ARRÊT DE LA COUR DU 28 MAI 1974 [1]

Odette Callemeyn contre État belge (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal du travail de Tournai)

Affaire 187-73

Sommaire

1. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Handicapés — Allocations prévues par les législations nationales — Caractère — Prestations au sens de l'article 4, § 1 b), du règlement CEE, n° 1408/71 — Critères*

2. *Sécurité sociale des travailleurs migrants — Règlement n° 1408/71 — Avantage pour le bénéficiaire par rapport à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale du 11. 12. 1953 — Préférence*

1. Les prestations visées à l'article 4, § 1 b), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 comprennent celles prévues par les dispositions nationales accordant les allocations aux handicapés pour autant que ces dispositions concernent les travailleurs au sens de l'article 1, a), de ce règlement, et confèrent à ceux-ci un droit légalement protégé à l'octroi de tels avantages.

2. Dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, le règlement n° 1408/71 s'applique par préférence à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953 et visé à l'article 7, § 1 b), du règlement, dans la mesure où ce règlement est plus favorable pour l'ayant droit que l'accord.

Dans l'affaire 187-73

ayant pour objet une demande adressée à la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Tribunal du travail de Tournai et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Mme Odette Callemeyn, épouse R. Verbeke, résidant à Mouscron (Belgique),

et

État belge, représenté par le ministre de la prévoyance sociale, Bruxelles,

1 — Langue de procédure : le français.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, « relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille, qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté » (JO 1971, n° L 149), au sujet notamment de l'allocation pour handicapés,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et M. Sørensen, présidents de chambre, R. Monaco (rapporteur), P. Pescatore, H. Kutscher et C. Ó Dálaigh, juges,

avocat général : M. G. Reischl
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit :

I — Faits et procédure écrite

1. Mme Odette Callemeyn, de nationalité française, a, depuis le 24 août 1957, date de son mariage avec M. Roger Verbeke, de nationalité belge, établi sa résidence à Mouscron (Belgique).

Atteinte d'une incapacité permanente de travail de 70 %, elle bénéficie de l'assurance maladie-invalidité belge, en tant que travailleur salarié. Le 9 mars 1972, Mme Callemeyn a présenté une demande au ministère belge de la prévoyance sociale, en vue d'obtenir l'allocation ordinaire pour handicapés au titre de la loi belge du 27 juin 1969. Cette demande a été rejetée par décision du 26 février 1973, au motif notamment que — l'octroi d'allocations aux handicapés étant assorti, aux termes de la loi, d'une condition de nationalité — l'intéressée ne pourrait bénéficier de cette allocation qu'en vertu de l'accord intérimaire européen concernant le régime de sécurité sociale relatif à la vieillesse, l'invalidité et les survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953, dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Bien que l'annexe I de cet accord précise que celui-ci s'applique en Belgique aux allocations spéciales du type de celle réclamée, Mme Callemeyn ne pourrait toutefois pas bénéficier de la loi du 27 juin 1969, car elle ne satisferait pas aux

conditions de résidence et de première constatation médicale de la maladie qui est à l'origine de l'invalidité, prévues par l'article 2 de l'accord.

Le 2 mars 1973, M^me^ Callemeyn a formé un recours contre ce rejet, auprès du tribunal du travail de Tournai.

Cette juridiction, après avoir examiné la loi belge du 27 juin 1969, organisant le régime des allocations pour handicapés, ainsi que l'article 2 de l'accord intérimaire précité, s'est posé la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'appliquer, en l'espèce, les dispositions du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, « relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté ».

Compte tenu de ces considérations, le tribunal du travail a décidé, par jugement du 27 novembre 1973, de surseoir à statuer et, conformément à l'article 177 du traité CEE, de soumettre à la Cour de justice les questions suivantes :

« 1) Le régime des allocations pour handicapés, organisé par la loi belge du 27 juin 1969, dans la mesure où il concerne des travailleurs, tombe-t-il dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent ?

Autrement dit : les avantages visés à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1408/71 comprennent-ils les mesures prévues par une législation nationale octroyant des allocations aux handicapés, pour autant que ces mesures concernent les travailleurs ?

