d'appréciation aux autorités. En outre, il doit s'agir d'une prestation qui se rapporte à l'un des risques énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Dans l'arrêt qu'elle a récemment rendu dans l'affaire Commission contre Luxembourg, la Cour a récapitulé cette jurisprudence dans les termes suivants:

« La Cour a précisé ainsi à de nombreuses reprises qu'une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où la prestation en cause est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie, et où elle se rapporte à un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 » [8].

15. Il est évident que l'IOAW confère aux bénéficiaires « une position légalement définie » [9]. Si les conditions définies par la loi sont réunies, le bénéficiaire a droit à la prestation. Les autorités compétentes peuvent éventuellement disposer d'un certain pouvoir d'appréciation pour examiner si lesdites conditions — et en particulier celles de l'article 26 de l'IOAW — sont réunies. Cela ne signifie cependant pas que l'octroi de la prestation relève de leur pouvoir d'appréciation.

On ne saurait néanmoins, selon nous, attribuer une importance particulière à cet élément. A l'audience, le représentant du gouvernement néerlandais a signalé à juste titre que, dans un État où la protection sociale est développée, il n'est nullement inhabituel de voir les bénéficiaires de l'aide sociale posséder un titre légal à l'octroi de cette catégorie de prestations [10].

16. Ce que vise ce critère nous paraît ressortir beaucoup plus clairement de l'arrêt de la Cour dans l'affaire Scrivner [11]. Il s'agissait d'une prestation sociale prévue par le droit belge garantissant un minimum de moyens d'existence. La Cour a constaté qu'il existait un droit à cette prestation et qu'elle était octroyée à toute personne ayant des ressources insuffisantes et ne pouvant se les procurer par d'autres moyens. Elle en a conclu que cette prestation retenait

« ... ainsi le besoin comme critère essentiel d'application ... faisant abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, de cotisation ou d'affiliation à un quelconque organisme de sécurité sociale destiné à couvrir un risque particulier » [12].

La Cour a donc jugé que la prestation en question n'entrait pas dans le champ d'application du règlement n° 1408/71.

On peut dégager une précision supplémentaire de l'arrêt Piscitello [13]. Dans cet arrêt, la

8 — Arrêt du 10 mars 1993 précité (note 6), point 29. Voir aussi l'arrêt du 16 juillet 1992 dans l'affaire C-78/91, Hughes, Rec. p. I-4839, point 15.

9 — Selon la formulation utilisée dans l'arrêt Callemeyn précité (note 7), au point 7.

10 — Il existe ainsi en Allemagne un droit à l'aide sociale protégé par une action en justice.

11 — Arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire 122/84, Rec. 1985, p. 1027.

12 — Ibidem (note 11), point 20.

13 — Arrêt du 5 mai 1983 dans l'affaire 139/82, Rec. 1983, p. 1427.

Cour a jugé qu'une prestation telle que l'aide sociale prévue par le droit italien était à classer dans le domaine de la sécurité sociale. A cet égard, elle s'est fondée en particulier sur la circonstance que la législation concernée ne prévoyait pas « l'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance » [14].

17. Si on applique ces critères au cas d'espèce, il y a d'abord lieu de constater que la réglementation néerlandaise ne prévoit aucun examen de la situation individuelle concernée. Les conditions d'octroi de l'allocation sont exhaustivement énumérées dans la loi; à cet égard — comme nous l'avons déjà mentionné —, les autorités ne se voient accorder aucun pouvoir d'appréciation.

18. En ce qui concerne la question de l'importance du critère du besoin, il convient, en l'espèce, d'examiner plus particulièrement la façon dont la situation personnelle du bénéficiaire est prise en considération pour l'octroi de prestations au titre de l'IOAW. A l'appui de la thèse selon laquelle l'IOAW n'entre pas dans le champ d'application du règlement n° 1408/71, le gouvernement néerlandais — comme nous l'avons déjà mentionné — s'est notamment fondé sur les ressemblances existant entre l'IOAW et l'ABW. Il résulte de ses déclarations que les prestations octroyées au titre de cette loi portant régime général de l'aide sociale ne sont accordées que si l'intéressé n'est pas en mesure subvenir à ses besoins par ses propres moyens. L'appréciation du besoin fait donc logiquement intervenir tant le revenu de l'intéressé que ses autres biens. En revanche, l'octroi des prestations au titre de l'IOAW est uniquement subordonné à la condition que le *revenu* du bénéficiaire (et le cas échéant de son conjoint) ne dépasse pas un certain montant [15]. Il s'ensuit qu'une personne qui ne dispose que d'un revenu négligeable, ou d'aucun revenu, peut bénéficier de prestations au titre de l'IOAW même si elle possède un patrimoine considérable (par exemple des biens fonciers importants). Aucune limite — juridique — n'a certes été posée à la générosité des États membres dans ce domaine. Toutefois, nous doutons sérieusement qu'une telle prestation puisse être classée dans la catégorie des prestations « d'assistance ».

