au regard de la législation britannique.

2. Une personne ayant droit, d'après la législation d'un État membre, aux prestations couvertes par le règlement n° 1408/71 au titre des cotisations qu'elle était tenue de verser précédemment, ne perd pas sa qualité de «travailleur» au sens des règlements n°s 1408/71 et 574/72 du seul fait qu'au moment de la survenance du risque elle ne versait pas de cotisations et n'était pas tenue de le faire.

3. L'expression «législations de deux ou plusieurs États membres», qui figure à l'article 8 du règlement n° 574/72, doit être entendue en ce sens qu'elle inclut aussi les dispositions des règlements communautaires.

4. L'article 86 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que, lorsqu'une demande, déclaration ou recours est présenté à une autorité, une institution ou une juridiction d'un État membre autre que celui au titre de la législation duquel la prestation doit être attribuée, cette autorité, institution ou juridiction n'est pas compétente pour apprécier la recevabilité de la demande, déclaration ou recours dont il s'agit. Cette compétence appartient exclusivement à l'autorité, à l'institution ou à la juridiction de l'État membre au titre de la législation duquel la prestation doit être accordée et à laquelle la demande, déclaration ou recours doit de toute manière être transmis.

5. L'article 8 du règlement n° 574/72 s'applique seulement dans la mesure où une demande de l'intéressée peut en fait être satisfaite par l'application des législations de deux ou plusieurs États membres, et uniquement au regard de la période pour laquelle la demanderesse peut prétendre au bénéfice des prestations au titre de la législation désignée par cet article.

   En revanche, cette disposition n'exclut pas que l'intéressée ayant épuisé le droit maximal accordé par l'État de l'accouchement bénéficie, pour une période supplémentaire, des prestations accordées par une autre législation à laquelle elle a été soumise et qui, pour des raisons de protection de la mère et de l'enfant, accorde une période de congé plus longue. En effet, un tel résultat ne saurait être considéré comme rentrant dans l'hypothèse du «cumul injustifié» que la disposition citée vise à écarter.

Dans l'affaire 143/79,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE par le National Insurance Commissioner de Londres et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant lui entre

MARGARET WALSH

et

NATIONAL INSURANCE OFFICER

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 86 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 n° L 149, p. 2) et 8 du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO n° L 74, p. 1), ainsi que de la notion de «travailleur» au sens de ces deux règlements,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, P. Pescatore et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. La demanderesse au principal dans la présente affaire, Mme Margaret Walsh, est affiliée au régime britannique de sécurité sociale depuis 1967. Elle a travaillé en république d'Irlande du mois d'août 1973 au mois de janvier 1974, époque à laquelle elle est revenue en Grande-Bretagne où elle a continué à travailler. Après s'être mariée en juin 1974 — et avoir cessé alors de verser les cotisations britanniques au taux plein —, Mme Walsh est retournée en Irlande au mois d'octobre suivant pour y rejoindre son époux. Le 31 juillet 1975, Mme Walsh a accouché en Irlande et elle est retournée vivre en Grande-Bretagne le 21 août de la même année.

2. Les prestations de maternité qu'elle a réclamées en Grande-Bretagne le 3 octobre 1975 lui ont été refusées par l'Insurance Officer au motif que sa

demande n'avait pas été présentée dans les délais prescrits et qu'elle n'avait pas démontré l'existence d'un motif valable permanent pour l'introduction tardive de la demande. A la suite du rejet de l'appel que Mme Walsh a interjeté devant une juridiction locale, l'intéressée a formé un recours devant le National Insurance Commissioner. Il a été invoqué à cette occasion qu'un droit à prestations durant le séjour en Irlande n'existait pas au titre de la seule législation britannique et que, Mme Walsh ayant perdu sa qualité de «travailleur» au sens du règlement n° 1408/71, les articles 19 et 22 du règlement ne s'appliquaient pas non plus. En outre a été soulevée la question de savoir si, en cas d'application du règlement n° 1408/71, le lieu d'accouchement ne serait pas décisif d'après l'article 8 du règlement n° 574/72 et si, de ce fait, l'affaire ne devait pas être renvoyée devant les autorités irlandaises conformément à l'article 86 du règlement n° 1408/71.

3. Par ordonnance du 11 septembre 1979, le National Insurance Commissioner a sursis à statuer et demandé à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel, conformément à l'article 177 du traité CEE, sur les questions suivantes:

«1) La personne qui satisfait aux conditions de cotisation d'un État membre (en l'espèce le Royaume-Uni) aux fins de l'ouverture d'un droit à prestations de maternité (en l'espèce, à un taux réduit) couvrant toute la période pour laquelle l'admission au bénéfice des prestations de maternité est demandée dans cet État, est-elle un «travailleur» au sens

a) du règlement CEE n° 1408/71 et

b) du règlement CEE n° 574/72

nonobstant le fait qu'elle n'a pas versé de cotisations au cours de cette période et n'est pas tenue de le faire?