2) le règlement du Conseil n° 1408/71 se substitue-t-il à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953, et visé à l'article 7 du règlement, dans la mesure où il est plus favorable pour l'ayant droit ? »

2. Le jugement de renvoi est parvenu à la Cour de justice le 7 décembre 1973.

L'État belge, représenté par le ministre de la prévoyance sociale, assisté de M. J. Donis, le gouvernement italien, représenté par l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de M. Arturo Marzano, avocat de l'État, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Richardt Larsen, conseiller juridique, en qualité d'agent, assisté de M^lle^ Marie-José Jonczy, membre du service juridique, ont déposé des observations écrites conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice.

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

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

A — Observations présentées par l'État belge

Quant à la *première question,* l'État belge observe que, en vertu de son article 4, le règlement n° 1408/71 s'étendrait aux législations relatives aux neuf « branches de la sécurité sociale », visées par la Convention n° 102 sur la norme minimum de l'OIT.

En l'absence de définitions contenues à l'article 1 dudit règlement (sauf dans le cas des « prestations familiales ») il faudrait, pour déterminer si une législation relative aux allocations pour handicapés relève de l'une ou de l'autre branche, se référer au contenu de la Convention n° 102, à laquelle le règlement n° 1408/71 ne porterait pas atteinte.

L'allocation ordinaire aux handicapés, prévue par la loi belge du 27 juin 1969, prévoirait un taux, fixé en fonction du pourcentage de l'incapacité de travail

permanente des handicapés, diminué de la partie des ressources qui excède un montant fixé par la loi. Seul un rapprochement avec les prestations d'invalidité visées à l'article 4, paragraphe 1, b), du règlement n° 1408/71 étant possible, la question posée reviendrait donc à celle de savoir si une allocation octroyée dans les conditions de l'article 4 de la loi du 27 juin 1969 constitue réellement une prestation d'invalidité au sens ci-dessus indiqué. A cette fin, trois conditions devraient être réunies : l'allocation serait destinée à maintenir ou à améliorer la capacité de gain du bénéficiaire et supposerait l'inaptitude de ce dernier à exercer une activité professionnelle d'un degré prescrit, ainsi qu'une incapacité permanente ou subsistant après la cessation de l'indemnité de maladie.

Autrement dit, pour que l'assimilation aux prestations d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, b), du règlement n° 1408/71 soit possible, l'allocation ordinaire aux handicapés devrait impliquer, outre l'état d'incapacité permanente, un lien entre la diminution de la capacité de gain et le montant des prestations envisagées.

Mais un tel lien ferait précisément défaut dans le cas de l'allocation ordinaire aux handicapés. Il ressortirait, en effet, du guide-barème médical prévu par la législation relative à l'octroi d'allocations aux handicapés (cf. arrêté ministériel du 19 mars 1959, Moniteur belge, 21 avril 1959) que les taux d'invalidité permettant d'apprécier le degré d'incapacité permanente de travail de l'intéressé, ont été évalués par le service médico-social du ministère de la prévoyance sociale sans référence à une profession déterminée : ce guide-barème aurait été établi d'une manière forfaitaire, indépendamment de toute considération d'ordre professionnel ou social.

Contrairement aux prestations d'invalidité, l'allocation aux handicapés ne serait donc pas un revenu de remplacement, destiné à compenser une réduction de la capacité de gain du bénéficiaire : elle pourrait être accordée même à des personnes n'ayant jamais travaillé.

L'État belge ajoute que si, par impossible, l'allocation litigieuse devait être considérée comme une prestation d'invalidité, seuls les travailleurs au sens de l'article 1, a), du règlement n° 1408/71 pourraient invoquer le bénéfice des dispositions en matière d'invalidité figurant sous le titre III, chapitre 2, dudit règlement.

Quant à la *deuxième question*, l'État belge est d'avis que les règlements communautaires se substituent aux accords intérimaires, dans la mesure où ils concernent les ressortissants des États membres et dans les limites du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

Il propose par conséquent de répondre comme suit aux questions posées :

« 1) Une allocation aux handicapés visant à garantir uniquement une sécurité d'existence décente, sans considération de la réduction éventuelle de la capacité de gain, ne peut être considérée comme étant une prestation d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, b), du règlement n° 1408/71.

