CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 24 février 2005 [1]

I — Introduction

1. La présente affaire soulève la question de savoir comment les règles de conflit des règlements (CEE) n° 1408/71 et (CEE) n° 574/72 [2] doivent être interprétées et appliquées aux fins de déterminer lequel, de l'État d'emploi ou de l'État de résidence, est compétent pour servir des prestations familiales lorsqu'une personne travaille dans un État membre (l'Autriche), mais vit avec son conjoint ou compagnon et ses enfants dans un autre État membre (l'Allemagne) où le conjoint ou compagnon travaille. La même question est en cause dans l'affaire Weide (C 153/03) [3], relative à un conflit de compétence similaire entre le Grand-Duché de Luxembourg, État d'emploi, et, de nouveau, la République fédérale d'Allemagne, État de résidence. L'avocat général Kokott a présenté ses conclusions dans cette affaire le 15 juillet 2004 [4].

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlements (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 (JO L 149, p. 2), tel que modifié et mis à jour par le règlement (CE) n° 1386/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juin 2001 (JO L 187, p. 1, ci-après le «règlement n° 1408/71»), et (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1), tel que modifié et mis à jour par le règlement n° 1386/2001 (ci-après le «règlement n° 574/72»).

3 — Pendante devant la Cour.

4 — Les conclusions peuvent être lues sur le site .

II — Dispositions pertinentes

2. Les dispositions pertinentes de droit communautaire sont les suivantes:

Article 13 du règlement n° 1408/71

«1. Sous réserve des articles 14 *quater* et 14 *septies*, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si

l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;

[...]»

Article 73 du règlement n° 1408/71

«Le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un État membre 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, sous réserve des dispositions de l'annexe VI.»

Article 76 du règlement n° 1408/71

«1. Lorsque des prestations familiales sont, au cours de la même période, pour le même membre de la famille et au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, prévues par la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident, le droit aux prestations familiales dues en vertu de la législation d'un autre État membre, le cas échéant en application des articles 73 ou 74, est suspendu jusqu'à concurrence du montant prévu par la législation du premier État membre.

[...]»

Article 10 du règlement n° 574/72

«1. a) Le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu de la législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations n'est pas subordonnée à des conditions d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille, des prestations sont dues soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre, soit en application des articles 73, 74, 77 ou 78 du règlement, et ce jusqu'à concurrence du montant de ces prestations.

b) Toutefois, si une activité professionnelle est exercée sur le territoire du premier État membre:

i) dans le cas des prestations dues, soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre, soit en vertu des articles 73 ou 74 du règlement, par la personne ayant droit aux prestations familiales ou par la personne à qui elles sont servies, le droit aux prestations familiales dues, soit en vertu de la seule législation nationale de cet autre État membre, soit en vertu de ces articles, est suspendu jusqu'à concurrence du montant des prestations familiales prévu par la législation de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille. Les prestations versées par l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille sont à la charge de cet État membre;

ii) [...]»

III — Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

3. M^me^ Christine Dodl et M^me^ Petra Oberhollenzer (ci-après les «demanderesses») sont des ressortissantes autrichiennes qui travaillent en Autriche, mais vivent en Allemagne avec leurs conjoint et compagnon respectifs, tous deux de nationalité allemande. A la suite de la naissance de leurs enfants, les demanderesses ont pris un congé parental non rémunéré d'une durée de trois mois et demi (dans le cas de M^me^ Dodl) et de presque deux ans (dans le cas de M^me^ Oberhollenzer). Au cours de cette période, leur relation de travail a été suspendue.

4. Les demanderesses ont demandé l'allocation fédérale d'éducation («Bundeserziehungsgeld») en Allemagne. Les autorités allemandes ont rejeté leurs demandes au motif que, selon elles, la République d'Autriche, en tant qu'État d'emploi, était l'État membre compétent pour servir ces prestations. Dans le cas de M^me^ Dodl, en outre, le plafond de revenu applicable en vertu de la législation allemande pour l'octroi de cette allocation avait été dépassé. Les demanderesses ont alors tenté d'obtenir une allocation de garde d'enfant («Kinderbetreuungsgeld») en Autriche. Toutefois, leurs demandes ont également été rejetées. Appliquant les articles 73, 75 et 76 du règlement n° 1408/71, en liaison avec l'article 10, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 574/72, l'organisme compétent, le Tiroler Gebietskrankenkasse, a estimé qu'il incombait en priorité à l'État membre de résidence de servir les prestations en question.

