CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 3 février 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Vous avez déjà été amenés à plusieurs reprises à répondre à des questions préjudicielles relatives aux conditions d'application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 [1] (ci-après « article 73 »), et de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972 [2] (ci-après « article 10 »), fixant les modalités d'application du règlement précité. Cependant, le cas de figure de la présente affaire, qui résulte, ainsi que l'a observé la Commission, d'une « coïncidence », ne s'est encore jamais présenté devant vous.

M^me^ Beverly Leila Burchell, requérante au principal, divorcée et sans emploi, vit au Royaume-Uni avec ses deux enfants, alors que son ex-époux est resté aux Pays-Bas, où il exerce une activité salariée. Elle remplissait, au moment de la demande qu'elle a présentée en 1980 à l'autorité britannique compétente en matière de sécurité sociale, toutes les conditions légales pour l'attribution de prestations pour enfants à charge prévues par la loi britannique.

Son ex-époux bénéficiait simultanément d'allocations familiales aux Pays-Bas, au profit des deux mêmes enfants, car la législation de cet État membre — cas unique dans la Communauté, est-il indiqué par la Commission — permet l'octroi de prestations familiales même si les membres de la famille ne résident pas sur le territoire néerlandais.

Ainsi sont nés deux droits distincts au profit des mêmes enfants et pour les mêmes périodes, exclusivement par application de deux législations nationales qui ne contenaient alors, ni l'une ni l'autre, de clause anticumul, le législateur néerlandais n'en ayant introduit qu'à compter du 1^er^ août 1985.

2. La solution de cette affaire dépend de la réponse à la question de savoir si, dans un tel cas, l'article 73 s'applique, notamment compte tenu de votre arrêt Beeck/Bundesanstalt für Arbeit [3], auquel le défendeur au principal s'est essentiellement référé pour refuser à M^me^ Burchell l'octroi des prestations sociales demandées en vertu de la législation britannique.

En effet, seule l'application effective de l'article 73 permet de mettre en jeu les dispositions de l'article 10 [4]. Or, par hypothèse, le premier de ces textes ne régit pas la situation de M^me^ Burchell, puisque celle-ci n'exerce pas d'activité salariée et que ses enfants résident comme elle au Royaume-Uni.

Qu'en est-il de son ex-époux? Il résulte de votre arrêt Kromhout/Raad van Arbeid Leiden [5] que, s'il avait bénéficié des prestations sociales aux Pays-Bas en vertu de

1 — JO L 149, p. 2.
2 — JO L 74, p. 1.
3 — Affaire 104/80, arrêt du 19 février 1981, Rec. p. 503.
4 — Affaire 149/82, Robards/Insurance Officer, arrêt du 3 février 1983, Rec. p. 171, point 12.
5 — Affaire 104/84, arrêt du 4 juillet 1985, Rec. p. 2205, 2213.

l'article 73, la règle anticumul de l'article 10 eût été opposable à la requérante au principal, puisque, dans un tel cas, « l'enfant en faveur duquel les prestations familiales sont dues entre, en tant que membre de la famille de l'un des allocataires, dans le champ d'application personnel de la réglementation communautaire ..., sans qu'il importe de savoir si l'autre allocataire auquel sont également dues des prestations ou allocations familiales en faveur du même enfant tombe, lui aussi, dans ce champ d'application » (dispositif, point 1).

L'applicabilité au père de l'article 73 ne saurait être résolue indépendamment des règles d'application de l'article 51 du traité CEE, objet de la troisième question.

Dans votre arrêt Pinna/Caisse d'allocations familiales de la Savoie[6], vous avez, conformément à votre jurisprudence antérieure en matière d'octroi de prestations sociales aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et aux membres de leur famille, jugé que:

« L'article 51 du traité prévoit une coordination des législations des États membres et non une harmonisation. L'article 51 laisse donc subsister des différences entre les régimes de sécurité sociale des États membres et, en conséquence, dans les droits des personnes qui y travaillent. Les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre, et, partant, dans les droits des personnes qui y travaillent, ne sont donc pas touchées par l'article 51 du traité » (point 20).

6 — Affaire 41/84, arrêt du 15 janvier 1986, Rec. p. 1, 17.

C'est, pensons-nous, dans cette perspective que doit être résolue la présente affaire: les droits des travailleurs à des prestations sociales résultent, en premier lieu, de l'application des législations nationales. En la matière, le droit communautaire, originaire et dérivé, n'a, en son état actuel, d'autre rôle à jouer que celui d'apporter aux travailleurs la garantie de pouvoir exercer librement leur droit de circulation à l'intérieur de la Communauté. En conséquence, il n'intervient dans le jeu des droits nationaux que lorsque ceux-ci ont pour conséquence soit de ne pas assurer aux travailleurs migrants les mêmes garanties que celles accordées aux ressortissants de l'État membre d'établissement ou le montant de prestations le plus élevé qu'offre l'une des législations nationales applicables[7], soit, au contraire, de créer un enrichissement injustifié[8].

On ne saurait valablement soutenir, comme l'a fait l'Adjudication Officer dans ses observations, que le droit communautaire modifierait les droits nationaux de la sécurité sociale. Fondé sur le principe de coordination, il n'a de vocation que supplétive, lorsque, en son absence, les objectifs poursuivis par le traité ne peuvent être atteints.

