# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN

présentées le 17 septembre 1991 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. La Corte suprema di cassazione (chambres civiles réunies) (ci-après « juridiction de renvoi ») a posé à la Cour une question sur l'interprétation de certaines dispositions du titre III, chapitre 8, « Prestations pour enfants à charge de titulaires de pensions ou de rentes et pour orphelins », du 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 leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [1].

La question a été soulevée dans le cadre d'un litige survenu entre M. G. Durighello et l'Istituto nazionale della previdenza sociale (ci-après « INPS ») au sujet de l'octroi au premier cité d'« assegni familiari » (ci-après « allocations familiales ») pour son conjoint à charge.

## Les antécédents du litige

2. L'ordonnance de renvoi contient des informations utiles sur les dispositions pertinentes de la législation italienne qui régissent l'octroi d'allocations familiales pour conjoint à charge. Pour la clarté de l'exposé, nous résumerons ces dispositions brièvement ci-après, bien qu'elles aient déjà été signalées dans le rapport d'audience.

Les articles 20 et 21 de la loi n° 903 du 21 juillet 1965 [2], disposent notamment que les pensions adaptées aux — et celles complétées à concurrence des — traitements minimaux des assurances obligatoires pour l'invalidité, la vieillesse et les survivants des travailleurs salariés sont « augmentées » d'un montant déterminé pour chaque enfant à charge ainsi que pour le conjoint à charge, c'est-à-dire le conjoint dont les revenus ne dépassent pas un montant fixé par la loi. Ces dispositions doivent être lues en liaison avec l'article 4, premier alinéa, du décret-loi n° 30, du 2 mars 1974 [3] (devenu, avec certaines modifications, la loi n° 114 du 16 avril 1974 [4]), lequel alinéa est ainsi libellé:

« A compter du 1er janvier 1974, les titulaires des pensions de l'assurance générale obligatoire pour l'invalidité, la vieillesse et les survivants des travailleurs salariés ... ont droit pour les personnes visées à l'article 21 de la loi n° 903 du 21 juillet 1965 ..., au lieu des quotes-parts de majoration, aux allocations familiales visées dans le texte unique approuvé par décret n° 797 du

* Langue originale: le néerlandais.

1 — Compte tenu du moment où le litige au principal a été porté devant elle (le 26 avril 1984, ainsi qu'il ressort des pièces jointes à l'ordonnance de renvoi), il nous semble que la juridiction de renvoi demande l'interprétation des dispositions précitées du règlement (CEE) n° 1408/71 dans la version figurant en annexe I au règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO 1983, L 230, p. 6).

2 — GURI n° 190 du 31.7.1965.

3 — GURI n° 59 du 4.3.1974.

4 — GURI n° 113 du 2.5.1974.

président de la République, du 30 mai 1955, dans sa version modifiée. »

La juridiction de renvoi indique qu'eu égard aux dispositions de l'article 4 du décret-loi n° 30 de 1974, précité, les allocations familiales pour les personnes à charge du pensionné, parmi lesquelles le conjoint, « ne peuvent plus, depuis le 1er juillet 1974, être considérées — comme auparavant — comme des 'quotes-parts de majoration' faisant partie intégrante de la pension, mais ont désormais la nature et la forme juridique d'une prestation de sécurité sociale différente ». Bien que cette prestation continue à dépendre de l'existence du droit à pension, elle a été dotée, selon la juridiction de renvoi, d'une autonomie de gestion, financière et normative et elle est versée, même séparément de la pension, par un organisme institué à cet effet (la caisse des allocations) et administré par l'INPS.

Ultérieurement, comme le relève encore la juridiction de renvoi, l'article 2 de la loi n° 153 du 13 mai 1988 [5] (de conversion du décret-loi n° 69, du 13 mars 1988 [6]), a introduit dans la sécurité sociale italienne une nouvelle prestation dénommée « assegno per il nucleo familiare » qui a remplacé, pour les travailleurs salariés et les titulaires de prestations de sécurité sociale découlant d'un travail salarié, les allocations familiales versées auparavant. Cette nouvelle prestation ne fait cependant pas l'objet du litige au principal.