Il faut en outre considérer la réglementation contenue dans l'article 9, paragraphes 4 et 5, de l'IOAW. Si l'intéressé a précédemment bénéficié, en application de la Werkloosheidswet, de prestations qui (en ajoutant toutes les majorations éventuelles) étaient inférieures à celles à octroyer au titre de l'IOAW, ces dispositions prévoient que les prestations au titre de l'IOAW sont réduites en conséquence. Cela fait très clairement apparaître que l'IOAW ne se fonde pas prioritairement sur le besoin de l'intéressé — il est, en effet, manifeste que le besoin ne dépend pas des revenus dont disposait l'intéressé *avant* de demander à bénéficier de prestations au titre de cette loi.

19. L'élément qui vient d'être évoqué démontre au contraire que l'IOAW a pour objet, tout au moins en ce qui concerne les chômeurs âgés qu'elle vise, de continuer à assurer à ses bénéficiaires, même après l'expiration de la durée maximale d'indemnisation prévue par le régime général de l'assurance chômage, des prestations d'un

14 — Ibidem (note 13), point 11.

15 — L'IOAW comporte également certaines règles particulières, plus favorables au bénéficiaire que celles de l'ABW, en ce qui concerne la déductibilité du revenu (voir article 8 de l'IOAW).

niveau correspondant ou tout au moins des prestations leur procurant un minimum de moyens d'existence, sans les renvoyer au régime général de l'aide sociale. Il s'agit donc d'une réglementation qui, selon nous, se rapporte clairement au risque chômage mentionné à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Ce lien étroit est en outre renforcé par les dispositions des articles 26 et suivants de l'IOAW, qui visent à favoriser la réinsertion professionnelle des intéressés. Enfin, il y a également lieu de signaler que l'allocation n'est octroyée que si le bénéficiaire n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans (et qu'il n'a donc pas atteint l'âge de la retraite).

Le gouvernement néerlandais formule une objection qui ne réussit pas à emporter la conviction lorsqu'il fait valoir que l'allocation octroyée au titre de l'IOAW n'est pas liée à la situation de chômage en elle-même, mais à la persistance de cette situation. N'importe quelle prestation de chômage n'est accordée que tant que l'intéressé est sans emploi. Au surplus, cet argument confirme bien au contraire qu'il existe un lien étroit entre les prestations au titre de l'IOAW et la situation de chômage de l'intéressé.

20. Il suffira de traiter brièvement un autre argument du gouvernement néerlandais, selon lequel les avantages accordés au titre de l'IOAW ne sont pas des prestations contributives. Le règlement n° 1408/71 s'applique, aux termes de son article 4, paragraphe 2, aux régimes de sécurité sociale tant contributifs que non contributifs. La Cour l'a déjà confirmé à maintes reprises [16].

16 — Voir, par exemple, l'arrêt du 24 février 1987 dans les affaires jointes 379/85 à 381/85 et 93/86, Giletti, Rec. 1987, p. 955, point 7.

21. La circonstance que l'IOAW n'est pas mentionnée dans la déclaration fournie par les Pays-Bas en application de l'article 5 du règlement n° 1408/71 ne change rien non plus au fait que cette loi, en raison des éléments précédemment exposés, entre dans le champ d'application du règlement. Les législations qui sont mentionnées dans une telle déclaration entrent certes d'emblée dans le champ d'application du règlement n° 1408/71 [17]. Toutefois, ainsi que la Cour l'a jugé, des législations nationales peuvent entrer dans le champ d'application du règlement même si elles ne sont pas mentionnées dans la déclaration fournie par un État membre [18].

22. Il y a donc lieu de répondre à la première question qu'une réglementation telle que celle de l'IOAW entre dans le champ d'application du règlement n° 1408/71.