Elle ne peut également être visée par aucune autre des éventualités énumérées audit article.

2) Le règlement n° 1408/71 se substitue aux accords intérimaires pour les ressortissants des États membres, et dans les mesures où ils sont visés par le champ d'application personnel et matériel du règlement, respectivement définis aux articles 2 et 4. »

B — *Observations présentées par le gouvernement italien*

Le gouvernement italien observe que le problème soulevé par le renvoi peut être examiné sous un double aspect : il s'agirait de savoir si les allocations pour handicapés prévues par des dispositions de caractère général d'un État membre peuvent être considérées comme des « prestations sociales » au sens de l'article 4,

paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71 du Conseil, ou, plus simplement, si elles constituent des « avantages sociaux » au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 (JO 1968, n° L 257).

1. Malgré le fait que le renvoi du juge national se réfère au premier aspect du problème, le gouvernement italien estime qu'il serait opportun d'examiner au préalable le deuxième aspect, puisque la définition du caractère des allocations précitées sur la base du règlement n° 1612/68 pourrait rendre superflu de préciser le rapport existant entre le règlement n° 1408/71 et l'accord intérimaire de Paris du 11 décembre 1953.

Selon le gouvernement italien, l'octroi d'allocations aux handicapés prévu par les dispositions générales du droit interne d'un État membre relèverait des « avantages sociaux » visés par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

L'égalité de traitement voulue par cette disposition entre travailleurs communautaires et travailleurs nationaux d'un État membre ne serait, en effet, que l'expression du principe fondamental de l'article 7 du traité, interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité.

D'autre part, il ne faudrait pas oublier que les règlements de base n° 3 et n° 1408/71 concernent la « sécurité sociale », et que celle-ci couvrirait à la fois le régime de l'« assurance sociale » et celui de l'« assistance sociale ». Assurance sociale et assistance sociale seraient en effet deux aspects de la « sécurité sociale ». Les prestations dont bénéficient les travailleurs en vertu du régime général de la sécurité sociale ne sauraient être ou non qualifiées d'« avantages sociaux », selon que les règlements n° 3 et n° 1408/71 leur sont ou non applicables. Rien n'empêcherait donc qu'une prestation, exclue, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, du champ d'application du règlement n° 1408/71, soit due au travailleur migrant à titre d'« avantage social », au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

Il serait, par ailleurs, inexact de croire que la possibilité pour les travailleurs migrants de bénéficier des avantages sociaux prévus par le règlement susdit ne soit ouverte qu'aux travailleurs « actifs ». Une telle thèse se heurterait non seulement à la jurisprudence de la Cour, mais également à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, visant des avantages « sociaux » aussi bien que des avantages « fiscaux ». Elle aboutirait, en effet, au résultat absurde qu'en matière d'avantages fiscaux le principe de l'égalité de traitement ne s'appliquerait, pour les revenus résultant du travail salarié, que pour la période au cours de laquelle le bénéficiaire exerce son travail, alors qu'il ne pourrait pas s'appliquer après la cessation de cette activité. Le caractère erroné de cette thèse serait, en outre, indirectement confirmé par l'article 48, paragraphe 3, d), du traité, ainsi que par l'article 7 du règlement n° 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 (JO 1970, n° L 142).

Enfin, il serait vain d'objecter que l'allocation dont il s'agit est prévue par des dispositions de caractère général faisant abstraction de l'existence d'un rapport de travail. Si un tel argument était fondé, il deviendrait facile pour les États membres d'éluder les normes de droit communautaire en étendant tout régime de sécurité sociale à la généralité de leurs ressortissants.

Le gouvernement italien propose ainsi de répondre, à titre principal, que les allocations pour handicapés prévues par des dispositions nationales de caractère général doivent être considérées comme des « avantages sociaux », au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68.