Dès lors, il convient de vérifier toujours si l'application des règlements pris en vertu de l'article 51 est *nécessaire* pour assurer la pleine réalisation de ces objectifs. Si ce but est d'ores et déjà atteint par la seule mise en œuvre des droits nationaux, il n'y a pas lieu de faire intervenir le droit communautaire.

On ne peut pas davantage admettre l'argument, formulé par le défendeur au

7 — Voir, notamment, affaire 733/79, CCAF/Laterza, arrêt du 12 juin 1980, Rec. p. 1915.

8 — Affaire Kromhout, précitée, notamment point 13.

principal et le gouvernement des Pays-Bas, selon lequel le principe de l'applicabilité directe des règlements conférerait en la matière aux particuliers des droits sans lien avec ceux dont ils jouissent en vertu des législations nationales. Ce raisonnement, parfaitement fondé lorsqu'il s'agit de dispositions communautaires d'*harmonisation*, perd une grande partie de sa portée lorsqu'il s'agit de règles de *coordination*. Dans une telle hypothèse, il n'y a applicabilité directe qu'en cas de nécessité de coordination en vue de réaliser les objectifs communautaires.

Cette analyse ne nous paraît pas en contradiction avec votre arrêt Beeck. Vous y jugiez que

« l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 *crée*, en faveur du travailleur soumis à la législation d'un État membre, un *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 » (point 6) (c'est nous qui soulignons),

et que le « régime » établi par la combinaison de ce texte avec la règle énoncée à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du même règlement,

« dérivant de la finalité du règlement n° 1408/71, qui garantit, à tous les travailleurs ressortissants des États membres et se déplaçant dans la Communauté, l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence, doit être interprété de manière uniforme dans tous les États membres, quelle que soit l'organisation des législations nationales relatives à l'acquisition du droit aux prestations familiales » (point 7).

Dans l'espèce Beeck, si l'octroi de prestations familiales était possible tant en vertu de la législation nationale allemande telle qu'interprétée par la juridiction suprême compétente, le Bundessozialgericht, que sur le fondement de l'article 73, les dispositions anticumul applicables n'étaient pas les mêmes selon que s'appliquait le droit national ou le droit communautaire. Le premier paraît, au vu de l'arrêt et des conclusions, avoir exclu l'attribution de la totalité des allocations familiales nationales lorsque des prestations familiales comparables étaient accordées en dehors du territoire d'application du droit national. Pareil traitement ne comportait pas la garantie apportée par le droit communautaire, rappelée par l'arrêt, selon laquelle l'application de la règle anticumul communautaire n'emporte suspension du versement de droits à prestations familiales dues en vertu de la législation d'emploi « que jusqu'à concurrence du montant perçu, pour la même période et pour le même membre de la famille, dans l'État de résidence par le conjoint exerçant une activité professionnelle sur le territoire dudit État » (M^me^ Beeck exerçait, en effet, une activité salariée dans l'État de résidence). C'est pourquoi vous avez suivi votre avocat général M. Reischl, qui mettait en garde contre le danger de laisser à l'initiative des législations des États membres la possibilité de « supplanter » les dispositions anticumul du droit communautaire. Il importait donc, ce que vous avez fait, de déclarer applicable l'article 73 dans une telle situation, afin que toute garantie soit apportée s'agissant de

l'application des règles anticumul. En d'autres termes, lorsque l'application du seul droit national ne permet pas d'être certain que, pour la liquidation du droit en concurrence avec un autre d'un montant plus élevé, les garanties communautaires sont acquises, il y a lieu de se référer à la règle communautaire.

Dans la présente espèce, nous constatons que, pour la période considérée, la législation néerlandaise:

— assurait le versement de prestations familiales pour les enfants résidant dans un autre État membre;

— ne comportait, de ce chef, aucune clause anticumul.

Dès lors, cette législation excluait le recours à l'article 73, donc l'applicabilité de l'article 10.

Rien, en droit communautaire, ne vient donc faire obstacle au jeu cumulé des règles de fond britannique et néerlandaise. Il en résulte certes, pour la période en question, une situation exceptionnelle au profit des enfants de la requérante au principal par rapport à ceux de travailleurs migrants n'ayant pas bénéficié d'une telle « coïncidence ». Cette situation ne peut, cependant, être considérée comme un enrichissement sans cause au sens de votre arrêt Kromhout, puisqu'elle ne résulte pas de l'application d'une règle communautaire et que sa persistance dépend des seuls législateurs nationaux.

3. Nous vous proposons, en conséquence, de répondre au Social Security Commissioner que:

« La règle anticumul contenue à l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 ne s'applique qu'aux prestations accordées en vertu des articles 73 ou 74 du règlement n° 1408/71.

Échappent au champ d'application de l'article 73 de ce règlement, donc à la règle précitée, les prestations familiales accordées exclusivement en vertu d'une législation nationale dès lors qu'aucune clause anticumul de droit interne ne vient en remettre en cause le principe ou le niveau garanti par les règles communautaires. »