3. La situation qui se présente dans l'affaire au principal est exposée brièvement dans l'ordonnance de renvoi. Il en ressort que M. Durighello est titulaire d'une pension de vieillesse en Italie où il réside. Il a exercé un travail salarié dans trois États membres (Italie, France et Allemagne). Il perçoit, de la part des institutions compétentes des États dans lesquels il a travaillé et versé des cotisations, une quote-part de pension, calculée au prorata. Il a acquis le droit à la pension qui lui est versée par l'institution italienne compétente par la « totalisation » des périodes d'assurance accomplies dans chacun des trois États membres, cela conformément aux dispositions du titre III, chapitre 3, « Vieillesse et décès (pensions) », du règlement n° 1408/71.

Si nous comprenons bien, M. Durighello ne pouvait pas, en vertu de la seule législation italienne (donc indépendamment du droit communautaire), prétendre à une pension à charge de l'institution italienne compétente, parce que cette législation subordonne l'acquisition du droit à une pension à l'accomplissement en Italie d'un certain nombre de périodes d'assurance et que M. Durighello ne satisfaisait pas à cette condition. Les dispositions du titre III, chapitre 3, du règlement n° 1408/71 imposent cependant aux institutions compétentes de tenir compte des périodes d'assurance accomplies par un travailleur migrant dans un autre État membre. Ainsi, l'article 45, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prévoit ce qui suit:

« L'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations à l'accomplissement de périodes d'assurance ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre,

5 — GURI n° 112 du 14.5.1988.
6 — GURI n° 61 du 14.3.1988.

comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique. »

Nous supposons que l'institution italienne compétente s'est fondée sur cette disposition du règlement n° 1408/71 pour accorder une pension à M. Durighello.

4. Le litige au principal ne concerne, toutefois, pas le droit à pension de M. Durighello, mais son droit à bénéficier d'allocations familiales pour son épouse à charge, allocations au sujet desquelles la juridiction de renvoi a fait observer, comme nous l'avons mentionné plus haut (paragraphe 2), qu'elles étaient devenues en 1974 une prestation de sécurité sociale distincte.

C'est cette demande d'allocations familiales que l'INSP a rejetée et tant le Pretore que le Tribunale di Udine, statuant en appel, ont déclaré ce rejet valable. Dans son jugement, le Tribunale a constaté à cet égard que le règlement n° 1408/71 était la seule règle de droit sur laquelle M. Durighello pouvait appuyer sa demande et que le règlement en question prévoyait effectivement des allocations familiales pour les enfants à charge, mais pas pour le conjoint à charge. Le Tribunale a estimé qu'il n'était pas possible de faire valoir la disposition différente contenue dans la législation italienne parce que la source normative européenne prévaut sur toute norme nationale.

5. M. Durighello a porté ensuite le litige devant la Corte di cassazione. Dans son pourvoi, il conteste l'affirmation selon laquelle le règlement n° 1408/71 constituerait la seule source normative en l'espèce, en soutenant que le règlement en question entretient simplement un rapport de complémentarité avec la loi italienne, dont l'applicabilité ne saurait, dès lors, être exclue au seul motif que la réglementation communautaire ne prévoit pas explicitement d'allocations familiales pour le conjoint à charge.

De son côté, l'INPS a fait valoir les arguments suivants devant la juridiction de renvoi:

— le seul titre juridique sur lequel M. Durighello fonde son droit à pension est le droit communautaire et c'est donc à ce dernier qu'il convient de se référer pour déterminer l'existence ou non du droit aux allocations familiales pour le conjoint à charge;

— les allocations prévues à l'article 77 du règlement n° 1408/71 visent exclusivement des allocations familiales pour enfants à charge et non pour conjoint à charge;

— en revanche, l'ordre juridique italien prévoit, certes, une prestation pour conjoint à charge, mais seulement à l'égard des titulaires de pension de l'assurance générale obligatoire pour l'invalidité, la vieillesse et les survivants des travailleurs salariés, donc en faveur de ceux qui, à la différence de M. Durighello, bénéficient d'une pension autonome acquise sur la base des périodes d'assurance prévues par la législation italienne.

6. Le problème soulevé devant elle par M. Durighello n'était pas nouveau pour la Corte di cassazione. Déjà dans un arrêt rendu le 4 février 1988, la Chambre du travail de la Corte avait refusé à un pensionné qui se trouvait dans une situation analogue à celle de M. Durighello le droit aux allocations familiales pour le conjoint à charge. Cette décision s'appuyait elle aussi sur la considération selon laquelle les droits à pension de l'intéressé avaient pour seul fondement le droit communautaire et celui-ci ne prévoyait pas la prestation litigieuse. La Chambre du travail a précisé, en outre, dans cet arrêt que, selon la législation italienne, les allocations familiales pour le conjoint ne pouvaient être accordées qu'aux seuls « titulaires d'une pension italienne », c'est-à-dire d'une pension acquise exclusivement sur la base de cotisations versées en Italie.