2) Le travailleur qui satisfait aux conditions de cotisation pour les prestations de maternité (au taux plein ou à un taux réduit) au titre de la législation de deux ou plusieurs États membres (en l'espèce le Royaume-Uni et la république d'Irlande) doit-il être considéré, aux fins de l'article 8 du règlement CEE n° 574/72, comme «titulaire d'un droit au bénéfice des prestations de maternité» au titre de ces législations,

a) que ce travailleur se trouve ou non exclu du bénéfice de ces prestations au titre de la législation d'un ou plusieurs de ces États membres en raison de la tardiveté de la demande ou pour d'autres raisons, ou bien

b) seulement si la demande de ce travailleur peut aboutir en fait sous la législation de tous ces États membres?

3) La référence qui est faite dans l'article 8 du règlement CEE n° 574/72 aux «législations de deux ou plusieurs États membres» doit-elle être considérée comme a) incluant ou b) excluant les règlements de la CEE?

4) Dans le cas d'un travailleur qui peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre des législations de deux ou plusieurs États membres au sens de l'article 8 du règlement CEE n° 574/72, la disposition de cet article aux termes de laquelle ces

prestations sont octroyées exclusivement au titre de la législation de celui de ces États membres sur le territoire duquel a eu lieu l'accouchement (en l'espèce la république d'Irlande) a-t-elle pour effet d'exclure la demanderesse du bénéfice des allocations de maternité dans les États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu (en l'espèce le Royaume-Uni),

a) uniquement au regard de la période pour laquelle la demanderesse peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre de la législation de l'État membre dans lequel l'accouchement a eu lieu, ou bien

b) au regard de toutes prestations de maternité relatives à cet accouchement dans ceux des États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu?

5) L'article 8 précité est-il valide dans la mesure où il a pour effet d'exclure la demanderesse du bénéfice des prestations de maternité dans les États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu et n'a-t-il pas été adopté «ultra vires»?

6) Les dispositions de l'article 86 du règlement CEE n° 1408/71 relatives à la transmission des demandes aux autorités compétentes sont-elles applicables dans le cas d'une demande qui, en vertu de la législation d'un État membre (en l'espèce la république d'Irlande), aurait dû être introduite dans un délai déterminé auprès d'une autorité, d'une institution ou d'une juridiction de cet État, mais ne l'a pas été, ayant été introduite, en dehors de ce délai, auprès d'une institution prévue par la loi ou auprès d'une juridiction correspondante d'un autre État membre (en l'espèce le Department of Health and Social Security, à Londres, Royaume-Uni)?»

4. Au Royaume-Uni, les prestations de maternité sont accordées pour une période maximale de onze semaines avant et de sept semaines après l'accouchement (Section 22 (2) du Social Security Act 1975). Une condition préalable pour l'octroi de ces prestations est que l'intéressée ait versé des cotisations, en qualité de travailleur, pendant une certaine période de référence (Section 22 (1) b) et annexe (schedule) 3, point I, paragraphe 3, du Social Security Act). La demande de prestations de maternité peut être introduite soit avant soit après l'accouchement mais, dans cette dernière hypothèse, les prestations ne sont octroyées que pour une période maximale de sept semaines (Regulation 6 (1) b) des Social Security (Maternity Benefit) Regulations, Statutory instrument (règlement d'application) 1975 n° 553), la demande devant être introduite dans les trois semaines qui suivent l'accouchement. Si elle est introduite après ce délai, les prestations ne sont généralement octroyées qu'à partir de la semaine où la demande a été faite et jusqu'à la fin de la sixième semaine après celle de l'accouchement (Social Security (Claims and Payments) Regulations 1975, annexe (schedule) 1, Statutory instrument 1975, n° 560). Les demandes introduites après l'expiration des délais prescrits peuvent néanmoins être acceptées si l'existence d'un motif valable pour l'introduction tardive est démontrée (Section 82 (1) du Social Security Act et Regulation 13 du Statutory instrument 1975, n° 560).

5. Les dispositions du Social Welfare Act irlandais de 1952 et des règlements d'application de celui-ci relatives aux prestations de maternité correspondent dans leur principe aux dispositions du Royaume-Uni. En Irlande, ces prestations sont toutefois octroyées pour une période maximale de six semaines avant et six semaines après l'accouchement.

6. Selon l'article 1, lettre a), ii), 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 n° L 149, p. 2), le terme «travailleur» désigne toute personne «qui est assurée à titre obligatoire contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches auxquelles s'applique le présent règlement, dans le cadre d'un régime de sécurité sociale s'appliquant à tous les résidents ou à l'ensemble de la population active:

. . .»

7. Les règles applicables en cas de cumul de droits à prestations de maternité au titre des législations de plusieurs États membres figurent à l'article 8, premier alinéa, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement 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 n° L 74, p. 1), lequel est libellé comme suit:

«Si un travailleur ou un membre de sa famille peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre des législations de deux ou plusieurs États membres, ces prestations sont octroyées exclusivement au titre de la législation de celui de ces États membres sur le territoire duquel a eu lieu l'accouchement ou, si l'accouchement n'a pas eu lieu sur le territoire de l'un de ces États membres, exclusivement au titre de la législation de l'État membre à laquelle ce travailleur a été soumis en dernier lieu.»