II — *Applicabilité de l'article 68, paragraphe 2*

23. Comme l'IOAW, en raison du fait qu'elle se rapporte au chômage, entre dans le champ d'application du règlement n° 1408/71, les dispositions de ce règlement concernant le chômage (article 67 et ss.) lui sont applicables. L'article 68, paragraphe 2, première phrase, contient la disposition suivante en matière de calcul des prestations:

« L'institution compétente d'un État membre dont la législation prévoit que le montant

17 — Arrêt du 29 novembre 1977 dans l'affaire 35/77, Beerens, Rec. 1977, p. 2249, points 9 et 10.

18 — Arrêt du 27 janvier 1981 dans l'affaire 70/80, Vigier, Rec. 1981, p. 229, point 15.

des prestations varie avec le nombre des membres de la famille tient compte également des membres de la famille de l'intéressé qui résident sur le territoire d'un autre État membre comme s'ils résidaient sur le territoire de l'État compétent. »

Il y a lieu d'observer qu'il résulte de l'article 1er, lettre f), du règlement que les « membres de la famille » sont les personnes admises comme telles par les dispositions nationales (donc l'IOAW en l'espèce). Toutefois, si ces législations ne considèrent comme membre de la famille qu'une personne vivant sous le toit du travailleur, cette condition est réputée remplie lorsque la personne en cause est principalement à la charge de ce dernier. Ces conditions, qu'il appartient à la juridiction nationale de constater, semblent réunies en l'espèce. Dans les développements qui suivent, nous partirons donc de l'idée que l'épouse de M. Acciardi est un membre de la famille au sens de l'article 68, paragraphe 2.

24. La Commission a signalé à juste titre que l'applicabilité de l'article 68, paragraphe 2, première phrase, au cas d'espèce pouvait paraître douteuse à première vue. Il est évident que cette disposition concerne les législations nationales prévoyant de majorer la prestation à octroyer au bénéficiaire dans le cas où celui-ci a des charges familiales. Or, si on considère le cas d'un chômeur marié, on constate que les dispositions de l'IOAW ne prévoient pas de majorer les prestations octroyées à l'intéressé, mais d'accorder un droit personnel à son conjoint. Néanmoins, nous partageons l'opinion de la Commission quant au fait que ces particularités ne font pas obstacle à l'application de l'article 68, paragraphe 2, première phrase. En premier lieu, on observe que, lorsque le demandeur n'est pas marié, le montant des prestations octroyées au titre de l'IOAW est incontestablement lié au nombre des membres de la famille: dans le cas d'un travailleur sans enfant, la base nette est égale à 70 % du salaire minimum net, alors qu'elle est de 90 % dans le cas d'un travailleur avec enfant [19]. Il n'en va pas différemment dans le cas où le demandeur est marié. Certes, la loi accorde au conjoint d'un travailleur en chômage un droit propre à la moitié de la prestation prévue (article 4, paragraphe 2, de IOAW). Comme la Commission l'a exposé dans son mémoire écrit, il ne s'agit cependant pas d'un véritable droit personnel du conjoint, mais d'un droit dérivé. Il ressort de l'article 5, paragraphe 2, de l'IOAW qu'un droit n'est ouvert au conjoint que si le travailleur en chômage a droit aux prestations au titre de l'IOAW. Le droit que possède le conjoint existe donc, ou cesse d'exister, avec le droit du chômeur lui-même.

Si on garde cette interdépendance à l'esprit, il en résulte qu'un travailleur non marié peut compter au maximum sur une base nette égale à 90 % du salaire minimum net, alors que ce pourcentage est de 100 % pour un demandeur marié — avec son conjoint. Le montant des prestations octroyées au titre de l'IOAW est donc lié au nombre des membres de la famille au sens de l'article 68, paragraphe 2, première phrase.

25. A la deuxième question, il y a lieu, de ce fait, de répondre que l'article 68, paragraphe 2, première phrase, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que, en matière d'octroi de prestations prévues par une loi telle que l'IOAW, il s'oppose à une disposition en vertu de laquelle les prestations sont calculées sans tenir compte d'un conjoint qui réside sur le territoire d'un autre État membre.

19 — Voir supra, paragraphe 3.

26. A l'audience, le représentant du gouvernement néerlandais a fait valoir que l'obligation de tenir compte des conjoints résidant à l'étranger aux fins de l'octroi des prestations prévues par l'IOAW, si elle était imposée, entraînerait de lourdes conséquences financières pour les Pays-Bas. Il serait assurément inacceptable de faire dépendre l'interprétation de dispositions du droit communautaire des conséquences économiques éventuelles de ladite interprétation, mais cette objection nous paraît mériter un examen plus approfondi.