Toutefois, dans un arrêt rendu quelques mois plus tard, le 21 juin 1988, la Chambre du travail de la même Corte est parvenue à une conclusion opposée sur un problème semblable. Dans cet arrêt, la Chambre du travail admet que les dispositions du règlement n° 1408/71 en matière d'allocations familiales n'excluent pas l'application de dispositions de l'ordre juridique (italien) plus favorables à l'intéressé. En se fondant sur l'examen systématique de la législation italienne en matière de « majorations des quotes-parts » de pension et de remplacement de ces quotes-parts par des allocations familiales pour personnes à charge (voir le paragraphe 2 ci-avant), cet arrêt reconnaît le droit aux allocations familiales pour conjoint à charge « aux titulaires, non autrement spécifiés, de la pension obligatoire ..., parmi lesquels il faut ... inclure tous ceux qui, à quelque titre que ce soit, ont droit au revenu minimal » versé par l'INPS, y compris donc les titulaires d'une pension calculée sur la base des dispositions (de totalisation) du règlement n° 1408/71.

7. Eu égard à ces deux décisions contradictoires, le pourvoi de M. Durighello a été confié aux chambres réunies de la Corte di cassazione. L'ordonnance de renvoi précise que ce pourvoi pose le problème des relations entre la réglementation communautaire et la réglementation nationale lorsque les deux régissent, totalement ou partiellement, la même matière (en l'espèce, les allocations familiales en faveur des titulaires de pension). Selon la juridiction de renvoi, le pourvoi pose également le problème connexe de savoir si, dans l'hypothèse décrite ci-avant, seule la réglementation communautaire doit être appliquée en vertu du principe de la primauté de cette dernière sur la législation nationale « contraire » ou si peuvent être appliquées simultanément des dispositions nationales prévoyant un droit à une prestation de sécurité sociale de la même nature que celle visée dans le règlement communautaire, mais non spécifiquement réglementée par ce dernier.

En conséquence, la juridiction de renvoi souhaite obtenir une réponse sur la question préjudicielle suivante:

« Dans la situation décrite ci-avant, les dispositions du titre III, chapitre 8, et en particulier des articles 77 à 79, du règlement n° 1408/71 du Conseil (dans sa version ultérieurement modifiée et complétée) font-elles obstacle à l'application, en faveur d'une personne résidant en Italie et titulaire d'une pension de vieillesse calculée et versée au titre des normes du titre III, chapitre 3, de ce règlement (autrement dit, en vertu de la 'totalisation' des périodes de travail et de

cotisation accomplies en Italie, en France et en Allemagne), des dispositions de la loi italienne prévoyant (avec effet au 1er janvier 1974 et jusqu'à la date d'entrée en vigueur du décret-loi n° 69 de 1988, précité) le droit du pensionné à percevoir des allocations familiales également pour son conjoint à charge? »

**Réponse à la question préjudicielle**

8. Dans ses observations écrites déposées devant la Cour, l'INPS conteste la compétence de cette dernière en invoquant deux moyens. En premier lieu, il affirme, en renvoyant à l'ordonnance Falciola[7], que la question préjudicielle n'est pas nécessaire pour permettre à la juridiction de renvoi de rendre son arrêt, parce qu'elle est sans rapport avec l'objet du litige au principal. Selon l'INPS, les dispositions communautaires dont l'interprétation est demandée concernent les prestations familiales pour les enfants à charge de titulaires de pension, tandis que le litige au principal a trait aux allocations familiales pour le conjoint à charge d'un titulaire de pension. Les dispositions concernées ne sauraient être interprétées en ce sens qu'elles s'appliqueraient également aux allocations familiales pour conjoint à charge. En second lieu, la question préjudicielle porterait en substance sur la compatibilité de la législation italienne avec le droit communautaire, question sur laquelle la Cour ne saurait se prononcer.

Ces deux moyens sont manifestement dépourvus de fondement. Quant au premier, il est de jurisprudence constante qu'il appartient au juge d'apprécier si une décision préjudicielle est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement et si les questions posées à la Cour sont pertinentes.

