CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 18 DÉCEMBRE 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La procédure préjudicielle qu'il s'agit d'examiner aujourd'hui nous amène de nouveau à étudier le problème du cumul de prestations de sécurité sociale. Le litige au principal a pour objet de statuer sur la conjonction d'allocations familiales à octroyer au titre du droit allemand et du droit danois.

Le demandeur au principal, né en 1935, est un ressortissant allemand et il réside au Danemark avec son épouse ainsi que ses deux enfants nés en 1967 et en 1968. Il exerce une activité salariée à Flensburg et se rend chaque jour à son lieu de travail où il ne possède pas de logement. Son épouse exerce une activité salariée au Danemark et perçoit pour les deux enfants les allocations familiales danoises (Børnetilskud).

En décembre 1977, le demandeur a réclamé auprès de l'Arbeitsamt de Flensburg le paiement, pour son deuxième enfant, de la moitié du montant des allocations familiales, conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale allemande relative aux allocations familiales, ci-après la BKGG) du 14 avril 1964, dans la version de l'avis du 31 janvier 1975 (Bundesgesetzblatt I, p. 412) applicable à compter du 1er janvier 1978. Cette demi-allocation familiale était une particularité de la version de la loi allemande relative aux allocations familiales qui était en vigueur à l'époque. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, n° 2 BKGG, aucune allocation familiale n'est en effet accordée pour un enfant qui bénéficie, en dehors du territoire d'application de la BKGG, de prestations comparables aux allocations familiales. L'article 8, paragraphe 2, de la BKGG prévoyait, en outre, dans la version applicable jusqu'au 31 décembre 1978, que les allocations familiales pouvaient être versées à concurrence de la moitié si l'autre prestation n'atteignait pas 75 % du montant des allocations familiales. La loi du 14 novembre 1978 (Bundesgesetzblatt I, p. 157) a donné à cette disposition sa version applicable à partir du 1er janvier 1979, aux termes de laquelle les allocations familiales sont payées à concurrence de la différence lorsque le montant brut de l'autre prestation est inférieur aux allocations familiales.

Le 12 janvier 1978, l'Arbeitsamt de Flensburg a rejeté la demande fondée sur la disposition précitée au motif que, du fait de l'activité salariée de l'épouse du demandeur, des prestations familiales étaient accordées pour les enfants au titre de la législation danoise. Conformément à l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 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 L 74 du 27. 3. 1972, p. 1), modifié par le règlement (CEE) n° 1209/76 du Conseil du 30 avril 1976 (JO L 138 du 26. 5. 1976, p. 1), il y aurait lieu de suspendre, dans de tels cas, le droit aux prestations familiales existant au titre de la BKGG. Selon cette disposition, seules sont versées les prestations familiales de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille et à la charge de cet État membre.

Sa réclamation ayant été rejetée, le demandeur a introduit un recours devant le Sozialgericht de Schleswig en se fondant sur un arrêt du Bundessozialgericht du 25 octobre 1977 (arrêts du Bundessozialgericht — BSGE vol. 45,

1 — Traduit de l'allemand.

p. 95). Dans cet arrêt le Bundessozialgericht avait, dans un litige en substance similaire, entre autres dit pour droit qu'un travailleur frontalier allemand qui exerce une activité salariée en République fédérale et réside avec sa famille au Danemark, devrait, en raison des liens étroits qui existent entre la législation sur les allocations familiales et la législation fiscale, être considéré comme ayant sa résidence habituelle, au sens de l'article 1, n° 1, de la BKGG, sur le territoire d'application de cette loi. Ses enfants pourraient entrer en ligne de compte conformément à l'article 2, paragraphe 5, phrase 1, point 1, lettre a), de la BKGG. Une suspension du droit allemand aux allocations familiales en vertu des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement (CEE) n° 574/72 et de l'article 73 du règlement n° 1408/71 n'interviendrait pas, puisque le droit litigieux serait déjà exclu par la disposition de droit national de l'article 8, paragraphe 1, point 2, de la BKGG, à laquelle le droit communautaire renvoit.