En premier lieu, il y a lieu de relever que le représentant du gouvernement néerlandais n'a pas été en mesure, à la suite d'une question posée sur ce point par la Cour, de chiffrer, même approximativement, les conséquences qu'il redoutait. Il convient également d'observer que le classement des prestations de l'IOAW dans la catégorie des prestations de sécurité sociale repose sur la jurisprudence constante de la Cour, jurisprudence que le législateur néerlandais aurait dû connaître lui aussi. Toutefois, c'est avant tout le point de savoir en quoi pourraient exactement consister les répercussions défavorables d'une telle interprétation qui suscite des doutes. Comme nous l'avons déjà indiqué à l'audience, M^me^ Acciardi serait incontestablement en droit de déménager chez son époux, aux Pays-Bas. Si elle faisait usage de ce droit, il ne fait nul doute qu'il faudrait accorder à M. Acciardi la prestation faisant l'objet du litige au principal au taux plein.

27. La question qui nous paraît plus importante est la question de savoir si cette interprétation est conciliable avec les conditions particulières fixées par l'IOAW pour l'octroi des prestations. Comme nous l'avons déjà vu, son article 26 prévoit en principe que l'intéressé et son conjoint sont tenus de rechercher un emploi. Il paraît évident que M^me^ Acciardi ne serait pas en mesure de s'acquitter, aux Pays-Bas, des obligations résultant pour elle de cette disposition.

Dans ses observations écrites, la Commission a déclaré que ces difficultés pouvaient se résoudre par une application mutatis mutandis des principes développés dans les arrêts Bronzino [20] et Gatto [21]. Dans ces affaires, il s'agissait de déterminer si un travailleur migrant résidant en Allemagne avait droit à une allocation pour enfant à charge pour des enfants âgés de 16 à 20 ans au chômage, même si ces derniers résidaient à l'étranger. Le gouvernement fédéral avait fait valoir que la règle allemande limitant cette prestation aux enfants résidant en Allemagne était objectivement justifiée. Il avait exposé que les autorités allemandes n'étaient en mesure de procurer une formation ou un emploi que si le jeune chômeur était à la disposition des services d'orientation professionnelle ou des services de l'emploi en Allemagne. Il avait ajouté que, si les autorités allemandes étaient tenues d'octroyer l'allocation pour enfants à charge dans de tels cas, les services de l'emploi d'un autre État membre n'auraient pas de raisons particulières de procurer rapidement et en priorité un emploi à l'intéressé [22].

La Cour a jugé qu'il suffisait que l'enfant se trouve à la disposition de l'agence de l'emploi de l'État membre de sa résidence [23]. Elle a rejeté l'argument du gouvernement fédéral selon lequel cette solution mettait les autorités allemandes dans l'impossibilité de se libérer de leur obligation de verser les

20 — Arrêt du 22 février 1990 dans l'affaire C-228/88, Rec. p. I-531.

21 — Arrêt du 22 février 1990 dans l'affaire C-12/89, Rec. p. I-557 (publication succincte).

22 — Voir rapport d'audience de l'arrêt Bronzino, Rec. 1990, p. I-537.

23 — Arrêt Bronzino précité (note 20), point 12.

prestations en procurant un emploi à l'enfant. Toutefois, elle a également observé que cet argument « pourrait avoir sa pertinence en matière d'allocations de chômage » [24].

Nous sommes d'accord avec la Commission pour penser que, dans le cas d'espèce, il suffit que M^me^ Acciardi soit à la disposition des services de l'emploi en Italie. La légère réserve qui pourrait être induite, à cet égard, du passage de l'arrêt Bronzino qui vient d'être cité ne serait pas pertinente en l'espèce; cela résulte des considérations suivantes: en premier lieu, il convient d'observer que la prise en compte de l'époux résidant à l'étranger conduit aussi à tenir compte de ses revenus pour le calcul des prestations octroyées au titre de l'IOAW. Il est parfaitement envisageable que cette méthode de calcul soit plus désavantageuse que la méthode actuellement utilisée pour le travailleur en chômage résidant aux Pays-Bas [25]. En outre, il faut tenir compte du fait que les conditions imposées au conjoint par l'article 26, paragraphe 1, de l'IOAW ne s'appliquent que de manière très limitée. Aux termes de l'article 26, paragraphe 2, le conjoint n'est tenu de satisfaire aux obligations énumérées au paragraphe 1 que si sa réinsertion professionnelle peut « raisonnablement » être prévue en raison d'un passé professionnel récent; si la dernière activité professionnelle du conjoint remonte à plus de deux ans, les obligations en question ne lui sont nullement applicables. En l'espèce, à la différence des circonstances des affaires Bronzino et Gatto, les autorités néerlandaises peuvent aussi se libérer de l'obligation de verser les prestations autrement qu'en procurant un emploi au conjoint: comme nous l'avons vu, il suffit de procurer un emploi assurant un certain revenu au chômeur lui-même.