2. Passant ensuite à l'examen de l'autre aspect du problème, le gouvernement italien se prononce d'abord sur la *deuxième question* posée par le juge belge.

a) Il fait noter, à ce sujet, que l'article 7, paragraphe 1, du règlement n°

1408/71 se référerait seulement aux « obligations » qui découlent de l'accord intérimaire et ne viserait pas les « droits des bénéficiaires ». La portée limitée de ce renvoi serait par ailleurs confirmée par le texte du paragraphe 2 de ce même article qui, en renvoyant aux règles d'autres accords internationaux, utilise l'expression « restent applicables ». En tout cas, il n'y aurait pas de raisons valables pour exclure que l'article 5 de l'accord intérimaire se réfère aux dispositions du règlement n° 1408/71, plus favorables pour l'ayant droit, cela d'autant plus que les principes de l'application du régime plus favorable pour l'intéressé seraient à la base de la législation communautaire.

b) Quant à la *première question,* le gouvernement italien reconnaît l'absence d'un critère univoque permettant de distinguer, à l'intérieur de la sécurité sociale, entre les prestations dues au titre de l'assurance sociale et celles servies au titre de l'assistance sociale. Il rappelle à ce sujet les difficultés, inhérentes à la définition même de la notion de « sécurité sociale », rencontrées depuis longtemps dans les relations internationales. Après avoir souligné le caractère mouvant et évolutif d'une telle notion, considérée tout au long de plusieurs années, le gouvernement italien croit pouvoir conclure que, actuellement, le régime de l'assurance sociale s'est de plus en plus substitué à celui de l'assistance sociale, si bien que des prestations originairement conçues comme une forme d'assistance ont pris le caractère juridique des prestations relevant de l'assurance sociale. La différence entre les deux types de prestations ne résiderait pas dans la nature des avantages accordés au bénéficiaire ou dans les sources de financement prévues à cet effet, mais dans la position juridique du bénéficiaire vis-à-vis de l'autorité nationale compétente. Le fait que le bénéficiaire puisse invoquer un droit à l'octroi de tels avantages suffirait pour faire classer ceux-ci parmi les prestations dues à titre d'assurance.

Se fondant sur ces principes, le gouvernement italien analyse le régime juridique des allocations pour handicapés organisé par la loi belge du 27 juin 1969. Après avoir examiné la qualité des autorités administratives et judiciaires compétentes pour les accorder et avoir attiré l'attention sur le fait que la loi en question reconnaîtrait explicitement aux intéressés le droit, garanti par l'autorité judiciaire, d'invoquer le bénéfice de ces allocations, il conclut que celles-ci seraient des prestations servies au titre de l'assurance sociale et relèveraient donc du champ d'application du règlement n° 1408/71. A l'appui de cette conclusion, il fait observer que l'article 4, paragraphe 1, b), de ce règlement prévoit, parmi les prestations d'invalidité, également celles « destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain ». Peu importerait, d'autre part, que la loi belge n'ait éventuellement pas été notifiée conformément à l'article 5 de ce même règlement. Il ressortirait en effet de la jurisprudence de la Cour que seraient applicables, en vertu des règlements communautaires sur la sécurité sociale, également les législations qui n'auraient pas fait l'objet d'une telle notification.

C — *Observations présentées par la Commission des CE*

a) Quant à la *première question,* la Commission observe que, si la loi belge du 27 juin 1969 ne figure pas dans la déclaration rendue par le royaume de Belgique, en vertu de l'article 5 du règlement n° 1408/71, ce silence n'impliquerait toutefois pas que ladite loi est exclue du champ d'application de ce règlement. En effet, puisque les déclarations des États membres visées à l'article 5 susdit remplacent l'annexe B de l'ancien règlement n° 3 et que la Cour a constaté dans sa jurisprudence (affaire « Van Der Veen », n° 100/63, Recueil, 1964, p. 1107) que l'annexe B n'avait qu'une valeur indicative, il s'ensuivrait que ces déclarations aussi n'ont qu'une valeur indicative.

Ceci étant, il s'agirait donc de qualifier les prestations prévues par la loi belge

du 27 juin 1969 au regard des critères qui définissent le champ d'application du règlement n° 1408/71. Si la Cour n'est pas compétente pour interpréter, en vertu de l'article 177 du traité, le droit interne, elle est néanmoins compétente pour fournir à la juridiction nationale « les éléments d'interprétation de droit communautaire qui pourront la guider dans l'application des effets de la loi ».