5. Les demanderesses ont contesté ces décisions devant le Landesgericht Innsbruck. Estimant que, dans le cas où les parents d'un enfant travaillent dans des États membres différents, c'est à l'État dans lequel l'enfant séjourne de manière permanente qu'il incombe de verser les prestations familiales, cette juridiction a débouté les demanderesses. En Autriche, elles n'avaient droit qu'au

paiement de la différence entre le montant de la prestation autrichienne et celui de la prestation allemande, lorsque cette dernière est moins élevée. Les demanderesses ont interjeté appel de ce jugement devant l'Oberlandesgericht Innsbruck en faisant valoir que, comme les prestations en question avaient pour objet d'assurer un revenu aux parents dont l'activité professionnelle a été suspendue pour leur permettre de se consacrer à l'éducation de leurs enfants, il incombait à l'État membre d'emploi de servir lesdites prestations.

6. L'Oberlandesgericht Innsbruck a sursis à statuer et a déféré à la Cour les questions préjudicielles suivantes en application de l'article 234 CE:

«1) Convient-il d'interpréter l'article 73 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 à l'intérieur de la Communauté, en liaison avec l'article 13 du règlement, tel que modifié, en ce sens qu'il s'applique également à des travailleurs salariés dont la relation de travail continue certes d'exister mais ne fonde pas d'obligations de travailler et de verser une rémunération (est suspendue) et, selon le droit national, ne fait pas naître d'obligation d'assurance sociale?

2) Si une réponse affirmative est apportée à la première question:

Dans un tel cas, l'État d'emploi est-il compétent pour servir la prestation alors même que le travailleur et les membres de sa famille pour lesquels une prestation familiale telle que l'allocation de garde d'enfant autrichienne pourrait être due n'ont en particulier pas habité dans l'État d'emploi pendant que la relation de travail était suspendue?»

7. Des observations écrites ont été déposées par le Tiroler Gebietskrankenkasse (défenderesse au principal), les gouvernements autrichien, allemand et finlandais ainsi que par la Commission. Les gouvernements autrichien et allemand et la Commission ont également été entendus en leurs observations à l'audience du 14 décembre 2004.

8. Avant l'audience, la Cour a demandé au gouvernement allemand de préciser la nature de l'allocation familiale («Kindergeld») correspondant aux prestations familiales autrichiennes que les conjoint et compagnon respectifs des demanderesses ont reçue, et d'expliquer en quoi elles diffèrent de l'allocation fédérale d'éducation allemande («Bundeserziehungsgeld»). Ces renseignements sont parvenus à la Cour le 5 novembre 2004. Le gouvernement allemand explique

dans sa réponse que le «Kindergeld» et le «Bundeserziehungsgeld» diffèrent quant à leur mode de versement, à leur finalité et à leurs conditions d'octroi. Aux fins de la présente procédure, il est clair, et d'ailleurs constant entre les parties intervenantes, que ces deux allocations sont des prestations familiales au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h), du règlement tel que la Cour l'a interprété [5].

IV — Les réponses aux questions préjudicielles

A — *La première question préjudicielle*

9. Par sa première question, la juridiction de renvoi tend à savoir, en substance, si un travailleur qui prend un congé parental non rémunéré pendant une certaine période, mais dont la relation de travail reste inchangée bien que les obligations mutuelles de travailler et de verser une rémunération soient suspendues, et qui n'est soumis à aucune obligation d'assurance sociale en vertu du droit national, conserve le statut de travailleur aux fins de l'application de l'article 73 du règlement nº 1408/71.

10. Les parties intervenantes estiment toutes que cette question appelle une réponse affirmative.

11. Pour répondre à cette question, il convient en premier lieu de souligner que, selon l'article 2 du règlement nº 1408/71, les dispositions dudit règlement s'appliquent notamment aux travailleurs salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants d'un État membre. Le terme «travailleur salarié» est défini à l'article 1er, sous a), du règlement nº 1408/71 et désigne toute personne assurée dans le cadre de l'un des régimes de sécurité sociale mentionnés à l'article 1er, sous a), contre les éventualités et aux conditions indiquées dans cette disposition [6]. Ainsi que la Cour l'a jugé, il s'ensuit qu'une personne a la qualité de travailleur salarié au sens du règlement nº 1408/71 dès lors qu'elle est assurée, ne serait-ce que contre un seul risque, au titre d'une assurance obligatoire ou facultative auprès d'un régime général ou particulier de sécurité sociale mentionné à l'article 1er, sous a), du règlement nº 1408/71, et ce indépendamment de l'existence d'une relation de travail [7].