III — *Violation de l'interdiction de discrimination*

28. La troisième question préjudicielle a trait au problème d'une éventuelle violation de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité. Comme la Cour l'a constaté, le principe général de l'égalité de traitement qui résulte de l'article 7 du traité a trouvé une expression spécifique à l'article 48 du traité en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Cet article est lui-même mis en application par le règlement n° 1612/68 dont l'article 7, paragraphe 2, dispose que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie dans l'État membre d'accueil des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux [26]. La troisième question préjudicielle vise donc l'interprétation dudit article 7, paragraphe 2.

29. Toutefois, comme cette question n'est posée par la juridiction de renvoi que pour le cas où la réponse à la première question serait négative, il n'est pas nécessaire de l'examiner si on adopte l'opinion que nous avons défendue. Pour le cas où vous seriez d'un autre avis, nous examinerons les problèmes qu'elle soulève dans les développements qui suivent à titre subsidiaire.

A cet égard, il convient d'observer qu'il serait également nécessaire de répondre à la

24 — Ibidem (note 20), point 14. Dans les affaires Bronzino et Gatto, il s'agissait de l'interprétation de l'article 73 du règlement n° 1408/71 (qui a trait aux prestations familiales).

25 — Si le conjoint dispose d'un revenu suffisamment élevé, le chômeur peut perdre tout droit aux prestations de l'IOAW.

26 — Arrêt du 18 juin 1987 dans l'affaire 316/85, Lebon, Rec. p. 2811, point 10.

troisième question dans un autre cas que dans l'hypothèse où il y aurait lieu de répondre par la négative à la première (c'est-à-dire dans l'hypothèse où les prestations de l'IOAW seraient à classer dans les prestations d'assistance). Comme M. Acciardi l'a exposé, une réponse à cette question serait également utile au cas où la réponse à la première question serait affirmative (comme nous le proposons), mais la réponse à la deuxième négative. Pour ce qui concerne ce cas de figure (que nous n'approfondirons pas dans la suite des présentes conclusions), il est permis de remarquer qu'il est parfaitement possible qu'une prestation relève tant du champ d'application du règlement n° 1408/71 que du règlement n° 1612/68 [27].

30. Selon l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, le travailleur ressortissant d'un autre État membre a droit, dans l'État membre dans lequel il réside, aux mêmes « avantages sociaux et fiscaux » que les travailleurs nationaux. Selon la jurisprudence constante de la Cour, cette notion couvre tous les avantages

« qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît, dès lors, comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » [28].

Cette définition est formulée de manière si large qu'elle est également propre à couvrir les prestations d'assistance [29].

31. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'approfondir cette question puisque le gouvernement néerlandais a exposé lui-même que les prestations au titre de l'IOAW étaient à considérer comme des avantages au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Certes, vers la fin de l'audience, le représentant du gouvernement néerlandais a tenté de relativiser ce point de manière quelque peu singulière en faisant remarquer que M. Acciardi n'était peut-être pas (plus) un « travailleur » au sens de cette disposition. Même si on acceptait d'examiner cet argument, le résultat ne serait pas modifié; il ne peut y avoir de doute quant au fait que la situation de chômage de M. Acciardi ne modifie en rien sa qualité de travailleur au sens de la loi.

32. D'après le texte de la loi, la réglementation néerlandaise ne se fonde pas sur la nationalité de l'intéressé. Un chômeur de nationalité néerlandaise qui ne réside pas aux Pays-Bas n'a donc pas droit à des prestations au titre de l'IOAW, même s'il

27 — Voir l'arrêt du 10 mars 1993, précité (note 6), point 21, et les conclusions de l'avocat général M. Jacobs présentées dans cette affaire le 16 décembre 1992 (en particulier paragraphes 32 à 34). Voir aussi nos conclusions du 12 janvier 1993 dans l'affaire C-310/91, arrêt du 27 mai 1993, Schmid, Rec. p. I-3011, paragraphes 54 et suiv.

