CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 24 juin 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire concerne une demande de décision à titre préjudiciel introduite par la Cour de cassation de Belgique, relative à la portée du principe de l'égalité de traitement des travailleurs salariés migrants et nationaux, inscrit dans le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [1].

La question posée a été soulevée dans le cadre d'un litige entre l'État belge (partie demanderesse au principal) et M^me^ Noushin Taghavi (partie défenderesse au principal), relatif à une demande de prestation belge pour handicapés introduite par cette dernière.

Les antécédents

2. M^me^ Taghavi possède la nationalité iranienne. Depuis le 29 novembre 1971, elle demeure en Belgique. Le 5 octobre 1977, elle a épousé M. Filippo Iannino, un citoyen italien qui demeure en Belgique depuis l'âge de douze ans et qui exerce également une activité professionnelle dans ce pays.

Depuis janvier 1983, M^me^ Taghavi est à la charge de son conjoint, qui, au moins depuis cette date, est assujetti au régime belge de sécurité sociale.

3. Le 14 novembre 1985, M^me^ Taghavi a demandé une prestation pour handicapés, en se fondant sur une loi belge du 27 juin 1969 [2]. Selon l'article 4 de cette loi, bénéficient d'une allocation les handicapés qui:

« 1. sont Belges et résident réellement en Belgique. Le Roi peut, dans les conditions qu'Il détermine, déroger à cette disposition;

2. sont âgés de quatorze ans au moins;

3. sont âgés de 65 ou de 60 ans au plus selon qu'il s'agit d'un homme ou d'une femme;

4. appartiennent à une des catégories de handicapés ... et qui sont atteints d'une incapacité permanente de travail d'au moins 30 %;

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Tel que repris en annexe au règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6).

2 — Loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés (*Moniteur belge* du 15.7.1969, p. 6935).

5. ne disposent pas de ressources dont le montant excède les limites fixées par le Roi... ».

La demande de M^me^ Taghavi a été rejetée par décision administrative du 21 avril 1986, parce qu'elle ne satisfaisait pas à toutes les conditions d'application relatives aux prestations de nature pécuniaire, et en particulier à la condition de nationalité.

4. En appel, par arrêt rendu le 8 janvier 1990, la cour du travail de Bruxelles a décidé que M^me^ Taghavi avait néanmoins droit à la prestation demandée. La cour du travail a invoqué, à cet effet, l'article 3 du règlement n° 1408/71, qui sera examiné ci-après. L'État belge a formé un pourvoi contre cet arrêt, devant la juridiction de renvoi, la Cour de cassation, qui, le 9 septembre 1991, a décidé de déférer à la Cour de justice la question suivante:

« Les articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'est admis au bénéfice de la législation nationale d'un État membre prévoyant un droit propre légalement protégé à une allocation pour handicapés le handicapé qui, sans être un ressortissant de l'un des États membres et sans faire valoir la qualité de travailleur salarié, réside sur le territoire de l'État membre prévoyant le droit propre précité et est le conjoint d'un travailleur salarié qui est soumis à la législation de ce même État membre et qui est un ressortissant de l'un des autres États membres? »

Application du règlement n° 1408/71

5. L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose, en ce qui concerne le champ d'application personnel dudit règlement:

« Le présent règlement s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. »

Les personnes auxquelles les dispositions du règlement sont ainsi applicables et qui, en outre, résident sur le territoire de l'un des États membres bénéficient, selon l'article 3, d'un droit de principe à l'égalité de traitement. En principe, elles « sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci ».

6. Étant donné que M^me^ Taghavi est l'épouse d'un travailleur salarié de nationalité italienne, auquel la législation d'un État membre (en l'espèce, la législation belge) s'applique, à première vue, elle est visée par le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71. Étant donné, en outre, qu'elle réside sur le territoire belge, elle paraît également satisfaire aux conditions d'application de l'article 3 dudit règlement. Néanmoins, cet article ne lui confère pas

encore automatiquement le droit d'obtenir des prestations sous les mêmes conditions que les ressortissants belges.

Il convient en effet d'opérer une distinction, en la matière, entre droits personnels ou propres et ce qu'il est convenu d'appeler les droits « dérivés », qui sont obtenus en qualité de membre de la famille d'un travailleur.