Le Sozialgericht de Schleswig, qui semble ne pas vouloir se rallier à l'interprétation précitée, a sursis à statuer par ordonnance du 19 novembre 1979 et déféré à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions suivantes aux fins d'une décision à titre préjudiciel:

«1. Un ressortissant allemand résidant avec son épouse et ses enfants au Danemark, qui exerce une activité salariée en république fédérale d'Allemagne, retourne chaque jour de son lieu de travail à son lieu de résidence au Danemark, et dont l'épouse exerce également une activité salariée au Danemark, acquiert-il un droit aux allocations familiales prévues par le droit national de la république fédérale d'Allemagne au titre des dispositions combinées des articles 20, 4 et 1 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, en tant que «travailleur frontalier» au sens de ces dispositions, et cela en premier lieu sur la base du droit européen dont l'autorité est supérieure?

2. En est-il de même lorsque, indépendamment du droit européen, ce travailleur est déjà considéré par le droit national comme séjournant habituellement en république fédérale d'Allemagne?

3. Un droit à des allocations familiales, conféré par la législation nationale allemande à un travailleur résidant au Danemark, est-il suspendu dans sa totalité en vertu de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, lorsque l'épouse de ce travailleur reçoit au Danemark, pour ses enfants, les allocations familiales danoises (Børnetilskud), bien que l'article 8, paragraphe 2, du Bundeskindergeldgesetz allemand prévoit le versement d'allocations familiales à concurrence de la différence entre les allocations familiales danoises et les allocations familiales allemandes?

Ces questions appellent, de notre part, les conclusions suivantes:

1. Par les deux premières questions, la juridiction de renvoi cherche à savoir si un «travailleur frontalier», au sens de l'article 1, lettre b), du règlement n° 1408/71, acquiert un droit aux allocations familiales allemandes au titre des dispositions de ce règlement, indépendamment de la question de savoir s'il détient ou non un droit original au titre de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales. La première question mentionne à cet égard l'article 20 du règlement n° 1408/71. Cette disposition concerne cependant, comme le révèle sa position dans l'économie du règlement, les prestations pour travailleurs frontaliers en cas de maladie ou de maternité, au sens de l'article 4, paragraphe 1, lettre a), et non pas les prestations familiales, dont font partie les allocations familiales, au sens de l'article 4, paragraphe 1, let-

tre h), de ce règlement. Ces dernières sont régies pour les travailleurs salariés et les chômeurs par l'article 7 du règlement qui n'énonce pas de règles particulières pour les travailleurs frontaliers en vue de coordonner de tels droits.

La détermination des dispositions applicables dépend, par conséquent, des règles des articles 73 et 13, paragraphe 2, lettre a), du règlement qui sont applicables aux travailleurs. L'article 13, paragraphe 2, lettre a), prévoit que la législation du pays d'emploi s'applique en principe aux travailleurs migrants. Aux termes de l'article 73, paragraphe 1, «le travailleur soumis à la législation d'un État membre autre que la France a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci». Selon ces dispositions, un travailleur frontalier exerçant une activité sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne a donc droit, en principe, pour ses enfants qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux allocations familiales prévues par la législation allemande.

Le droit aux allocations familiales résulte, par conséquent, exclusivement de la conjonction de la disposition communautaire de l'article 73, qui confirme le principe d'indifférence du lieu de résidence, et des dispositions nationales régissant les allocations familiales. L'article 73, paragraphe 1, institue, au profit des travailleurs qui font usage de la libre circulation, un régime autonome, dérogeant aux dispositions du droit national, qui doit être interprété uniformément dans tous les États membres, indépendamment de l'économie des législations nationales relatives à l'acquisition du droit aux prestations familiales. Cela ressort déjà de la finalité de cette disposition qui, comme l'indique le cinquième considérant du règlement n° 1408/71, doit garantir «à tous les ressortissants des États membres l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et, d'autre part, aux travailleurs et à leurs ayants droit le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence».