12. Il ressort de la jurisprudence que ce n'est donc pas tant l'existence d'une relation de

5 — Voir, par exemple, arrêts du 10 octobre 1996, Hoever et Zachow (C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-4895, points 23 à 27), et du 5 février 2002, Humer (C-255/99, Rec. p. I-1205, points 31 et 32).

6 — Arrêts du 3 mai 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, Rec. p. I-1755, point 9), et du 30 janvier 1997, Stöber et Piosa Pereira (C-4/95 et C-5/95, Rec. p. I-511, point 27).

7 — Arrêts du 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691, point 36), et du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Rec. p. I-3419, point 21).

travail qui détermine si une personne continue à relever du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, mais l'assurance contre des risques dans le cadre d'un régime de sécurité sociale mentionné à l'article 1er, sous a), dudit règlement. Il s'ensuit que la simple suspension, pendant une période déterminée, des principales obligations découlant d'une relation de travail ne saurait retirer à l'employé sa qualité de travailleur salarié au sens de l'article 73 du règlement n° 1408/71.

13. Il convient donc de répondre à la première question en ce sens que l'article 73 du règlement n° 1408/71, en liaison avec l'article 13 dudit règlement, s'applique aux travailleurs salariés dont la relation de travail continue à exister, mais ne fonde pas d'obligation de travailler ou de verser une rémunération en raison d'un congé parental non rémunéré et, selon le droit national, ne fait pas naître d'obligation d'assurance sociale.

B — *La seconde question préjudicielle*

14. La seconde question que l'Oberlandesgericht Innsbruck a déférée à la Cour concerne la détermination de l'État compétent pour verser les prestations familiales lorsqu'un travailleur communautaire est employé dans un État membre, mais vit avec son compagnon et son ou ses enfants dans un autre État membre. Doit-on déterminer l'État membre compétent en priorité en prenant en considération la seule qualité de travailleur de la personne concernée ou peut-on également tenir compte de sa situation familiale? Plusieurs approches peuvent être retenues pour répondre à cette question, comme le montre le résumé suivant des observations présentées par les parties.

1) Observations des parties intervenantes

15. Le Tiroler Gebietskrankenkasse et le gouvernement autrichien estiment que, lorsque les deux parents travaillent dans des États membres différents et ont droit à des prestations familiales dans ces deux États, le lieu du centre principal des intérêts de la famille revêt une importance décisive aux fins de déterminer à quel État membre il incombe en priorité de servir les prestations familiales. À cet égard, il est fait référence à l'arrêt Hoever et Zachow[8], dans lequel la Cour a jugé que dans ces circonstances il convenait de tenir compte de la situation familiale dans son ensemble. S'ils reconnaissent que les demanderesses sont des travailleurs au sens de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et qu'il semblerait donc que l'État d'emploi est compétent, ils soulignent qu'il est erroné de prendre en considération uniquement leur situation. Puisque, selon le principe d'unicité, les parents ont droit à une compensation unique des charges de famille par enfant, il convient d'éviter le cumul de prestations. À cet égard, les

8 — Arrêt précité à la note 5, point 37.

articles 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement n° 574/72 disposent que, si une activité professionnelle est exercée sur le territoire de l'État membre de résidence, les prestations dues en vertu de la législation de l'État membre d'emploi sont suspendues jusqu'à concurrence du montant des prestations prévues par la législation du premier État membre. Si ces dernières prestations sont moins élevées que celles prévues par la législation de l'État membre d'emploi, ce dernier est tenu de verser la différence. Cette solution est dans l'intérêt des personnes concernées puisqu'elle leur garantit le plus haut niveau de prestations et contribue ainsi à la réalisation de l'objectif des deux règlements, qui visent à favoriser la mobilité des travailleurs. Le Tiroler Gebietskrankenkasse et le gouvernement autrichien soutiennent donc qu'il incombe en priorité à la République fédérale d'Allemagne, en tant qu'État membre de résidence, de verser les prestations familiales en question.