7. Dans l'arrêt Kermaschek[3], la Cour a déclaré que, sur la base du règlement n° 1408/71, les membres de la famille de travailleurs salariés ne pouvaient faire valoir que des droits dérivés:

« (Attendu) que, dès lors, la question se pose de savoir si et dans quelle mesure les membres de la famille d'un ressortissant d'un État membre sont à assimiler, pour l'application du règlement n° 1408/71 ... à ces ressortissants mêmes;

attendu qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement il 's'applique aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres[4] et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants';

que déjà la juxtaposition indiquée par l'emploi du mot 'ainsi' indique que cette disposition vise deux catégories nettement distinctes: les travailleurs d'une part et les membres de leur famille et leurs survivants d'autre part ...

que, tandis que les personnes appartenant à la première catégorie peuvent revendiquer les droits à prestation envisagés par le règlement en tant que droits propres, celles appartenant à la seconde catégorie ne sauraient prétendre qu'aux droits dérivés, acquis en qualité de membre de la famille ou de survivant d'un travailleur, c'est-à-dire d'une personne appartenant à la première catégorie »[5].

En se fondant sur ces attendus, la Cour a décidé qu'un membre de la famille — possédant ou non la nationalité d'un État membre — d'un travailleur migrant peut bénéficier d'un droit au titre du règlement n° 1408/71, en qualité de membre de la famille d'un chômeur (droit dérivé), mais pas en la qualité de membre de la famille chômeur (droit personnel):

« Les membres de la famille de travailleurs (migrants au chômage) n'ont droit qu'aux prestations prévues par ces législations pour les membres de la famille des travailleurs au chômage, étant entendu que la nationalité de ces membres de la famille est à cet égard indifférente. »

Le fait que les droits propres et les droits dérivés doivent être distingués de cette manière aux fins de la délimitation du champ d'application personnel du règlement

3 — Arrêt du 23 novembre 1976 (40/76, Rec. p. 1669).

4 — Une partie du texte de cet attendu ne figure pas dans la version néerlandaise reprise au Recueil, mais bien dans les versions française et allemande. Dans cette affaire, l'allemand était la langue de procédure.

5 — Affaire Kermaschek, points 5 à 7.

n° 1408/71 a été ultérieurement confirmé par la Cour dans les arrêts Frascogna [6] (relatif à une allocation spéciale de vieillesse), Deak [7] (relatif aux allocations d'attente en faveur des jeunes demandeurs d'emploi) et Zaoui [8] (relatif à une allocation supplémentaire versée aux titulaires de pensions) [9].

8. Selon la question préjudicielle, le droit à une prestation de nature pécuniaire que les handicapés peuvent obtenir des pouvoirs publics en Belgique est un « droit propre légalement protégé ». Nous en déduisons que ce droit n'est pas conféré aux handicapés en leur qualité de membre de la famille d'un travailleur et est dès lors un droit personnel au sens conféré à ce terme en droit communautaire [10]. Conformément à la jurisprudence qu'on vient de mentionner, M^me^ Taghavi ne peut dès lors pas invoquer le règlement n° 1408/71 pour se prévaloir de ce droit à l'égard de l'État belge.

Application du règlement n° 1612/68

9. Il convient tout d'abord de faire remarquer que la question posée par la juridiction de renvoi ne traite que de l'interprétation du règlement n° 1408/71 et ne porte pas sur le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [11]. En vue de fournir à la juridiction qui lui a adressé une question préjudicielle une réponse utile, la Cour peut toutefois être amenée à prendre en considération des normes de droit communautaire auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question [12]. Dans le passé, la Cour a d'ailleurs, à plusieurs reprises, dans des décisions à titre préjudiciel, examiné l'applicabilité du règlement n° 1612/68, bien que la juridiction de renvoi n'ait fait référence qu'au règlement n° 1408/71 [13].

10. Dans la présente affaire également, il convient d'examiner si M^me^ Taghavi peut invoquer le règlement n° 1612/68. Les parties ont d'ailleurs formulé des observations à ce sujet devant la Cour. L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 prévoit qu'un travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux. Dans l'arrêt Lebon, la Cour a affirmé expressément que ce principe d'égalité de traitement des travailleurs migrants et des travailleurs nationaux s'applique également aux avantages attribués aux membres de la famille du travailleur et que, dès lors, ces membres de la famille peuvent se prévaloir indirectement de ce principe [14].

11. Il ne peut exister de doute quant au fait que les prestations pour handicapés sont visées par le champ d'application *matériel* du règlement n° 1612/68, en ce sens qu'elles peuvent constituer un avantage social qui

6 — Arrêt du 6 juin 1985, point 15 (157/84, Rec. p. 1739).