La fonction créatrice de droits de l'article 73, paragraphe 1, c'est-à-dire d'une disposition qui, en vertu de l'article 189, paragraphe 2, du traité CEE, est directement applicable dans tout État membre, ne peut pas non plus, contrairement à l'avis de la Commission, être remise en question par le fait qu'indépendamment du droit communautaire, un travailleur frontalier est déjà considéré par le droit national comme séjournant habituellement avec les membres de sa famille dans le pays d'emploi. En effet, si l'on suivait l'opinion, apparemment défendue par la Commission, selon laquelle il n'est pas nécessaire de recourir aux dispositions des articles 73, paragraphe 1, et 13, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, aussi longtemps et dans la mesure où un ayant droit acquiert déjà le droit aux prestations familiales au titre de la législation nationale, les États membres auraient la possibilité de «supplanter» par un aménagement approprié de leur ordre juridique le droit communautaire directement applicable et prééminent, ce qui aurait pour conséquence que les dispositions anti-cumul du droit communautaire, qui sont liées aux droits accordés en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, ne trouveraient pas d'application dans de tels cas.

Compte tenu de ces réflexions, il y a donc lieu de répondre aux deux premières questions de la juridiction de

renvoi qu'un ressortissant allemand résidant avec son épouse et ses enfants au Danemark, qui exerce en tant que travailleur frontalier une activité salariée en république fédérale d'Allemagne et dont l'épouse exerce également une activité salariée au Danemark, acquiert un droit aux allocations familiales au titre des dispositions combinées des articles 73 et suivants et de l'article 13, paragraphe 2, lettre a), du règlement n° 1408/71, indépendamment de la question de savoir s'il est déjà considéré par le droit national comme séjournant habituellement, avec ses enfants, en république fédérale d'Allemagne.

2. Par la troisième question, qui est pratiquement seule pertinente aux fins de la solution du litige, la juridiction de renvoi demande à la Cour d'établir si l'interdiction de cumul prévue par le droit communautaire dans l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 couvre également les règles d'amélioration («Aufstockungsregelung») contenues dans l'ancienne et la nouvelle version de l'article 8, paragraphe 2, de la BKGG ou si celles-ci peuvent subsister malgré l'existence d'une disposition anti-cumul de droit communautaire.

Comme nous l'avons vu, le demandeur au principal remplit les conditions d'octroi des allocations familiales conformément aux dispositions combinées de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales, alors que son épouse dispose d'un droit original danois aux allocations familiales (Børnetilskud), qui est accordé indépendamment du revenu ou de l'activité professionnelle de l'ayant droit.

Nous disposons de deux règles anti-cumul différentes pour la conjonction de deux prestations comparables accordées pour un même enfant. Aux termes de l'article 8, paragraphe 1, n° 2, de la BKGG, des allocations familiales ne sont pas accordées pour un enfant bénéficiant de prestations comparables aux allocations familiales en dehors du territoire d'application de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales. A côté de cela, le droit communautaire a également défini une réglementation autonome du cumul pour le cas de la conjonction de prestations familiales comparables dans deux États membres. Les dispositions de l'article 76 du règlement n° 1408/71 et de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 sont applicables au cumul de droits aux allocations familiales dans le pays d'emploi et de droits aux allocations familiales dans l'État de résidence.

L'article 76 du règlement n° 1408/71, qui concerne les droits dans le pays de résidence de l'enfant qui y sont accordés au titre d'une activité professionnelle, stipule que «le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu des dispositions des articles 73 ou 74 est suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ou allocations familiales sont également dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de famille résident».

En revanche, l'article 10 du règlement n° 574/72 vise les droits dans le pays de résidence de l'enfant qui sont accordés au titre du seul lieu de résidence. Selon le paragraphe 1, phrase 1, de cette disposition, lorsque des droits existent dans le pays de résidence de l'enfant indépendamment de conditions d'assurance ou d'emploi et que le conjoint du travailleur n'exerce pas d'activité professionnelle sur le territoire de cet État, les droits sont suspendus dans le pays de résidence. Si, par contre, le conjoint exerce une activité professionnelle, les droits conférés au titre de l'article 73 du règlement n° 1408/71, c'est-à-dire les droits dans le pays d'emploi du travailleur migrant, sont suspendus. En cas de conjonction de prestations familiales comparables, les droits aux prestations dues dans le pays de résidence de l'enfant ont donc toujours la priorité, à la condition que le

conjoint qui y réside exerce une activité professionnelle.