16. Le gouvernement allemand fait valoir en revanche qu'il ressort des articles 13 et 73 du règlement n° 1408/71 que les demanderesses ont droit aux prestations familiales en Autriche, car elles travaillent dans cet État membre. Ces prestations ont pour objet d'assurer un revenu à un parent pendant la période où son activité professionnelle est suspendue afin qu'il puisse se consacrer à l'éducation de son enfant. Rien n'indique dans le règlement n° 1408/71 que l'on peut tenir compte de la situation familiale des demanderesses. Il fait observer que l'affaire Hoever et Zachow concernait une situation particulière et que le principe énoncé par l'arrêt ne s'applique qu'à l'hypothèse dans laquelle les personnes concernées n'ont pas droit aux prestations familiales dans l'État membre d'emploi parce qu'elles ont exercé leur droit de libre circulation. L'article 76 du règlement n° 1408/71, en outre, n'est pas applicable en l'espèce, car les compagnons des demanderesses ne satisfont pas aux conditions requises par la législation allemande pour obtenir ces prestations. Le gouvernement finlandais estime lui aussi que l'État membre d'emploi est compétent dans la présente affaire. L'État membre de résidence n'est compétent que si la législation de l'État membre d'emploi ne peut s'appliquer. Il ajoute toutefois que, en cas de cumul de droits, l'État compétent doit être déterminé conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72.

17. La Commission a en réalité défendu ces deux points de vue. Dans ses observations écrites, elle indique qu'elle a soutenu dans l'affaire Weide [9] qu'il convenait, pour déterminer l'État compétent pour servir les prestations familiales en application de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, de se fonder sur l'«approche familiale» que la Cour a retenue dans l'affaire Hoever et Zachow plutôt que sur une «approche individuelle». Dans les circonstances de l'affaire Weide, identiques à celles

9 — Précité à la note 3.

de la présente espèce, il en résulterait que l'État membre de résidence serait compétent en priorité. En revanche, en l'espèce la Commission indique en premier lieu qu'elle a saisi l'occasion offerte par la présente procédure de réexaminer l'«approche familiale» qu'elle avait adoptée dans l'affaire Weide. Dans ses observations écrites, elle affirme que cette approche ne devrait pas être généralisée, mais devrait être limitée à des circonstances telles que celles à l'origine de l'affaire Hoever et Zachow, dans laquelle les personnes concernées risquaient de perdre leur droit aux prestations familiales après avoir exercé leur droit de libre circulation. Comme le principe de la compétence de l'État membre d'emploi est le principe fondamental des règlements n[os] 1408/71 et 574/72, il convient de lui donner la préférence, à moins que son application ne conduise à des conséquences inacceptables. Toutefois, la Commission est de nouveau revenue sur sa position lors de l'audience. Se fondant sur les arrêts McMenamin [10] et Hoever et Zachow ainsi que sur les conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Weide, elle soutient que, après avoir amplement débattu de cette question en son sein, elle estime à présent qu'il convient de retenir l'«approche familiale» pour déterminer quel État membre est compétent en priorité pour servir les prestations familiales. Dans un cas tel que celui de la présente espèce, où un conjoint travaille dans l'État membre de résidence et où la famille entretient manifestement des liens plus étroits avec cet État, c'est ce dernier qui, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72, est compétent en priorité pour verser les prestations familiales en question.

10 — Arrêt du 9 décembre 1992 (C-119/91, Rec. p. I-6393).

2) Appréciation

18. Il ressort des observations déposées par les parties intervenantes qu'une certaine confusion règne quant à l'interprétation et à l'application des dispositions des règlements relatifs à la sécurité sociale concernant la détermination de l'État compétent pour servir les prestations familiales lorsque les parents d'un enfant travaillent dans deux États membres différents, mais vivent ensemble dans l'un de ces États membres. En témoignent non seulement les interprétations diamétralement opposées que les deux États membres concernés font de ces dispositions, mais également les changements successifs de position de la Commission sur cette question.