28 — Voir par exemple l'arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire 249/83, Hoeckx, Rec. p. 973, point 20.

29 — Voir arrêts précités du 27 mars 1985 dans l'affaire 122/84 (note 11) et dans l'affaire 249/83 (note 28) qui concernaient une prestation destinée de manière générale à assurer un minimum de moyens d'existence.

remplit toutes les autres conditions. Si le travailleur en chômage et son conjoint possèdent l'un et l'autre la nationalité néerlandaise, ce travailleur sera lui aussi considéré comme une personne isolée si son conjoint réside à l'étranger. Les demandeurs néerlandais et ceux qui sont ressortissants d'autres États membres sont donc traités de la même manière.

33. Selon la jurisprudence de la Cour, les règles d'égalité de traitement prohibent certes « non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat [30]. Étant donné que le problème des membres de la famille résidant hors des Pays-Bas semble surtout appelé à se poser aux travailleurs migrants » [31], on pourrait soutenir que la réglementation contenue dans l'IOAW conduit à une discrimination déguisée des travailleurs ressortissants d'autres États membres.

34. Nous pensons néanmoins que cette conclusion ne se justifierait pas en l'espèce dans la mesure où le rattachement du bénéfice de l'IOAW à la résidence paraît objectivement justifié. Si les prestations octroyées au titre de l'IOAW sont des prestations d'assistance [32], il est normal qu'elles soient destinées à subvenir aux besoins des personnes qui résident sur le territoire de l'État concerné. Le gouvernement néerlandais a souligné à juste titre qu'il était caractéristique des législations concernant l'aide sociale de s'attacher au lieu de résidence (ou de séjour) de l'intéressé.

En vertu de l'article 10 du règlement n° 1612/68, le conjoint et certains autres membres de la famille du travailleur concerné ont le droit de s'installer chez ce dernier. S'ils font usage de ce droit, l'intéressé a droit aux prestations prévues par l'IOAW au taux plein. S'ils n'en font pas usage, il ne paraît pas injuste de leur imposer, le cas échéant, de demander l'aide de l'État dans lequel ils résident.

35. Cette conclusion nous paraît pouvoir trouver aussi un fondement dans la jurisprudence antérieure de la Cour. Dans l'affaire Hoeckx, par exemple, il s'agissait d'une prestation qui n'entrait pas dans le champ d'application du règlement n° 1408/71; d'après la réglementation belge, cette prestation n'était accordée aux ressortissants d'autres États membres que si ces derniers avaient préalablement résidé pendant cinq ans en Belgique. Sur la base de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, la Cour a jugé que l'octroi d'un tel avantage social ne devait pas être subordonné à la condition que l'intéressé ait « résidé effectivement sur le territoire d'un État membre pendant une période déterminée, *dans la mesure où une telle obligation n'est pas exigée des ressortissants de cet État membre* » [33].

30 — Arrêt du 12 février 1974 dans l'affaire 152/73, Sotgiu, Rec. p. 153, point 11. De même, par exemple, l'arrêt du 8 mai 1990 dans l'affaire C-175/88, Biehl, Rec. p. I-1779, point 13, et l'arrêt du 10 mars 1993, précité (note 6), point 9 des motifs.

31 — Voir sur ce point l'arrêt du 15 janvier 1986 dans l'affaire 41/84, Pinna (I), Rec. p. 1, point 24.

32 — Qu'il nous soit permis de rappeler que c'est l'hypothèse dont nous partons dans le cadre de la présente analyse de la troisième question préjudicielle, exposée à titre subsidiaire.

33 — Arrêt du 27 mars 1985, précité (note 28), point 25 (souligné par nous).

Dans l'affaire Bernini, il s'agissait de savoir si les Pays-Bas étaient tenus d'octroyer certaines prestations à une ressortissante italienne qui suivait des études en Italie. Selon la législation néerlandaise, le droit au financement des études n'était ouvert qu'aux ressortissants néerlandais ainsi qu'aux étudiants étrangers résidant aux Pays-Bas (sous certaines conditions déterminées). Là encore, la Cour s'est attachée au fait que la condition de résidence n'était pas prévue pour les ressortissants de l'État membre concerné (les Pays-Bas)[34].