7 — Arrêt du 20 juin 1985, points 10 à 16 (94/84, Rec. p. 1873).

8 — Arrêt du 17 décembre 1987 (147/87, Rec. p. 5511).

9 — Voir également nos conclusions précédant l'arrêt du 31 janvier 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199, p. I-208).

10 — L'article 4 de la loi de 1969 impose bien des conditions de nationalité et de domicile, mais pas de parenté.

11 — JO L 257, p. 2. Les modifications qui ont été apportées au règlement n° 1612/68 par le règlement (CEE) n° 312/76, du 9 février 1976 (JO L 39, p. 2), ne présentent pas d'intérêt en l'espèce.

12 — Arrêts du 20 mars 1986, Tissier, point 9 (35/85, Rec. p. 1207), et du 12 décembre 1990, SARPP, point 8 (C-241/89, Rec. p. I-4695). Voir également note suivante.

13 — Tel avait été le cas notamment dans l'arrêt du 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973), et dans les arrêts Frascogna et Deak, précités.

14 — Arrêt du 18 juin 1987, points 11 et 12 (316/85, Rec. p. 2811).

peut être attribué à un travailleur ressortissant d'un État membre. En effet, selon une jurisprudence constante, la notion d'« avantages sociaux » inscrite à l'article 7, paragraphe 2, couvre « tous ceux 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 apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » [15]. En outre, dans l'arrêt Inzirillo, la Cour a affirmé que:

« le champ d'application matériel de l'article 7, paragraphe 2 (du règlement n° 1612/68), doit être délimité de manière à comprendre tous avantages sociaux et fiscaux, qu'ils soient liés ou non à un contrat d'emploi, tels qu'une allocation pour handicapés adultes accordée par un État membre à ses propres ressortissants, en vertu d'un régime législatif conférant un droit légalement protégé à allocation » [16].

12. Se référant à l'arrêt Zaoui précité [17], l'État belge conteste toutefois que M^me^ Taghavi soit également visée par le champ d'application *personnel* du règlement n° 1612/68, étant donné que son conjoint réside en Belgique depuis l'âge de douze ans et n'aurait donc jamais exercé le droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Dans son cas, ainsi que nous comprenons ce raisonnement, l'allocation pour handicapés ne pourrait pas faciliter la mobilité du travailleur concerné. Nous ne partageons pas ce point de vue.

La Cour a, certes, déclaré que les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs ne sauraient être appliquées à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire [18]. Sur cette base, dans les arrêts Morson et Jhanjan [19], Zaoui [20] et Dzodzi [21], la Cour a refusé d'appliquer le règlement n° 1612/68 à des litiges relatifs à des membres de la famille de travailleurs qui avaient toujours travaillé et/ou résidé dans l'État membre dont ils possédaient également la nationalité [22]. La Cour a fondé ces décisions non seulement sur les termes, mais également sur la finalité du droit communautaire. En effet, il était impossible que les avantages refusés puissent contribuer à l'« élimination de toute disparité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs *ressortissants des autres États membres* » (termes que nous soulignons) [23].

En revanche, le conjoint de M^me^ Taghavi ne travaille ni ne réside sur le territoire de l'État membre dont il possède la nationalité. Il est un ressortissant italien qui réside en

15 — Arrêts du 31 mai 1979, Even, point 22 (207/78, Rec. p. 2019); du 14 janvier 1982, Reina, point 12 (65/81, Rec. p. 33); du 12 juillet 1984, Castelli, point 11 (261/83, Rec. p. 3199); du 27 mars 1985, Hoeckx, précité, point 20, et Scrivner, point 24 (122/84, Rec. p. 1027); du 6 juin 1985, Frascogna, précité, point 20; du 20 juin 1985, Deak, précité, point 20; du 17 avril 1986, Reed, point 26 (59/85, Rec. p. 1283), et du 21 juin 1988, Lair, point 21 (39/86, Rec. p. 3161).

16 — Arrêt du 16 décembre 1976, point 21 (63/76, Rec. p. 2057).

17 — Points 15 et 16.

18 — Arrêts du 28 mars 1979, Saunders, point 11 (175/78, Rec. p. 1129); du 28 juin 1984, Moser, point 15 (180/83, Rec. p. 2539), et du 23 janvier 1986, Iorio (298/84, Rec. p. 247). Voir également les trois notes suivantes.

19 — Arrêt du 27 octobre 1982, points 15 à 17 (35/82 et 36/82, Rec. p. 3723).

20 — Points 15 et 16.