Étant donné que l'allocation familiale danoise est accordée indépendamment du revenu ou de l'activité professionnelle de l'ayant droit, sa conjonction avec l'allocation familiale allemande satisfait, comme la juridiction de renvoi, la partie défenderesse au principal et la Commission le supposent à juste titre, aux conditions de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72. Puisque, par ailleurs, l'épouse du demandeur exerce une activité professionnelle dans le pays de résidence des enfants il y a donc lieu de suspendre le droit aux allocations familiales allemandes, qui résulte des dispositions combinées de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et de la réglementation allemande en matière d'allocations familiales.

Contrairement au point de vue exprimé par le Bundessozialgericht dans son arrêt du 25 octobre 1977 cité par la juridiction de renvoi, l'application de cette interdiction de cumul édictée par le droit communautaire ne se heurte pas non plus au fait que le droit aux allocations familiales soit déjà exclu par la disposition de droit national de l'article 8, paragraphe 1, n° 2, de la BKGG. D'une part, une disposition nationale ne peut, en effet, exclure qu'un droit acquis au titre du seul droit national et non pas un droit acquis en vertu du droit communautaire; d'autre part, la primauté du droit communautaire s'applique également ici dans la mesure où les deux dispositions ont la même finalité. En conséquence, la juridiction de renvoi, la partie défenderesse ainsi que la Commission partent, à juste titre, de l'idée que la conjonction de prestations comparables est exclusivement régie par les règles anti-cumul de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72.

Partant, la question de savoir s'il y a lieu de suspendre également les règles d'amélioration ou les règles relatives aux allocations familiales partielles de l'article 8, paragraphe 2, de la BKGG dépend également du seul champ d'application de cette disposition.

Les parties à la présente procédure ont donné différentes réponses à cette question.

Selon la partie défenderesse, la disposition en cause constitue une réglementation obligatoire et définitive qui ne laisse aucune marge pour une amélioration, par le pays d'emploi du travailleur migrant, des prestations familiales dues dans le pays de résidence des enfants. Cela résulterait en particulier de la dernière partie de phrase sous la lettre a), aux termes de laquelle «seules sont versées les prestations ou allocations familiales de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille et à la charge de cet État membre».

Le gouvernement de la République italienne estime, au contraire, que le droit à des allocations familiales partielles ne saurait être entravé par des dispositions du droit communautaire. En effet, il y aurait lieu de considérer l'article 76 du règlemement n° 1408/71 et la disposition d'application de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 dans le cadre des dispositions du traité relatives à la libre circulation, qui sont également applicables aux membres de la famille du travailleur. En conséquence, tant les dispositions litigieuses que les autres règles «anti-cumul» parallèles devraient, selon la jurisprudence de la Cour que confirmerait en particulier son arrêt du 6 mars 1979 rendu dans l'affaire Rossi (affaire 100/78, Claudino Rossi/Caisse de compensation pour allocations familiales des régions de Charleroi et Namur, Recueil 1979, p. 831), être appliquées de telle manière qu'elles ne privent pas le travailleur migrant ou ses ayants droit de prestations qui leur sont dues au titre de la législation d'un État membre.

La Commission, pour sa part, adopte un point de vue différencié. A son avis, il y a lieu de distinguer, aux fins de l'application des règles anti-cumul du droit communautaire, selon que l'on envisage la situation juridique antérieure ou postérieure au 1er janvier 1980. Aux termes de la version de la BKGG en vigeur jusqu'au 31 décembre 1978, qui était applicable à l'aide d'une disposition transitoire jusqu'au 31 décembre 1979, il aurait en effet été possible pour un travailleur frontalier de remplir les conditions d'octroi des allocations familiales pour ses enfants résidant dans un autre État membre, sans qu'il fût nécessaire de recourir à cet effet aux dispositions du droit communautaire. La question de savoir si la résidence habituelle d'un travailleur frontalier, au sens de l'article 1, n° 1, de la BKGG, est située sur le territoire d'application de la loi allemande, aurait reçu une réponse affirmative du Bundessozialgericht dans l'arrêt déjà cité. Selon l'ancienne version de la BKGG, qui était applicable au plus tard jusqu'au 31 décembre 1979, on aurait, en outre, renoncé dans l'article 2, paragraphe 5, n° 1 a), à exiger pour les enfants un domicile ou une résidence sur le territoire national lorsque le travailleur frontalier avait eu, pendant 15 ans au moins, un domicile ou une résidence habituelle sur le territoire national. Dans l'hypothèse où cela aurait été le cas du demandeur au principal, il aurait déjà eu droit, au titre de la seule législation allemande, aux allocations familiales jusqu'au mois de décembre 1979 inclus, en tenant compte de la disposition transitoire. Dans ce cas, il y aurait lieu de partir de l'idée qu'en vertu du «principe Rossi», aux termes duquel l'application d'une interdiction de cumul prévue par les règlements communautaires ne saurait aboutir à la suppression de droits à des prestations familiales ouverts au titre du seul droit national, l'interdiction de cumul contenue dans le droit communautaire devrait rester limitée au montant correspondant à la prestation danoise, ce qui aurait pour conséquence de maintenir les avantages de la réglementation allemande (supplantée) en matière de cumul.