Il ressortirait de la loi belge du 27 juin 1969 que, à part la condition de nationalité, M^me^ Callemeyn satisfait aux autres conditions qui y sont prévues pour pouvoir bénéficier de l'allocation ordinaire pour handicapés. Cette loi correspondrait par ailleurs aux systèmes mixtes « sécurité sociale — assistance », décrits par la Cour dans son arrêt n° 1/72 (affaire « Frilli », Recueil, 1972, p. 457). Compte tenu de cet arrêt, le règlement n° 1408/71 devrait s'appliquer, conformément à son article 4, paragraphe 1, b), à toutes les prestations d'invalidité, et le terme « prestations », au sens de l'article 1, t), du même règlement, devrait s'entendre de la manière la plus large.

Il s'ensuivrait donc que, dans la mesure où il concerne des travailleurs au sens du règlement n° 1408/71, le régime des allocations pour handicapés organisé par la loi belge du 27 juin 1969 tombe sous le coup de ce règlement. Dans ces conditions, on ne saurait opposer à M^me^ Callemeyn la condition de nationalité, une telle condition étant incompatible avec le principe fondamental de l'égalité de traitement visé à l'article 3 du règlement n° 1408/71.

La Commission conclut, sur la première question, en proposant d'y répondre comme suit :

« Les « allocations » accordées par une législation générale d'un État membre assurant aux personnes handicapées, résidant dans cet État, un droit à pension d'invalidité minimale sont à considérer, en ce qui concerne les travailleurs salariés ou assimilés au sens du règlement n° 3 et du règlement n° 1408/71, qui bénéficient dans le même État d'un droit à l'assurance maladie-invalidité, comme « prestations d'invalidité » au sens des articles 2, paragraphe 1, b) et 4, paragraphe 1, b) respectivement des mêmes règlements. »

b) Quant à la *deuxième question,* la Commission affirme que l'objectif des accords intérimaires européens du Conseil de l'Europe est beaucoup moins ambitieux que celui de la réglementation communautaire, puisqu'il se bornerait à assurer l'égalité de traitement au regard des législations nationales et des conventions de sécurité sociale, sans pour autant y porter atteinte, ni s'y substituer. Par contre, la réglementation communautaire aurait pour objet d'instituer un système de coordination des législations nationales de sécurité sociale, sur la base de règles le plus uniformes possible, afin d'établir la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Il s'ensuivrait de cet objectif que, dans le cadre de son champ d'application, la réglementation communautaire se substitue aux conventions bilatérales conclues entre États membres et aux conventions multilatérales auxquelles sont parties au moins deux États membres.

La Commission rappelle à ce sujet le principe inscrit à l'article 6 du règlement n° 1408/71 et qui figurait à l'article 5 du règlement n° 3. Ce principe comporterait, certes, un certain nombre d'exceptions, dont celle prévue par l'article 7, paragraphe 1, b), du règlement n° 1408/71 au profit des obligations découlant des accords intérimaires européens du 11 décembre 1953 sur la sécurité sociale, conclus entre les États membres du Conseil de l'Europe. Mais il faudrait distinguer à ce sujet entre les obligations contractées par les États membres de la Communauté entre eux et celles contractées avec les autres pays membres du Conseil de l'Europe. De même que les États membres auraient substitué les règlements communautaires aux conventions bilatérales, ils auraient substitué, dans leurs relations réciproques, ces règlements aux conventions internationales et aux accords intérimaires européens.

Après avoir indiqué qu'il faudrait s'inspirer en l'espèce de la jurisprudence de la Cour concernant les articles 6 et 7 du règlement n° 1408/71 (affaire « Walder », 82-72, Recueil, 1973, p. 599), la Commission explique que l'exception de l'article 7 précité se justifierait par rapport aux obligations découlant des accords intérimaires contractés par les États membres de la Communauté vis-à-vis de pays tiers. D'une part, les règlements communautaires ne pourraient être assimilés à un « accord » au sens de l'article 3 des accords intérimaires, si bien qu'il aurait été contraire à la nature juridique de ces actes d'en étendre l'application, par le biais des accords intérimaires, aux ressortissants d'États tiers. D'autre part, il serait normal que l'instauration d'un système de coordination propre à la Communauté ne porte pas atteinte aux droits des ressortissants des États tiers, parties aux accords intérimaires. La situation ne serait d'ailleurs pas différente de celle qu'on retrouve dans le cas des conventions bilatérales conclues entre les États membres et auxquelles la réglementation communautaire ne se serait substituée que dans les limites de son champ d'application personnel et matériel.