Le deuxième moyen doit être rejeté également en vertu de la jurisprudence constante de la Cour. Cette dernière a, en effet, itérativement déclaré que,

« s'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de l'article 177 du traité, de se prononcer sur la compatibilité d'une réglementation nationale avec le droit communautaire, elle est, en revanche, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant de ce droit qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité pour le jugement de l'affaire dont elle est saisie »[8].

9. La question préjudicielle concerne le cas d'un titulaire de pension dont le *droit à pension*, dans l'État membre dans lequel il réside, a été fixé par l'organe compétent de cet État en tenant compte, comme le prescrit l'article 45, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, des périodes d'assurance qu'il a accomplies dans un autre État membre. Par la question préjudicielle, le juge de renvoi souhaite s'entendre dire si les dispositions du titre III, chapitre 8, du règlement n° 1408/71, et plus précisément les articles 77 et 79 de ce règlement, *font obstacle* à ce que les dispositions légales en vigueur dans l'État membre concerné confèrent à un tel titulaire de pension également le *droit à des allocations familiales* pour le conjoint à charge.

7 — Ordonnance du 26 janvier 1990 (C-286/88, Rec. p. I-191).

8 — Arrêt du 18 juin 1991, Piageme (C-369/89, Rec. p. I-2971).

10. Tant le juge de renvoi que les parties au principal partent du principe que les articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71 concernent uniquement les allocations familiales pour enfants à charge, et non les allocations familiales pour conjoint à charge. Cette prémisse ne va pas de soi. En effet, la notion d'« allocations familiales » (« kinderbijslagen » en néerlandais, « assegni familiari » en italien) est définie de la manière suivante à l'article 1er, sous u), ii), du règlement n° 1408/71:

« les prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille ».

Dans sa généralité, cette définition peut aussi viser d'autres prestations périodiques que celles pour enfants à charge, notamment des prestations périodiques pour conjoint à charge lorsque le montant de celles-ci est déterminé en fonction du nombre des membres de la famille.

Un certain nombre d'arguments textuels indiquent, cependant, que les articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71 ne visent pas les allocations familiales pour conjoint à charge. C'est ainsi que, aussi bien dans l'intitulé du titre III, chapitre 8, que dans le titre des articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71, il est fait mention expressément et exclusivement des « enfants à charge ». Par ailleurs, le texte des articles 77 et 79 ne mentionne pas d'autres membres de la famille que les enfants. Un argument supplémentaire découle de la distinction que le règlement établit entre les « allocations familiales » et les « prestations familiales ». Les allocations pour conjoint à charge relèvent, en effet, de la notion de « prestations familiales » telle qu'elle est définie à l'article 1er, sous u), i), du règlement n° 1408/71 [9], mais pas de la notion plus étroite d'« allocations familiales ». Les articles 72 à 76 du règlement s'appliquent à ces prestations familiales comme aux allocations familiales. Les allocations dont il est question à l'article 77 ne concernent, en revanche, que les allocations familiales auxquelles peuvent prétendre les titulaires d'une pension ainsi que certains compléments de pension qu'ils peuvent obtenir en raison de leurs enfants.

11. La question que nous venons d'examiner n'est cependant pas essentielle dans l'affaire qui nous occupe aujourd'hui. En effet, la question préjudicielle ne vise pas à savoir si un titulaire de pension comme M. Durighello *puise* directement dans les articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71 un droit à des allocations familiales pour conjoint à charge. Ce n'est pas cette question que pose la juridiction de renvoi. Il ressort, en effet, de la façon dont elle a formulé la question préjudicielle qu'elle est d'avis qu'un titulaire de pension comme M. Durighello, dont la *pension* a été établie conformément aux dispositions de l'article 45, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, a droit également à des *allocations familiales* pour son conjoint à charge, en application de la réglementation légale italienne exclusivement. Le juge de renvoi souhaite seulement savoir si les articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71 ont pour conséquence qu'un titulaire de pension tel que M. Durighello *perdrait* ce droit à une allocation.

9 — Aux termes de l'article 1er, sous u), i), du règlement n° 1408/71, le terme « prestations familiales » désigne: « toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille dans le cadre d'une législation prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous h), à l'exclusion des allocations spéciales de naissance mentionnées à l'annexe II ».