19. Pendant ce temps, les demanderesses au principal sont les victimes d'un conflit négatif de compétence entre les deux États membres concernés. D'une part, l'État membre de résidence (la République fédérale d'Allemagne) interprète ces dispositions selon l'«approche individuelle», ce qui conduit à la compétence de l'État membre d'emploi. D'autre part, l'État membre d'emploi (la République d'Autriche) adopte l'«approche familiale», qui aboutit à la compétence de l'État membre de résidence. Dans ces circonstances, une solution interprétative unique et uniforme s'impose donc clairement pour éviter que de telles situations ne se produisent. Lorsque, à première vue, chaque approche apparaît défendable, il me semble qu'il convient de retenir celle qui est la plus adaptée à des circonstances telles que celles de la présente espèce.

20. En premier lieu, il est utile de rappeler la teneur des principales dispositions concernées pour identifier le problème juridique ici en cause. Bien que les termes «État membre d'emploi» et «État membre de résidence» ne figurent pas dans ces dispositions, je les utiliserai en vue de simplifier l'exposé.

21. La règle fondamentale de conflit en matière de prestations de sécurité sociale est énoncée à l'article 13 du règlement nº 1408/71 qui, en substance, dispose en son paragraphe 1 que les travailleurs communautaires [11] sont soumis à la législation d'un seul État membre et, en son paragraphe 2, que cet État est l'État membre *d'emploi*, même si le travailleur réside sur le territoire d'un autre État membre. L'article 73 du règlement nº 1408/71 étend ce principe aux prestations familiales dues pour les membres de la famille qui résident dans un autre État membre. Ils doivent être traités comme s'ils résidaient sur le territoire de l'État membre d'emploi.

22. Les règlements nºs 1408/71 et 574/72 prévoient ensuite différentes hypothèses dans lesquelles le travailleur a droit à des prestations familiales pour le même membre de la famille tant dans l'État membre d'emploi que dans l'État membre de résidence. Ces dispositions ont pour objet de déterminer lequel de ces deux États doit servir en priorité les prestations concernées, évitant ainsi le cumul de prestations.

23. La première hypothèse est envisagée à l'article 76 du règlement nº 1408/71. Cette disposition vise le cas où des prestations familiales sont prévues par la législation de l'État membre de résidence «au titre de l'activité professionnelle». Dans ce cas, le droit aux prestations familiales prévues par la législation de l'État membre d'emploi est suspendu à concurrence du montant des prestations prévues par la législation de l'État membre de résidence. Cela implique que l'État membre d'emploi est tenu de verser la différence entre les prestations prévues par sa législation et celles prévues par la législation de l'État membre de résidence lorsque ces dernières sont moins élevées. Dans ce cas, l'État membre *de résidence* est compétent en priorité.

24. La seconde hypothèse est caractérisée par le fait que le droit aux prestations familiales dans l'État membre de résidence n'est pas subordonné à des conditions d'assurance ou d'emploi, à la différence de l'hypothèse visée à l'article 76 du règlement nº 1408/71. On suppose ici qu'il n'existe pas de relation de travail dans l'État membre de résidence. Dans ces conditions, conformément à l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 574/72, le droit aux prestations versées par l'État membre de résidence est suspendu en faveur des prestations familiales versées par l'État membre d'emploi pour le même membre de la famille, à concurrence du montant de ces prestations. Dans ce cas,

11 — Ce terme signifie ici «travailleur salarié», tel qu'il est défini à l'article 1er, sous a), du règlement nº 1408/71.

c'est alors l'État membre *d'emploi* qui est compétent en priorité.

25. Dans la troisième hypothèse également, les prestations prévues par la législation de l'État membre de résidence sont accordées indépendamment de conditions d'assurance ou d'emploi. Toutefois, à la différence de la deuxième hypothèse, dans ce cas «une activité professionnelle» est exercée dans l'État membre de résidence «par [12] la personne ayant droit aux prestations familiales ou par la personne à qui elles sont servies». Selon l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72, l'exercice d'une activité économique dans l'État membre de résidence a de nouveau pour effet d'inverser les priorités entre les États membres concernés: le droit aux prestations familiales versées par l'État membre d'emploi est suspendu à concurrence du montant des prestations versées par l'État membre de *résidence*.