21 — Arrêt du 18 octobre 1990, points 23 à 28 (C-297/88 et C-197/89, Rec. p. I-3763).

22 — Voir également nos conclusions du 6 mai 1992 dans l'affaire Hughes (arrêt du 16 juillet 1992, C-78/91, Rec. p. I-4839, I-4849).

23 — Arrêt Even, précité, point 21.

Belgique et y exerce également une activité professionnelle. Ainsi, contrairement au cas de figure qui se présentait dans les arrêts précités, sa situation présente effectivement des facteurs de rattachement aux situations envisagées par le droit communautaire. L'application du règlement n° 1612/68 coïncide dès lors entièrement avec les objectifs du droit communautaire. En effet, rien dans le règlement ne laisse supposer que, ainsi que l'État belge le soutient, il ne serait applicable qu'aux travailleurs qui ont travaillé dans plus d'un État membre et pas aux travailleurs qui n'ont toujours travaillé que dans un seul État membre, autre que celui dont ils sont ressortissants.

13. Tout comme la Commission, nous estimons dès lors que le règlement n° 1612/68 s'applique aussi bien ratione materiae que ratione personae au cas de figure dont il est question en l'espèce [24].

Toutefois, il est important de délimiter exactement la portée et les conséquences du principe de non-discrimination des travailleurs migrants. Selon l'article 7 du règlement n° 1612/68, ce principe implique qu'un travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, des mêmes avantages que les travailleurs nationaux. De la même façon, le membre de la famille d'un travailleur migrant qui est ressortissant d'un État membre doit pouvoir bénéficier, sur le territoire d'autres États membres, des mêmes avantages que les membres de la famille de travailleurs nationaux, ainsi que la Cour l'affirme dans les arrêts Cristini [25], Frascogna [26] et Bernini [27].

Dans ce cadre, la Cour a posé au gouvernement belge la question complémentaire suivante:

« Une personne répondant à toutes les conditions prévues par l'article 4 de la loi de 1969, si ce n'est qu'elle n'est pas ressortissante d'un État membre de la CEE, peut-elle prétendre aux allocations du seul fait que son époux est de nationalité belge? »

Le 26 mai 1992, le gouvernement belge a répondu à cette question par la négative.

14. Dès lors qu'il apparaît que la loi belge du 27 juin 1969 n'accorde pas de prestations pour handicapés aux conjoints non ressortissants d'un État membre de la Communauté de travailleurs nationaux, se pose la question de savoir si cela ne constitue pas une raison suffisante pour refuser également une telle prestation à M^me^ Taghavi, épouse non ressortissante d'un État membre de la Communauté d'un travailleur migrant d'un autre État membre. Formulée d'une manière

24 — L'applicabilité ratione loci n'est, à bon droit, pas contestée.

25 — Arrêt du 30 septembre 1975, points 14 et 15 (32/75, Rec. p. 1085). La Cour a décidé que « si la veuve et les enfants mineurs d'un ressortissant national ont droit à de telles cartes (cartes de réduction des chemins de fer), si la demande en avait été faite par le père avant le décès, il doit en être de même lorsque le père décédé était un travailleur migrant ressortissant d'un autre État membre » (point 15).

26 — La Cour déclare au point 24 que « l'obligation d'avoir résidé un certain nombre d'années sur le territoire d'un État membre imposée aux ascendants des travailleurs ressortissants d'un État membre constitue une discrimination contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 lorsqu'elle n'est pas imposée aux ascendants de travailleurs nationaux ».

27 — Arrêt du 26 février 1992, point 29 (C-3/90, Rec. p. I-1071). En l'occurrence, la Cour a déclaré qu'un enfant d'un travailleur migrant d'un État membre peut obtenir un financement d'études dans les mêmes conditions que celles appliquées aux enfants de travailleurs nationaux, à tout le moins lorsque ce travailleur migrant doit encore pourvoir à l'entretien de son enfant.

plus abstraite, cette question s'énonce de la manière suivante: le principe de non-discrimination inscrit à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 implique-t-il que des avantages sociaux qui, en raison de la nationalité, sont refusés aux membres de la famille de travailleurs nationaux puissent également être refusés, pour cette même raison, aux membres de la famille de travailleurs migrants d'autres États membres?