La situation juridique serait, en revanche, différente après le 1er janvier 1980. L'article 2, paragraphe 5, de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales exclut, en effet, dans sa version actuelle, les droits aux allocations familiales pour des enfants ayant leur domicile à l'étranger. Cela signifierait que, depuis l'entrée en vigueur de la version actuelle de cette loi, seul le droit communautaire permettrait de fonder pour le demandeur au principal un droit à une allocation familiale allemande. Depuis cette date, la réglementation du cumul contenue dans le droit communautaire n'aboutirait plus, non plus, à la suppression de droits qui n'étaient fondés qu'au regard du droit national. C'est pourquoi le droit communautaire devrait pouvoir réglementer également le cumul de manière à ce que le droit allemand aux allocations familiales soit intégralement suspendu.

L'appréciation de ces arguments nous amène d'abord à rappeler avec la Commission qu'il est établi par la jurisprudence existante de la Cour que l'article 51 du traité CEE n'habilite pas le Conseil à adopter des dispositions qui privent un travailleur migrant de droits qu'il a déjà acquis au titre de la *seule* législation *d'un* État membre. C'est ce que la Cour a clairement souligné, entre autres, dans l'affaire Rossi qui avait trait au cumul de droits à des prestations familiales d'un travailleur migrant invalide dont celui-ci était titulaire auprès de différentes institutions de sécurité sociale. Le principe précité a ensuite été confirmé dans l'arrêt La Terza (affaire 733/79), Caisse de compensation des allocations

familiales des régions de Charleroi et Namur/Cosimo La Terza, arrêt du 12. 6. 1980), dans lequel il s'agissait d'allocations pour enfants à charge d'un travailleur titulaire d'une pension d'invalidité, et, en dernier lieu, dans l'arrêt Gravina (affaire 807/79), Giacomo Gravina et autres / Landesversicherungsanstalt Schwaben, arrêt rendu le 9. 7. 1980), qui avait pour objet des rentes d'orphelins. La Cour a établi dans ces affaires que les dispositions qui visent à exclure le cumul d'allocations familiales ne s'appliquent que dans la mesure où elles ne privent pas sans raison les ayants droit d'une partie des prestations qui leur sont dues au titre de la seule législation d'un État membre. Il y aurait donc lieu de n'appliquer qu'en partie les règles anti-cumul correspondantes et d'accorder la différence comme complément, lorsque le montant des prestations dont le paiement est suspendu est supérieur à celui des prestations à payer.

Même si les litiges au principal qui sont à l'origine des arrêts précités se distinguent de l'espèce présente — dans les cas cités, des droits à prestation étaient déjà ouverts au titre de la seule législation nationale, alors qu'en l'état actuel du droit allemand, le droit aux allocations familiales allemandes n'est ouvert dans le cas présent qu'en vertu du droit communautaire —, on ne saurait pas non plus, à notre avis, négliger l'idée sur laquelle ces arrêts se fondent lors de l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72.

Même si les termes de cette disposition laissent à première vue supposer qu'il y a lieu d'exclure intégralement le droit à charge de l'institution débitrice du pays d'emploi, ils ne sont pas clairs au point d'exclure une interprétation différente qui répond mieux à la finalité des dispositions ainsi qu'aux principes généraux de la réglementation communautaire.