La Commission propose donc de répondre à la deuxième question de la manière suivante :

« Le règlement du Conseil n° 1408/71 se substitue aux accords intérimaires européens concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signés à Paris le 11 décembre 1953, dans le cadre du champ d'application de ce règlement, et ceci même si l'application de ces accords comportait pour l'ayant droit aux prestations des avantages supérieurs à ceux qui découlent dudit règlement. Il en était de même du règlement n° 3 du Conseil. »

III — Procédure orale

Attendu que l'État belge et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 2 avril 1974 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 30 avril 1974 ;

En droit

1 Attendu que, par jugement du 27 novembre 1973, parvenu à la Cour le 7 décembre 1973, le tribunal du travail de Tournai a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles sur l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1971, n° L 149) ;

2 que ces questions sont posées dans le cadre d'un litige concernant le refus de l'État belge d'accorder à la requérante au principal, de nationalité française, mariée à un Belge et résidant en Belgique, le bénéfice de la loi belge du 27 juin 1969, relative à l'octroi d'allocations aux handicapés, au motif que l'intéressée ne remplirait pas toutes les conditions de légalité prévues par cette loi, ainsi que par l'accord intérimaire européen du 11 décembre 1953, concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants ;

3 attendu que, par la première question, il est demandé si les avantages visés à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1408/71 comprennent les mesures prévues par une législation nationale octroyant des allocations aux handicapés pour autant que ces mesures concernent les travailleurs ;

4 attendu qu'aux termes de son article 4, paragraphe 1, le règlement n° 1408/71 s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale, telles qu'elles sont définies par cette disposition ;

5 qu'en revanche, le paragraphe 4 de ce même article prévoit que le règlement n'est pas applicable à l'« assistance sociale et médicale » ;

6 attendu que, s'il peut paraître désirable, du point de vue de l'application de ce règlement, 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 leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application, certaines législations s'apparentent simultanément à l'une et à l'autre des deux catégories énoncées, échappant ainsi à toute classification globale ;

7 que si, par certaines de ses caractéristiques, une législation relative à l'octroi d'allocations aux handicapés s'apparente à l'assistance sociale — notamment lorsqu'elle retient le besoin comme critère essentiel d'application et fait abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation —, elle se rapproche néanmoins de la sécurité sociale dans la mesure où, ayant abandonné l'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance, elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie ;

8 que, compte tenu de la définition large du cercle des bénéficiaires, une telle législation remplit en réalité une double fonction, consistant, d'une part, à garantir un minimum de moyens d'existence à des handicapés placés entièrement en dehors du système de la sécurité sociale et, d'autre part, à assurer un complément de revenu aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale atteints d'une incapacité permanente de travail ;

9 qu'aux termes de son article 4, paragraphe 1, b), le règlement n° 1408/71 s'applique à toutes « prestations d'invalidité y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain » ;

10 que selon l'article 1, t), du même règlement, le terme « prestations » doit s'entendre de la manière la plus large, comme désignant toutes prestations « y compris tous les éléments à charge des fonds publics, les majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires, sous réserve des dispositions du titre III » ;

11 qu'ainsi, au regard d'un travailleur salarié ou assimilé qui bénéficie dans un État membre d'une pension d'invalidité, une législation assurant aux handicapés un droit à « allocation », légalement protégé, relève, en ce qui concerne ces travailleurs, du domaine de la sécurité sociale, au sens de l'article 51 du traité et de la réglementation prise pour l'application de cette disposition, alors même qu'une telle législation pourrait échapper à cette qualification pour ce qui concerne d'autres catégories de bénéficiaires ;