26. Enfin, l'article 10, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 574/72 prévoit une quatrième hypothèse, concernant les prestations pour les enfants à charge de titulaires de pensions et les orphelins, qui, pour des raisons évidentes, n'est pas pertinente en l'espèce.

27. Avant de poursuivre l'analyse, il convient en premier lieu de déterminer laquelle de ces dispositions est applicable à la présente affaire à la lumière des faits exposés dans la décision de renvoi. La deuxième question ne précise pas quelles dispositions l'Oberlandesgericht Innsbruck estime applicables bien que la première question porte sur l'article 73 du règlement n° 1408/71. Toutefois, compte tenu du fait que les conjoint et compagnon respectifs des demanderesses sont employés dans l'État membre de résidence, l'Allemagne, alors que les demanderesses elles-mêmes sont employées en Autriche et y demeurent pendant leur congé parental, il est clair que la disposition applicable est l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72. Il reste alors à savoir si, aux fins de déterminer l'État membre compétent en priorité pour verser des prestations familiales, l'activité professionnelle exercée dans l'État membre de résidence doit l'être par le travailleur communautaire concerné ou si elle peut également l'être par son conjoint ou compagnon.

28. Cette question a, en réalité, déjà été examinée par la Cour dans son arrêt McMenamin [13]. Le contexte factuel de cette affaire est analogue à celui de la présente espèce. Dans l'affaire McMenamin, un travailleur frontalier, bénéficiaire des allocations

12 — La version anglaise prête à confusion, car elle utilise l'expression «*to* the person» (à la personne), dissociant ainsi «la personne» concernée de «l'exercice d'une activité professionnelle». Il ressort toutefois des autres versions linguistiques qu'il convient d'entendre «*par* la personne». La Cour emploie également l'expression «par la personne», voir arrêt McMenamin, précité à la note 10, point 19.

13 — Précité à la note 10.

versées par l'État d'emploi (le Royaume-Uni) bénéficiait également des allocations versées par l'État de résidence (l'Irlande), sur le territoire duquel seul son conjoint travaillait. La Cour, après avoir déclaré que l'article 13 du règlement nº 1408/71 n'exclut pas que des prestations déterminées soient régies par des règles plus spécifiques du même règlement, a examiné «si l'exercice, par le conjoint du bénéficiaire des allocations familiales au sens de l'article 73 du règlement nº 1408/71, d'une activité professionnelle, dans l'État membre de résidence, est de nature à suspendre le droit établi par ledit article 73, malgré le fait que ledit conjoint n'est pas la 'personne ayant droit aux prestations ou allocations familiales ou [...] la personne à qui elles sont servies' — suivant les termes de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement nº 574/72 – d'après la législation de résidence» [14]. Après avoir analysé la raison d'être du libellé de cette disposition, qui était «d'étendre, et non pas de limiter, les cas de suspension des prestations dues en vertu de l'article 73 du règlement nº 1408/71» [15], la Cour a conclu que, «dès qu'une personne, ayant la garde des enfants, exerce une activité professionnelle sur le territoire de l'État de résidence de ces enfants, la suspension des allocations dues par l'État d'emploi, en vertu de l'article 73, se produit» [16].

29. En d'autres termes, lorsque l'un des parents d'un enfant est salarié dans l'État membre de résidence de la famille ou qu'il y exerce une activité professionnelle à un autre titre, l'État membre de résidence est compétent en priorité pour servir les prestations familiales. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour n'a pas distingué entre le travailleur frontalier et son conjoint ou compagnon aux fins de l'application de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement nº 574/72. Elle a ainsi clairement retenu une «approche familiale» quant à l'interprétation et à l'application de cette disposition.

30. La Cour s'est exprimée plus explicitement sur ce point dans l'arrêt Hoever et Zachow, où elle a relevé que «les prestations familiales ne peuvent, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale. En effet, dès lors que l'octroi d'une allocation telle que l'allocation d'éducation est destiné à compenser les charges de famille, le choix du parent pour l'attribution de l'allocation n'a pas d'importance» [17]. Bien que le gouvernement allemand cherche à distinguer cette affaire de la présente espèce en se fondant sur les différences entre les faits à l'origine de ces deux litiges, il est clair que l'affirmation susmentionnée de la Cour doit être considérée comme un principe plus général d'interprétation des dispositions relatives à la détermination de l'État compétent pour servir les prestations familiales. On peut en trouver confirmation dans l'arrêt récemment rendu par la Cour dans l'affaire Humer [18], dans lequel elle s'est exprimée dans les mêmes termes dans un contexte factuel pourtant différent.