36. L'idée que l'octroi de prestations relevant de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 peut être subordonné à la condition que l'intéressé ait sa résidence dans l'État qui les octroie trouve également confirmation dans l'arrêt Frascogna[35]. Dans cette affaire, il s'agissait de savoir si une ressortissante italienne avait droit à une allocation spéciale de vieillesse prévue par la législation française. La demanderesse résidait en France chez son fils, qui y exerçait une activité salariée. Selon le droit français, cette allocation était réservée aux ressortissants français. Les étrangers n'y avaient droit qu'à la condition d'être ressortissants d'un pays ayant conclu une convention de réciprocité avec la France ou d'y avoir résidé au moins 15 ans. En tout état de cause, la loi prévoyait que l'intéressé devait être domicilié sur le territoire français.

Se fondant sur l'article 7, paragraphe 2, la Cour a jugé que cette disposition interdisait « toute discrimination opérée à la charge des ascendants d'un travailleur d'un autre État membre lorsque *ces ascendants ont exercé le droit de s'installer avec le travailleur* qui leur est reconnu par l'article 10 du règlement n° 1612/68 »[36].

37. Dans l'affaire Commission/Luxembourg[37], l'avocat général M. Jacobs a défendu l'idée que le Luxembourg avait le droit de subordonner l'octroi de l'allocation de naissance à la condition que la mère ait son domicile au Luxembourg au moment de la naissance[38].

38. En revanche, la Commission a soutenu à l'audience que le droit revendiqué par M. Acciardi pouvait aussi se fonder sur l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. A l'appui de cette thèse, elle a notamment invoqué une proposition de modification de ce règlement qu'elle a présentée en 1990[39]. Son projet prévoit d'ajouter à l'article 7 un nouveau paragraphe 5, libellé comme suit:

« L'État membre dont les dispositions législatives, réglementaires et administratives

34 — Arrêt du 26 février 1992 dans l'affaire C-3/90, Rec. p. I-1071, point 28.

35 — — Arrêt du 6 juin 1985 dans l'affaire 157/84, Rec. p. 1739.

36 — Ibidem (note 35) point 23 des motifs (souligné par nous). On remarque que, là encore, la Cour ne s'est pas opposée au critère de résidence en tant que tel. En revanche, elle a souligné que l'octroi d'un tel avantage social ne peut être subordonné à la condition d'une résidence effective sur le territoire d'un État membre durant un certain nombre d'années, si une telle condition n'est pas prévue pour les ressortissants de cet État membre (point 25).

37 — Arrêt précité (note 6). L'affaire concernait l'allocation de naissance et l'allocation de maternité prévues par le droit luxembourgeois.

38 — Conclusions du 16 décembre 1992, paragraphe 25.

39 — Proposition modifiée de règlement (CEE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté du 11 avril 1990, JO C 119 du 15 mai 1990, p. 10.

attribuent des effets juridiques ou subordonnent l'octroi d'avantages sociaux ou fiscaux à la survenance de certains faits ou événements tient compte, dans la mesure nécessaire, de ces mêmes faits ou événements survenus dans tout autre État membre comme s'ils s'étaient produits sur le territoire national. »

Il nous semble que cette proposition — qui n'a pas encore été reprise par le législateur — est dénuée de pertinence pour la solution du présent litige. La conception de la Commission conduirait à aplanir sur ce point les différences entre les règlements n° 1408/71 et n° 1612/68, différences qui existent bien [40].

39. A la troisième question préjudicielle, il y aurait lieu, dès lors, de répondre qu'une réglementation telle que celle l'IOAW ne constitue pas une discrimination au sens du règlement n° 1612/68.

Conclusions

40. Nous vous proposons donc dire pour droit, en réponse aux questions du Raad van State, que:

1) Une réglementation telle que celle de la Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) entre dans le champ d'application du règlement CEE n° 1408/71.

2) L'article 68, paragraphe 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71 est à interpréter en ce sens que, en matière d'octroi de prestations prévues par une loi telle que l'IOAW, il s'oppose à une disposition en vertu de laquelle les prestations sont calculées sans tenir compte d'un conjoint qui réside dans un autre État membre.

40 — Voir notamment nos conclusions dans l'affaire 375/85, Campana, Rec. 1987, p. 2395, 2403 (paragraphe 39).