12. Comme la Commission, nous estimons que le droit communautaire ne saurait justifier un refus tel que celui de l'INPS de verser à M. Durighello des allocations familiales pour son épouse à charge dès lors qu'il peut y prétendre en vertu de la législation italienne.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, les règlements concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants,

« n'ont pas organisé un régime commun de sécurité sociale, mais ... ont laissé des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs en vertu, soit du seul droit interne, soit du droit interne complété si nécessaire par le droit communautaire » (point 13 de l'arrêt Rossi [10]).

Cette jurisprudence montre clairement que les droits de sécurité sociale dont un ayant droit tel que M. Durighello peut se prévaloir ne sont pas dus en premier lieu, ni a fortiori, exclusivement en application du règlement n° 1408/71. C'est ainsi qu'il puise son droit à une pension directement dans la législation italienne, mais ce droit est assorti du « complément » prévu par l'article 45, paragraphe 1, précité, du règlement n° 1408/71. Ce « complément » implique que l'institution italienne compétente ne saurait opposer à M. Durighello qu'il n'a pas accompli exclusivement en Italie le nombre de périodes prescrites par la législation italienne pour l'obtention du droit à des prestations de pension, mais qu'elle doit tenir compte également des périodes d'assurance « française » et « allemande » de M. Durighello.

Ce qui vaut pour le droit à pension vaut également pour le droit à des allocations familiales pour conjoint à charge prévues dans la législation italienne. Ce droit est fondé lui aussi sur la réglementation nationale concernée. Cette réglementation lie, en effet, ce droit au droit à pension, ce qui est vrai également, ainsi qu'il apparaît de la manière dont la question préjudicielle est formulée, dans le cas de titulaires de pensions dont la pension est calculée de la manière qui a été exposée plus haut.

L'affirmation de l'INPS, selon laquelle M. Durighello ne pourrait prétendre qu'aux prestations de sécurité sociale expressément prévues par le règlement n° 1408/71 parce que son droit à pension n'a été établi que par application des « règles de totalisation » du règlement n° 1408/71, est donc inexacte. Une telle conclusion repose sur une prémisse erronée et est incompatible avec le règlement n° 1408/71 dans la mesure où celui-ci n'a pas institué un régime communautaire de prestations, mais a, au contraire, maintenu en vigueur les différents régimes légaux nationaux.

13. La jurisprudence de la Cour relative à l'article 51 du traité CEE, sur lequel est fondé le règlement n° 1408/71, montre, en outre, qu'en vertu des dispositions dudit règlement M. Durighello ne peut pas perdre son droit aux allocations familiales pour son épouse à charge acquis au titre de la législation italienne.

10 — Arrêt du 6 mars 1979 (100/78, Rec. p. 831). Voir également les arrêts du 12 juin 1980, Laterza, point 8 (733/79, Rec. p. 915), et du 9 juillet 1980, Gravina, point 7 (807/79, Rec. p. 2205).

La Commission rappelle à juste titre ce que la Cour a déjà déclaré à cet égard dès 1964 dans l'arrêt Van der Veen [11]:

« ... l'article 51 ne saurait, par contre, permettre aux règlements de méconnaître les objectifs fixés et destinés à favoriser la libre circulation des travailleurs lesquels seraient incompatibles avec une réduction éventuelle de leurs droits ».

Dans l'arrêt Rossi, précité, qui concernait spécifiquement l'application des dispositions du titre III, chapitre 8, du règlement n° 1408/71, la Cour a également déclaré (au point 14) que:

« la réglementation communautaire ne saurait, sauf exception explicite conforme aux objectifs du traité, 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 » [12].

En l'espèce, la lecture de la réglemention communautaire, et plus précisément des articles 77 et 79 du règlement n° 1408/71, ne fait pas apparaître une exception explicite de nature à justifier la perte du droit aux allocations familiales pour le conjoint à charge dont un titulaire de pension comme M. Durighello bénéficie en vertu de la législation de l'État membre dans lequel il réside.

## Conclusion

14. Nous proposons de répondre à la question préjudicielle de la façon suivante:

« Les articles 77 et 79 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, dans la version figurant en annexe I du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, ne font pas obstacle à l'application, en faveur d'un titulaire de pension qui réside dans un État membre et dont le droit à pension a été fixé par l'institution compétente de cet État en tenant compte des périodes d'assurance accomplies dans d'autres États membres, des dispositions dudit État prévoyant en faveur du titulaire de pension le droit de percevoir des allocations familiales également pour son conjoint à charge. »

11 — Arrêt du 15 juillet 1964 (100/63, Rec p 1105)

12 — Voir également les arrêts Laterza, point 8, et Gravina, point 7, précités