15. Dans l'arrêt du 20 juin 1985, Deak, précité, la Cour a répondu à cette question par la négative.

L'affaire Deak était relative au refus des pouvoirs publics belges d'accorder des allocations d'attente en faveur des jeunes travailleurs à M. Deak, un ressortissant hongrois qui résidait en Belgique chez sa mère, travailleur migrant de nationalité italienne. Le refus d'accorder des allocations d'attente à M. Deak était fondé sur sa nationalité hongroise. En effet, la législation belge concernée prévoyait que de telles prestations ne pourraient être servies aux étrangers et aux apatrides que « dans les limites d'une convention internationale ». Étant donné que la Belgique et la Hongrie n'avaient pas conclu de convention en la matière, les enfants hongrois de ressortissants belges n'auraient pas pu, eux non plus, se prévaloir d'un droit aux allocations d'attente. Toutefois, la Cour a déclaré:

« ... aux termes de l'article 7 du règlement n° 1612/68, un État membre ne saurait refuser aux enfants à charge d'un travailleur ressortissant d'un autre État membre le bénéfice des allocations prévues par sa législation en faveur des jeunes demandeurs d'emploi, en raison de la nationalité étrangère de ces enfants » (point 24).

« Cette conclusion n'est pas modifiée par la circonstance que, comme dans le cas visé par la juridiction nationale, l'enfant en question est ressortissant non pas d'un État membre, mais d'un pays tiers » (point 25).

« En effet, ainsi que la Commission l'a fait remarquer à juste titre, le principe de l'égalité de traitement consacré par l'article 7 du règlement n° 1612/68 à l'égard des travailleurs ressortissants d'un État membre et, indirectement, des membres de leur famille s'applique quelle que soit la nationalité de ces membres. Cela est confirmé de façon expresse par le texte de l'article 11 dudit règlement, où il est prévu que le conjoint et les enfants de moins de 21 ans ou à charge d'un ressortissant d'un État membre exerçant sur le territoire d'un autre État membre une activité salariée ou non salariée ont le droit d'accéder à toute activité salariée sur l'ensemble du territoire de ce même État, 'même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre' » (point 26).

Il convient d'accorder un intérêt particulier à la motivation donnée par la Cour à son point de vue selon lequel l'octroi d'allocations d'attente à des enfants de travailleurs migrants ne saurait être lié à aucune condition de nationalité:

« En effet, un travailleur soucieux d'assurer à ses enfants le bénéfice des prestations sociales prévues par les législations des États membres pour soutenir les jeunes demandeurs d'emploi serait incité à ne pas rester dans l'État membre où il s'est établi et a trouvé son emploi, si cet État pouvait refuser à ses enfants, en raison de leur nationalité étrangère, le bénéfice des prestations en cause. Ce résultat, ainsi qu'il a été

précisé dans l'arrêt (Inzirillo), irait à l'encontre du but recherché par le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. » (point 23)

16. A notre sens, le point de vue formulé dans l'arrêt Deak, qui est fondé sur le principe de libre circulation, va plus loin que ne l'exige le seul principe de non-discrimination, tel que nous l'avons formulé ci-avant (au point 13). Néanmoins, il nous incite à nous rallier à la thèse défendue par la Commission et à conclure que, dans l'état actuel de la jurisprudence, M^me^ Taghavi peut invoquer le règlement n° 1612/68 pour obtenir de l'État belge des allocations pour handicapés [28]. En effet, si l'État belge était autorisé à refuser l'octroi d'allocations pour handicapés à M^me^ Taghavi en raison de sa nationalité, son conjoint pourrait être incité, selon les termes de l'arrêt Deak, « à ne pas rester dans l'État membre où il s'est établi et a trouvé son emploi ».

Conclusion

17. En conclusion, nous proposons à la Cour de répondre de la manière suivante à la question formulée par la juridiction de renvoi:

« 1) Un membre de la famille d'un travailleur salarié migrant qui est ressortissant d'un État membre ne peut pas, pour obtenir une allocation pour handicapés dans un autre État membre, invoquer le règlement (CEE) n° 1408/71 si, dans ce dernier État membre, les handicapés peuvent uniquement se prévaloir d'un droit personnel à cette allocation.

2) L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 s'oppose à ce qu'un État membre refuse une allocation pour handicapés au conjoint, non ressortissant d'un État membre de la Communauté, d'un travailleur migrant d'un autre État membre, en raison de la nationalité étrangère de ce conjoint. »

28 — Voir l'arrêt du 7 mai 1986, Gül (131/85, Rec. p. 1573), dans lequel la Cour semble réitérer le point de vue qu'elle exprimait dans l'arrêt Deak en ce qui concerne l'article 11 du règlement n° 1612/68.