8. L'article 86 du règlement n° 1408/71 contient des règles pour le cas où des demandes, des déclarations ou des recours seraient introduits auprès d'une autorité, d'une institution ou d'une juridiction d'un État membre autre que l'État compétent. Il déclare:

«Les demandes, déclarations ou recours qui auraient dû être introduits, en application de la législation d'un État membre, dans un délai déterminé auprès d'une autorité, d'une institution ou d'une juridiction de cet État sont recevables s'ils sont introduits dans le même délai auprès d'une autorité, d'une institution ou d'une juridiction correspondante d'un autre État membre. Dans ce cas, l'autorité, l'institution ou la juridiction ainsi saisie transmet sans délai ces demandes, déclarations ou recours à l'autorité, à l'institution ou à la juridiction compétente du premier État, soit directement, soit par l'intermédiaire des autorités compétentes des États membres concernés . . .»

9. L'ordonnance de renvoi du National Insurance Commissioner a été enregistrée au greffe de la Cour de justice le 14 septembre 1979. Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, la défenderesse au principal, représentée par Mme G. S. Kerrigan, Senior Legal Assistant Solicitor's Office, Department of Health and Social Security, la Commission, représentée par M. J. Forman, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont présenté des observations écrites.

Le Conseil, représenté par son conseiller juridique, M. J. Carbery, en qualité d'agent, s'est réservé de déposer des observations écrites, afin de défendre la validité de l'article 8 du règlement n° 574/72 si des questions continuent à se poser à ce sujet et si les raisons afférentes à ces questions sont expliquées dans les actes postérieurs de la procédure.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

Par ordonnance du 16 janvier 1980, la Cour, en application de l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question préjudicielle

1. La *Commission* souligne que la définition de la notion de «travailleur» figurant au point ii) de l'article 1, lettre a), du règlement n° 1408/71 parle de toute personne assurée contre une éventualité et ne précise pas que cette personne doit être assurée à titre obligatoire lors de la survenance du risque. A son avis, une personne dans la situation de Mme Walsh doit donc être considérée comme un travailleur pour autant que le droit aux prestations réclamées dépend des cotisations versées par elle ou en son nom en sa qualité de travailleur au titre d'un régime obligatoire visé par l'article précité. La Commission renvoie dans ce contexte au 18e attendu et, plus particulièrement, au 21e attendu de l'arrêt de la Cour du 29 septembre 1976 dans l'affaire 17/76, Brack/Insurance Officer (Recueil 1976, p. 1429).

La Commission ajoute que selon l'article 1 c) du règlement n° 574/72, les définitions de l'article 1 du règlement n° 1408/71 sont également celles sur lesquelles se fonde le règlement n° 574/72.

2. L'*Insurance Officer* fait observer qu'une personne «est assurée» au sens courant du terme tant que son assurance contre un risque particulier continue à courir.

Il remarque que pour savoir si une personne est un travailleur il faut se demander si elle avait cette qualité, non pas à la date à laquelle le risque s'est réalisé, mais à la date où les périodes d'assurance prises en considération aux fins de l'acquisition de la prestation en cause ont été accomplies. Cette opinion est corroborée, selon lui, par les termes de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 ainsi que par les objectifs des articles 48 à 51 du traité.

Sur la deuxième question préjudicielle

1. La *Commission* renvoie, pour le cumul de droits à prestations, à l'article 8 du règlement n° 574/72 et elle déclare que, pour que le principe de cumul s'applique, il faut qu'il y ait un droit réel ou effectif au bénéfice de la prestation en cause. Elle souligne à cet égard que si l'alternative a) de la question préjudicielle devait prévaloir, il serait concevable qu'une personne titulaire, en principe, d'un droit aux prestations de maternité à la fois dans l'État A et dans l'État B, et qui aurait accouché dans l'État B où elle serait exclue du bénéfice de la prestation

parce que sa demande a été présentée tardivement, le serait aussi dans l'État A par application de l'article 8.

2. L'*Insurance Officer* souligne que l'objectif de l'article 8 est de limiter le versement des prestations de maternité à l'État où l'accouchement a eu lieu. A son avis, cet objectif sera atteint si la Cour répond à la deuxième question que le travailleur qui satisfait aux conditions de cotisations pour les prestations au titre des législations de deux ou plusieurs États membres doit être considéré, aux fins de l'article 8 du règlement n° 574/72, comme «titulaire d'un droit au bénéfice des prestations de maternité» au titre de ces législations, si la demande de ce travailleur peut aboutir au titre de la législation d'un de ces États, que ce travailleur se trouve ou non exclu du bénéfice de ces prestations au titre des législations des autres États membres.

Sur la troisième question préjudicielle

1. La *Commission* rappelle que l'article 1, lettre j), du règlement n° 1408/71 définit le terme «législation» dans les termes suivants: «les lois, les règlements, les dispositions statutaires et toutes autres mesures d'application ... qui concernent les branches et régimes de sécurité sociale ...» Comme les règlements n° 1408/71 et n° 574/72 sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables, la Commission soutient qu'ils font partie du droit de la sécurité sociale de chaque État membre.