Il convient de rappeler à cet égard que, comme le précise le septième considérant du règlement n° 1408/71, «les règles de coordination prises pour l'application des dispositions de l'article 51 du traité doivent assurer aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté les droits et avantages acquis, sans qu'elles puissent entraîner des cumuls injustifiés». Il s'agit donc simplement d'éviter un enrichissement injustifié des travailleurs du fait de la conjonction des divers ordres juridiques, tout en maintenant autant que possible les avantages acquis en vertu des législations nationales.

Cette finalité doit être également prise en compte lors de l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, lettre a). Cette disposition vise à empêcher qu'un travailleur qui exerce son droit de libre circulation bénéficie, dans leur intégralité, de plusieurs droits à charge de différentes institutions. C'est l'objectif que semble également poursuivre la dernière phrase de la disposition en cause, dans la mesure où elle prévoit de nouveau d'une façon explicite, quasiment comme une règle de renvoi, que seules sont versées les allocations familiales de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille et à la charge de cet État membre. Mais cette phrase ne signifie pas et, à notre avis, elle ne saurait pas non plus être interprétée en ce sens, que les règles d'amélioration prévues par le droit national, c'est-à-dire des dispositions de portée positive qui fondent un

droit à des prestations familiales bien qu'il existe d'autres prestations, doivent rester inapplicables.

C'est la raison pour laquelle le Bundessozialgericht considère lui aussi à juste titre dans l'arrêt invoqué par le demandeur qu'il n'y a pas de place pour une suspension de ce paiement *supplémentaire* qui est conçu comme un *complément* aux prestations étrangères, au sens de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, puisque cette disposition suppose un rapport de concurrence entre plusieurs prestations comparables. Or, comme cela résulte par ailleurs de cet arrêt, les paiments effectués en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la BKGG ne sont pas en concurrence, précisément selon l'appréhension allemande du droit, avec les prestations danoises, mais ils en sont la condition nécessaire puisque c'est uniquement dans ce cas qu'une «amélioration» est en fait concevable du point de vue abstrait.

Si nous partons de cette appréhension du droit, il faut retenir que l'objectif de l'article 51 du traité CEE, à savoir de permettre l'adoption dans le domaine de la sécurité sociale des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, ne serait pas atteint si par suite de l'exerciee de leur droit de libre circulation, les travailleurs devaient perdre des avantages de sécurité sociale que leur assure, en tout état de cause, la seule législation d'un État membre. Le même raisonnement doit, en l'espèce, également s'appliquer à des prestations qui sont dues aux travailleurs au titre des dispositions combinées du droit communautaire et du droit national. En effet, si l'on partait de l'idée que l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 s'applique également aux règles d'amélioration de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales, le demandeur employé en république fédérale d'Allemagne serait privé d'une partie de ses droits aux allocations familiales allemandes qui lui sont dues au titre de l'article 73 du règlement n° 1408/71, au cas où son épouse, exerçant son droit de libre circulation, entreprendrait une activité professionnelle dans un autre État membre et que la famille y résiderait. Dans ce cas, le demandeur n'aurait droit qu'à la prestation danoise inférieure, alors qu'il bénéficierait du droit intégral aux allocations familiales allemandes si son épouse ne travaillait pas au Danemark. L'exercice, par l'un des conjoints, du droit à la libre circulation garanti par le traité aboutirait donc à une réduction du droit que l'autre conjoint tirerait des dispositions combinées du droit communautaire et de la législation allemande en matière d'allocations familiales. Un tel résultat, qui est incompatible avec les finalités de l'article 51 du traité CEE, ne peut être évité qu'en donnant des règles anti-cumul du droit communautaire une interprétation conforme au traité.

Compte tenu de ces réflexions, nous proposons, en conclusion, de répondre aux questions du Sozialgericht de Schleswig comme suit:

1. Un ressortissant allemand résidant avec son épouse et ses enfants au Danemark, qui exerce, en tant que travailleur frontalier, une activité salariée en république fédérale d'Allemagne, acquiert en principe un droit aux allocations familiales allemandes au titre des articles 73 et suivants du règlement n° 1408/71.

2. L'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, qui prévoit la suspension des prestations familiales dues en vertu du droit communautaire lorsque le conjoint d'un travailleur migrant exerce une activité professionnelle sur le territoire d'un autre État membre, n'exclut pas le paiement d'un complément de prestations au titre de l'article 8, paragraphe 2, de la loi fédérale allemande relative aux allocations familiales.