14 — Point 16.
15 — Point 23.
16 — Point 25.
17 — Arrêt précité à la note 5, point 37.
18 — Arrêt précité à la note 5, point 50.

31. Sur le fond, tenir compte de la situation familiale pour déterminer l'État compétent pour servir les prestations familiales est parfaitement conforme à leurs nature et fonction, qui ne sont pas, du moins pas essentiellement, liées à l'emploi. La Cour a ainsi expliqué que les prestations familiales définies à l'article 1er, sous u), i), du règlement nº 1408/71 comme étant destinées à compenser les charges de famille doivent être interprétées en ce sens qu'elle visent «une contribution publique au budget familial, destinée à alléger les charges découlant de l'entretien [...] des enfants» [19]. Les allocations d'éducation peuvent ainsi être destinées à «permettre à l'un des parents de se consacrer à l'éducation d'un jeune enfant et, plus précisément, à rétribuer l'éducation dispensée à l'enfant, à compenser les autres frais de garde et d'éducation et, le cas échéant, à atténuer les désavantages financiers qu'implique la renonciation à un revenu d'activité à plein temps» [20]. Bien que ce dernier objectif comprenne la compensation du manque à gagner découlant du congé parental non rémunéré, on ne saurait selon moi en déduire que de telles prestations sont liées à l'emploi, en particulier parce que l'on peut présumer qu'il n'existe aucun lien entre ces prestations et le niveau de rémunération dont le salarié bénéficiait précédemment.

32. Je ferais en outre observer que, si la Cour devait retenir l'«approche individuelle» lors de l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement nº 574/72, cela pourrait en théorie permettre à une famille de cumuler des prestations lorsque le conjoint ou le compagnon employé dans l'État membre de résidence a droit à des prestations, ce qui est contraire aux objectifs poursuivis par les règles anticumul des règlements nos 1408/71 et 574/72.

33. Enfin, il convient de souligner qu'attribuer compétence à l'État membre de résidence ne porte nullement atteinte aux intérêts fondamentaux des bénéficiaires des prestations familiales concernées lorsque le niveau des prestations est moins élevé que celui des prestations versées par l'État membre d'emploi. Dans ce cas, l'État membre d'emploi est tenu de verser la différence. Les bénéficiaires sont toujours assurés d'obtenir les prestations les plus élevées, qu'elles soient versées par l'État de résidence ou par l'État d'emploi. Il s'agit de l'expression du principe plus général selon lequel les personnes qui ont fait usage de leur droit de libre circulation ne doivent pas, de ce fait, être traitées moins favorablement que si elles n'avaient pas exercé cette liberté [21].

34. Il convient donc de conclure que, lorsqu'une personne est employée dans un État membre, mais vit avec son conjoint ou compagnon dans un autre État membre sur le territoire duquel son conjoint ou compagnon exerce une activité rémunérée, l'État de résidence est compétent en priorité pour servir les prestations familiales.

19 — Arrêt du 15 mars 2001, Offermanns (C-85/99, Rec. p. I-2261, point 41).

20 — Ibidem, point 39.

21 — Voir arrêts Hoever et Zachow (précité à la note 5, point 36) et du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191, point 30).

V — Conclusion

35. Je propose donc à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles déférées par l'Oberlandesgericht Innsbruck en application de l'article 234 CE:

«1) L'article 73 du règlement (CEE) nº 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, en liaison avec l'article 13 du règlement, s'applique aux travailleurs salariés dont la relation de travail continue d'exister, mais ne fonde pas d'obligation de travailler et de verser une rémunération en raison d'un congé parental non rémunéré et, selon le droit national, ne fait pas naître d'obligation d'assurance sociale.

2) Lorsqu'une personne est employée dans un État membre, mais vit avec son conjoint ou compagnon dans un autre État membre sur le territoire duquel ce conjoint ou compagnon exerce une activité rémunérée, il résulte de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i) du règlement (CEE) nº 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement nº 1408/71, que l'État membre de résidence est compétent en priorité pour servir une prestation familiale telle qu'une allocation d'éducation.»