Il s'ensuit à son avis que l'alternative sous a) de la question préjudicielle est celle qu'il convient de retenir.

2. Les observations de l'*Insurance Officer* vont dans le même sens. Celui-ci s'appuie notamment sur l'arrêt de la Cour du 7 novembre 1973 dans l'affaire 51/73, Bestuur der Sociale Verzekeringsbank/Smieja (Recueil 1973, p. 1213).

Sur la quatrième question préjudicielle

1. La Commission fait observer, en renvoyant à l'exemple qu'elle a donné pour la deuxième question préjudicielle, que l'article 8 du règlement n° 574/72 ne doit pas être invoqué au cours d'une période pendant laquelle les prestations de maternité sont suspendues ou ne sont pas payables au titre de la législation d'un État membre, et qu'il n'est pas non plus applicable lorsque le droit n'a pas encore été ouvert ou a été épuisé au titre de la législation d'un État membre tout en continuant d'exister au titre de la législation d'un autre État membre.

2. L'*Insurance Officer* propose de répondre à la quatrième question, en se basant notamment sur les arrêts de la Cour du 13 juillet 1976 dans l'affaire 19/76, Triches (Recueil 1976, p. 1243), et du 6 mars 1979 dans l'affaire 100/78, Rossi (Recueil p. 1979, p. 831) que lorsque le droit à des prestations de maternité dans un État membre autre que l'État membre où l'accouchement a eu lieu n'est pas ouvert au titre de la seule législation nationale, ou lorsque le montant des prestations de maternité est inférieur au montant versé dans l'État où l'accouchement a eu lieu, l'article 8 du règlement n° 574/72 exclut totalement la demanderesse du bénéfice des allocations de maternité dans le premier État membre. Cependant, lorsque le droit à prestations est ouvert au titre de la seule législation nationale, et lorsque les prestations sont d'un montant supérieur à

celui dans l'État où l'accouchement a eu lieu, l'article 8 a seulement pour effet d'empêcher la demanderesse d'obtenir dans le premier État membre des prestations de maternité d'un montant égal à celui qui serait versé dans l'État où l'accouchement a eu lieu.

Sur la cinquième question préjudicielle

1. La *Commission* rappelle qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans la mesure où les prestations en cause ont toutes deux été acquises en vertu du procédé de totalisation communautaire, la suspension pratiquée en vertu de l'article 8 du règlement n° 574/72 peut être considérée comme la contrepartie d'un avantage qui n'existerait pas sans le droit communautaire. Elle ajoute que même lorsqu'il existe des droits distincts aux prestations de maternité au titre de la législation de chaque État membre, indépendamment du droit communautaire, la suspension au sens de l'article 8 semble encore admissible en vertu du principe fondamental selon lequel une personne ne peut pas être couverte deux fois pour le même risque.

La Commission remarque en outre que si les prestations de maternité payables par l'État membre où la demanderesse n'a pas accouché sont, ou deviennent, plus élevées que celles de l'État où elle a accouché, le premier État est tenu, en vertu de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 100/78, Rossi, de verser un complément, de façon à garantir qu'un travailleur reçoive la plus élevée des deux prestations dues. De même, on pourrait considérer que si le droit non suspendu aux prestations d'un État membre s'éteint ensuite pour des raisons relevant du droit national ou parce qu'il a été épuisé, tout droit sous-jacent pouvant continuer à exister au titre de la législation de l'autre État membre devrait être ranimé.

En rapport avec les deux situations décrites dans les deux paragraphes précédents, la Commission note encore qu'un travailleur peut, dans les circonstances décrites dans le règlement n° 1408/71, d'une part, exporter son droit à prestations vers un autre État membre, et, d'autre part, bénéficier des autres avantages accordés par ce règlement pour d'autres prestations. Alléguer sans plus que l'article 8 est invalide signifierait, selon la Commission, que le droit national détermine quand et dans quelle mesure deux prestations sont payables. En outre, si des dispositions nationales en matière de cumul n'existaient pas déjà pour régler la perception de prestations de maternité étrangères, une déclaration invalidant l'article 8 pourrait fort bien inciter les États membres à engager une action dans ce domaine.

2. L'*Insurance Officer* est d'avis qu'il résulte de la réponse qu'il a donnée à la quatrième question que l'article 8 du règlement n° 574/72 n'est valide que dans la mesure où il ne prive pas un travailleur, sans motif, du bénéfice d'une partie de la législation d'un État membre. Selon lui, il n'est pas nécessaire d'examiner la validité de l'article 8 dans la présente affaire, puisque Mme Walsh était exclue de l'admission au bénéfice des allocations de maternité au titre de la législation du Royaume-Uni du fait qu'elle se trouvait à l'étranger.