12 que les difficultés que pourrait soulever l'application de la réglementation communautaire à ces dispositions ne sauraient porter préjudice aux droits que les travailleurs visés par l'article 1, a), du règlement n° 1408/71 tirent des principes de la législation sociale de la Communauté ;

13 que tel est le cas, à tout le moins, chaque fois qu'un travailleur, au sens de l'article 1, a), précité, relève déjà, en vertu d'une activité professionnelle antérieure, du système de sécurité sociale de l'État membre dont la législation garantissant des allocations aux handicapés est invoquée ;

14 que, par ailleurs, l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement du Conseil n° 1612/68 du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO 1968, n° L 257), prévoit que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux » ;

15 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question que les prestations visées à l'article 4, paragraphe 1, b), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 comprennent celles prévues par les dispositions nationales accordant des allocations aux handicapés, pour autant que ces dispositions concernent les travailleurs au sens de l'article 1, a), de ce règlement, et confèrent à ceux-ci un droit légalement protégé à l'octroi de tels avantages ;

16 attendu que, par la deuxième question, il est demandé si le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, se substitue à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953 et visé à l'article 7 du règlement, dans la mesure où il est plus favorable à l'ayant droit ;

17 attendu qu'aux termes de son article 6, a), le règlement n° 1408/71 se substitue, dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, sous réserve des dispositions des articles 7, 8 et 46, paragraphe 4, à toute convention de sécurité sociale liant : « a) . . . exclusivement deux ou plusieurs États membres » ;

18 que, selon l'article 7, paragraphe 1, b), du règlement n° 1408/71, les dispositions de celui-ci ne portent pas atteinte aux obligations découlant des accords intérimaires européens du 11 décembre 1953 concernant la sécurité sociale, conclus entre les États membres du Conseil de l'Europe ;

19 que, par ailleurs, l'article 5 des accords intérimaires européens prévoit que ceux-ci ne dérogent pas aux dispositions des lois et règlements nationaux, des conventions internationales ou des accords bilatéraux ou multilatéraux qui sont plus favorables pour l'ayant droit ;

20 qu'ainsi l'application du règlement n° 1408/71, par préférence aux accords intérimaires européens, dans la mesure où il est plus favorable que ces accords pour l'ayant droit, ne porte pas atteinte aux obligations découlant de ces accords, et n'est donc pas susceptible d'enfreindre l'article 7, paragraphe 1, b), du règlement ;

21 que, pour ces raisons, il y a lieu de conclure que, dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, le règlement n° 1408/71 s'applique par préférence à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953, dans la mesure où ce règlement est plus favorable que ledit accord pour l'ayant droit ;

Sur les dépens

22 Attendu que les frais exposés par l'État belge, le gouvernement de la République italienne et la Commission des CE, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement ;

23 que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal du travail de Tournai par jugement du 27 novembre 1973, dit pour droit :

1) **Les prestations visées à l'article 4, paragraphe 1, b), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, comprennent celles prévues par les dispositions nationales accordant des allocations aux handicapés, pour autant que ces dispositions concernent les travailleurs au sens de l'article 1, a), de ce règlement, et confèrent à ceux-ci un droit légalement protégé à l'octroi de tels avantages ;**

2) **Dans le cadre de son champ d'application personnel et de son champ d'application matériel, le règlement n° 1408/71 s'applique par préférence à l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants, signé à Paris le 11 décembre 1953 et visé à l'article 7, paragraphe 1, b), du règlement, dans la mesure où ce règlement est plus favorable que ledit accord pour l'ayant droit.**

Lecourt Donner Sørensen

Monaco Pescatore Kutscher Ó Dálaigh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mai 1974.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 30 AVRIL 1974 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les questions préjudicielles posées par le tribunal du travail de Tournai, sur lesquelles il nous incombe de prendre position aujourd'hui, portent essentiellement sur l'application ratione materiae du règlement n° 1408/71 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1971, n° L 149). Le juge national demande si le régime belge des allocations pour handicapés tombe dans le champ d'application de ce règlement.

La requérante dans la procédure pendante devant la juridiction belge, Madame Callemeyn, de nationalité française, a épousé un ressortissant belge et

1 — Traduit de l'allemand.