L'Insurance Officer estime que ce résultat découle de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 19/76, Triches, quand bien même il est reconnu que les allocations de maternité auxquelles Mme Walsh avait droit au titre de la législation du Royaume-Uni pouvaient être supérieures à celles qu'elle pouvait recevoir au titre de la législation de l'État dans lequel l'accouchement a eu lieu.

Sur la sixième question préjudicielle

La *Commission* et l'*Insurance Officer* estiment tous deux qu'une réponse négative à cette question aboutirait à ce que l'institution intermédiaire se trouve dans l'obligation d'interpréter la législation de l'État membre compétent et à déléguer à cette institution, sans que cette tâche lui soit expressément attribuée, le rôle de l'autorité déterminante de l'État compétent.

La Commission fait en outre observer qu'il se peut que, bien que la demande n'ait pas été introduite en temps utile de facto, l'État compétent soit néanmoins disposé à la recevoir si, par exemple, le retard est justifié. Elle ajoute que tout refus de l'autorité compétente de recevoir la demande peut lui-même faire l'objet d'un recours dans l'État compétent. A son avis, il serait donc inacceptable qu'un travailleur migrant soit privé de ces possibilités en vertu d'une décision prise par un intermédiaire.

III — Procédure orale

À l'audience du 6 mars 1980, le National Insurance Officer, représenté par Mrs. G. S. Kerrigan, Senior Legal Assistant Solicitor au Department of Health and Social Security, et la Commission, représentée par M. J. Forman, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'Insurance Officer a déclaré à cette occasion qu'en ce qui concerne la réponse à donner à la deuxième question préjudicielle, il se rallie à l'opinion de la Commission.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 27 mars 1980.

En droit

1 Par ordonnance du 11 septembre 1979, parvenue à la Cour le 14 du même mois, le National Insurance Commissioner à Londres a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, six questions au sujet de l'interprétation et de la validité de certaines dispositions des règlements du Conseil n° 1408/71, 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 n° L 149, p. 2) et n° 574/72, du 21 mars 1972, fixant les modalités

d'application du règlement n° 1408/71 (JO n° L 74, p. 1). Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige concernant les prestations de maternité dues à une personne, Mme Margaret Walsh, qui a travaillé tantôt au Royaume-Uni tantôt en république d'Irlande et qui, après avoir accouché le 31 juillet 1975 en Irlande, est retournée vivre au Royaume-Uni le 21 août suivant.

2 Mme Walsh qui, d'après les renseignements recueillis, semble avoir rempli les conditions pour demander des prestations de maternité en Irlande n'a toutefois pas introduit une demande en ce sens dans ce pays. En revanche, après son retour au Royaume-Uni, elle s'est adressée, le 3 octobre 1975, à l'Insurance Officer britannique pour réclamer les prestations de maternité dues en vertu de la législation du Royaume-Uni. Bien que Mme Walsh remplissait les conditions de cotisations pour l'ouverture d'un droit aux prestations à un taux réduit, l'Insurance Officer a rejeté la demande au motif qu'elle n'avait pas été présentée dans les délais prescrits et que ce retard n'était pas justifié.

3 À la suite du rejet de l'appel que Mme Walsh a interjeté devant une juridiction locale, l'intéressée a formé un recours devant le National Insurance Commissioner. Au cours de la procédure devant cette autorité, certains problèmes concernant l'application de la réglementation communautaire au cas d'espèce ont surgi et le Commissioner a demandé à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1) La personne qui satisfait aux conditions de cotisation d'un État membre (en l'espèce le Royaume-Uni) aux fins de l'ouverture d'un droit à prestations de maternité (en l'espèce, à un taux réduit) couvrant toute la période pour laquelle l'admission au bénéfice des prestations de maternité est demandée dans cet État est-elle un «travailleur» au sens

a) du règlement CEE n° 1408/71 et

b) du règlement CEE n° 574/72

nonobstant le fait qu'elle n'a pas versé de cotisations au cours de cette période et n'est pas tenue de le faire?

2) Le travailleur qui satisfait aux conditions de cotisation pour les prestations de maternité (au taux plein ou à un taux réduit) au titre de la législation de deux ou plusieurs États membres (en l'espèce le Royaume-Uni et la république d'Irlande) doit-il être considéré, aux fins de l'article 8 du règlement CEE n° 574/72, comme «titulaire d'un droit au bénéfice des prestations de maternité» au titre de ces législations,

   a) que ce travailleur se trouve ou non exclu du bénéfice de ces prestations au titre de la législation d'un ou plusieurs de ces États membres en raison de la tardiveté de la demande ou pour d'autres raisons, ou bien

   b) seulement si la demande de ce travailleur peut aboutir en fait sous la législation de tous ces États membres?

3) La référence qui est faite dans l'article 8 du règlement CEE n° 574/72 aux «législations de deux ou plusieurs États membres» doit-elle être considérée comme a) incluant ou b) excluant les règlements de la CEE?

4) Dans le cas d'un travailleur qui peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre des législations de deux ou plusieurs États membres au sens de l'article 8 du règlement CEE n° 574/72, la disposition de cet article aux termes de laquelle ces prestations sont octroyées exclusivement au titre de la législation de celui de ces États membres sur le territoire duquel a eu lieu l'accouchement (en l'espèce la république d'Irlande) a-t-elle pour effet d'exclure la demanderesse du bénéfice des allocations de maternité dans les États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu (en l'espèce le Royaume-Uni),

   a) uniquement au regard de la période pour laquelle la demanderesse peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre de la législation de l'État membre dans lequel l'accouchement a eu lieu, ou bien

   b) au regard de toutes prestations de maternité relatives à cet accouchement dans ceux des États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu?

5) L'article 8 précité est-il valide dans la mesure où il a pour effet d'exclure la demanderesse du bénéfice des prestations de maternité dans les États membres où l'accouchement n'a pas eu lieu et n'a-t-il pas été adopté «ultra vires»?

6) Les dispositions de l'article 86 du règlement CEE n° 1408/71 relatives à la transmission des demandes aux autorités compétentes sont-elles applicables dans le cas d'une demande qui, en vertu de la législation d'un État membre (en l'espèce la république d'Irlande), aurait dû être introduite dans un délai déterminé auprès d'une autorité, d'une institution ou d'une juridiction de cet État, mais ne l'a pas été, ayant été indroduite, en dehors de ce délai, auprès d'une institution prévue par la loi ou auprès d'une juridiction correspondante d'un autre État membre (en l'espèce le Department of Health and Social Security, à Londres, Royaume-Uni)?»

4 Tandis que les questions 1, 3 et 6 concernent des dispositions ou des expressions d'une portée générale, les questions 2, 4 et 5 portent sur des problèmes spécifiques et doivent être examinées à la lumière des finalités des prestations en cause. Il convient donc de traiter ces deux groupes de questions successivement.

Sur les questions 1, 3 et 6

5 Le problème soulevé par la première question est en réalité celui de savoir si l'expression «assurée à titre obligatoire», contenue dans la définition du terme «travailleur» à l'article 1, alinéa a), point ii), du règlement n° 1408/71 — définition qui s'applique aussi dans le cadre du règlement n° 574/72 —, présuppose le versement obligatoire de cotisations à l'époque où l'événement couvert par l'assurance se réalise ou s'il suffit que, d'après la législation en cause, la personne soit encore assurée à l'époque de l'événement en raison des cotisations versées à titre obligatoire, en tant que travailleur salarié, pendant une période antérieure. Ce problème ne se pose pas autrement si l'on prend aussi en considération le paragraphe 1 de la lettre I de l'annexe V au règlement n° 1408/71 qui, en se référant à la disposition précitée et à la législation du Royaume-Uni, considère comme travailleur «toute personne qui est tenue de cotiser en qualité de travailleur salarié». En effet, la Cour a déjà jugé, dans son arrêt du 29 septembre 1976 dans l'affaire 17/76, Brack (Recueil 1976, p. 1450) que, loin de restreindre la définition du terme «travailleur», telle qu'elle résulte de l'article 1, alinéa a), du règlement, ce

paragraphe vise uniquement à préciser la portée du sous-paragraphe ii) du même alinéa au regard de la législation britannique, dont les modes de gestion ou de financement permettent d'identifier de cette manière les personnes couvertes par la définition du règlement.

6 Comme l'arrêt précité du 29 septembre 1976 l'a également souligné, il résulte de certaines dispositions du règlement n° 1408/71 que celui-ci est applicable à certains groupes de personnes qui, au moment de la survenance du risque, n'ont pas la qualité de «travailleur salarié» au sens du droit du travail. Il serait contraire à l'esprit de ces dispositions et à l'un des objectifs essentiels du règlement, qui est d'assurer aux travailleurs se déplaçant à l'intérieur de la Communauté les droits et avantages acquis, d'exclure du champ d'application du règlement — en donnant à la définition du terme «travailleur» une interprétation restrictive — tout autre cas où, d'après la législation en cause, l'assurance continue de couvrir les risques de l'assuré, même si celui-ci n'est plus tenu de verser des cotisations.

7 Il convient donc de répondre à la première question qu'une personne ayant droit, d'après la législation d'un État membre, aux prestations couvertes par le règlement n° 1408/71 au titre des cotisations qu'elle était tenue à verser précédemment, ne perd pas sa qualité de «travailleur» au sens des règlements n°s 1408/71 et 574/72 du seul fait qu'au moment de la survenance du risque elle ne versait pas de cotisations et n'était pas tenue de le faire.

8 Le terme «législation» dont l'interprétation est demandée par la troisième question se rencontre dans un grand nombre de dispositions des deux règlements. Il figure parmi les définitions insérées à l'article 1 du règlement n° 1408/71 aux fins de l'application du règlement. Même si le problème d'interprétation soulevé par la question ne trouve pas expressément une réponse dans cette définition, l'existence même d'une telle disposition générale implique que la réponse doit, dans la mesure du possible, être basée sur une interprétation uniforme. Dans son arrêt du 7 novembre 1973 dans l'affaire 51/73, Smieja (Recueil 1973, p. 1212), la Cour a interprété la notion, telle qu'elle figure à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, dans ce sens qu'elle englobe les dispositions communautaires relatives à la

matière traitée audit paragraphe 1. Cette conclusion se basait, entre autres, sur la considération que les droits dont s'agit découlent souvent non pas de la seule législation nationale, mais de cette législation combinée avec la réglementation communautaire. Cette considération s'applique pareillement à la présente affaire. En effet, la nécessité de prévoir une règle limitative telle que l'article 8 du règlement n° 574/72 s'explique précisément par l'extension des droits de l'intéressé résultant d'autres dispositions des deux règlements.

9 Il y a donc lieu de répondre à la troisième question que l'expression «législations de deux ou plusieurs États membres», qui figure à l'article 8 du règlement n° 574/72, doit être entendue en ce sens qu'elle inclut aussi les dispositions des règlements communautaires.

10 La sixième question demande en substance si l'obligation, telle qu'elle est énoncée à la deuxième phrase de l'article 86 du règlement n° 1408/71, qui impose à une autorité d'un État membre autre que celui où se trouve l'autorité compétente, de transmettre à celle-ci les demandes qui sont introduite auprès de la première, subsiste, même lorsque la demande est introduite après l'expiration du délai prévu par la législation de l'autorité compétente.

11 Ce problème d'interprétation naît du fait que la deuxième phrase de l'article 86 fait référence à la première phrase de cet article et que celle-ci ne concerne que les cas où la demande a été introduite dans le même délai que celui prévu par la législation de l'autorité compétente. Or, l'article 86 ne confère pas à l'autorité qui a reçu la demande le pouvoir de juger de sa recevabilité d'après la législation de l'autorité compétente. C'est à cette dernière qu'il appartient de décider si la demande a été introduite à temps, tout en tenant compte de la règle énoncée à la première phrase de l'article 86. L'autorité qui a reçu la demande doit par conséquent la transmettre à l'autorité compétente, conformément à la disposition contenue dans la deuxième phrase dudit article.

12 Il convient donc de répondre à la sixième question que l'article 86 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que lorsqu'une demande,

déclaration ou recours est présenté à une autorité, une institution ou une juridiction d'un État membre autre que celui au titre de la législation duquel la prestation doit être attribuée, cette autorité, institution ou juridiction n'est pas compétente pour apprécier la recevabilité de la demande, déclaration ou recours dont il s'agit. Cette compétence appartient exclusivement à l'autorité, à l'institution ou à la juridiction de l'État membre au titre de la législation duquel la prestation doit être accordée et à laquelle la demande, déclaration ou recours doit de toute manière être transmis.

Sur les questions 2, 4 et 5

13 Les deuxième et quatrième questions tendent à faire préciser le champ d'application de l'article 8 du règlement n° 574/72 en ce qui concerne les prestations de maternité du type de celles qui sont en cause dans le cas d'espèce, et la cinquième question porte sur la validité de l'article 8 tel qu'il sera interprété par la Cour en réponse aux deux autres questions.

14 L'article 8 du règlement n° 574/72 est libellé comme suit:

«Si un travailleur ou un membre de sa famille peut prétendre au bénéfice des prestations de maternité au titre des législations de deux ou plusieurs États membres, ces prestations sont octroyées, exclusivement au titre de la législation de celui de ces États membres sur le territoire duquel a eu lieu l'accouchement ou, si l'accouchement n'a pas eu lieu sur le territoire de l'un de ces États membres, exclusivement au titre de la législation de l'État membre à laquelle ce travailleur a été soumis en dernier lieu.»

15 Cette disposition est une règle d'application de l'article 12 du règlement n° 1408/71. Ce dernier article, qui est intitulé: «non-cumul de prestations» prescrit, entre autres, en son paragraphe 1, que le règlement «ne peut ni conférer ni maintenir le droit de bénéficier de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire». Même si, d'après son libellé, l'article 8 du règlement n° 574/72 est une règle concernant la loi applicable, il entre par conséquent aussi dans le cadre des dispositions qui, suivant le septième considérant du règlement n° 1408/71, tendent à éviter des cumuls injustifiés.

Les prestations en cause dans l'instance au principal sont des allocations octroyées pour une certaine période antérieure et postérieure à l'accouchement. Même si la durée de cette période et le montant octroyé par semaine ou par jour varient d'un État membre à l'autre, l'octroi des prestations repose sur la même idée de protection de la mère et de l'enfant. La femme doit jouir d'une période de repos ou de congé, et les allocations versées servent à remplacer, au moins partiellement, le salaire éventuellement perçu par la femme pendant cette période.

17 C'est à la lumière de ces finalités qu'il faut répondre aux questions relatives au champ d'application de l'article 8. Le cumul de prestations ne se réalise que dans la mesure où une demande de prestations peut effectivement être satisfaite par l'application des législations de deux ou plusieurs États membres. Donner à l'article 8 une application plus étendue pourrait en effet, comme la Commission l'a souligné à juste titre, dans des cas comme celui de l'espèce, aboutir à ce que l'intéressée ne reçoive pas d'allocations du tout. Un tel résultat d'une règle de non-cumul serait contraire aux objectifs des règlements. Les mêmes considérations et, surtout, le libellé de l'article 12 précité du règlement n° 1408/71 soutiennent l'alternative a) de la quatrième question qui concerne le problème soulevé par les différences de périodes de prestations prévues par les législations des États membres. Cette alternative pourrait, il est vrai, avoir pour résultat qu'une personne ayant épuisé le droit maximal accordé par l'État de l'accouchement bénéficie, pour une période supplémentaire, des prestations accordées par une autre législation à laquelle elle a été soumise et qui, pour des raisons de protection de la mère et de l'enfant, accorde une période de congé plus longue. Un tel résultat ne saurait toutefois pas être qualifié «cumul injustifié» et, faute d'une disposition expresse en ce sens, il ne peut guère être présumé qu'il soit exclu par l'article 8 du règlement n° 574/72.

18 Il y a donc lieu de répondre aux deuxième et quatrième questions que l'article 8 du règlement n° 574/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement dans la mesure où une demande de l'intéressée peut en fait être

satisfaite par l'application des législations de deux ou plusieurs États membres, et uniquement au regard de la période pour laquelle la demanderesse peut prétendre au bénéfice des prestations au titre de la législation désignée par cet article.

19 Le doute sur la validité de l'article 8, qui est exprimé dans la cinquième question, concerne uniquement l'hypothèse où cet article aurait pour effet d'exclure la demanderesse du bénéfice des prestations dans un État membre autre que celui de l'accouchement. Cette question s'explique par les doutes sur l'interprétation de l'article 8 que le juge de renvoi a exprimés dans les questions 2 et 4. Or, à cet égard, compte tenu des solutions retenues dans les réponses données à ces questions, l'hypothèse envisagée se présenterait seulement dans les cas où les autres dispositions du règlement n° 1408/71 auraient conduit, en l'absence d'un recours à l'article 12 de ce règlement et à l'article 8 du règlement n° 574/72, à des cumuls de prestations manifestement injustifiés.

20 Il peut donc être répondu à cette question que l'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité de l'article 8 du règlement n° 574/72.

Sur les dépens

Les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement; 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 (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le National Insurance Commissioner, par ordonnance du 11 septembre 1979, dit pour droit:

1) Les règlements du Conseil n° 1408/71, 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, et n° 574/72, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, doivent être interprétés en ce sens qu'une personne ayant droit, d'après la législation d'un État membre, aux prestations couvertes par le règlement n° 1408/71 au titre des cotisations qu'elle était tenue à verser précédemment, ne perd pas sa qualité de «travailleur» au sens des deux règlements mentionnés du seul fait qu'au moment de la survenance du risque elle ne versait pas de cotisations et n'était pas tenue de le faire.

2) L'expression «législations de deux ou plusieurs États membres», qui figure à l'article 8 du règlement n° 574/72, doit être entendue en ce sens qu'elle inclut aussi les dispositions des règlements communautaires.

3) L'article 86 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que lorsqu'une demande, déclaration ou recours est présenté à une autorité, une institution ou une juridiction d'un État membre autre que celui au titre de la législation duquel la prestation doit être attribuée, cette autorité, institution ou juridiction n'est pas compétente pour apprécier la recevabilité de la demande, déclaration ou recours dont il s'agit. Cette compétence appartient exclusivement à l'autorité, à l'institution ou à la juridiction de l'État membre au titre de la législation duquel la prestation doit être accordée et à laquelle la demande, déclaration ou recours doit de toute manière être transmis.

4) L'article 8 du règlement n° 574/72 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique seulement dans la mesure où une demande de l'intéressée peut en fait être satisfaite par l'application des législations de deux ou plusieurs États membres, et uniquement au regard de la période pour

laquelle la demanderesse peut prétendre au bénéfice des prestations au titre de la législation désignée par cet article.

5) L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité de l'article 8 du règlement n° 574/72.

Touffait Pescatore Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 mai 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 27 MARS 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire préjudicielle, il vous est demandé d'interpréter non seulement deux dispositions du règlement du Conseil n° 1408/71 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, mais aussi, et à divers points de vue, l'article 8 du règlement du Conseil n° 574/72 du 21 mars 1972 établissant les modalités d'application du règlement précédent. En outre, un problème de validité a été également posé relativement à cet article, sa conformité avec l'article 51 du traité CEE ayant été mise en doute.

Les faites de la cause peuvent être résumés comme suit.

Mme Margaret Walsh, demanderesse au principal, ayant commencé à travailler en Grande-Bretagne, a été inscrite jusqu'au 21 juillet 1967 au régime des assurances sociales britanniques. Au cours de la période comprise entre août 1973 et janvier 1974, elle a travaillé en Irlande et a versé à l'institution compétente irlandaise les cotisations d'assurance sociale prévues par la loi. Ensuite elle est rentrée

1 — Traduit de l'italien.