CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1975 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La veuve d'un travailleur italien immigré en France, où il est décédé, victime d'un accident de travail, qui continue à résider dans ce pays avec quatre enfants mineurs à charge, a demandé de bénéficier de la réduction accordée par la Société nationale des chemins de fer, sur la base de la loi du 29 octobre 1921, en faveur des familles de trois enfants ou plus, mineurs et à charge. Cette demande a été repoussée pour la seule raison que la demanderesse n'a pas la nationalité française.

La cour d'appel de Paris, devant laquelle le procès entre la veuve du travailleur et la SNCF est pendant, s'est adressée à vous, en application de l'article 177 du traité CEE, pour demander si la carte de réduction pour familles nombreuses délivrée par la SNCF constitue pour les travailleurs des États membres un avantage social au sens de l'article 7 du règlement du Conseil n° 1612/68 du 15 octobre 1968.

Dans son jugement du 8 novembre 1973, attaqué maintenant devant la cour d'appel, le Tribunal de grande instance de Paris avait estimé que le droit communautaire n'imposait pas d'étendre aux ressortissants étrangers le droit d'obtenir la carte de réduction sur les tarifs de transport par chemin de fer, accordée aux familles nombreuses, pour la raison qu'elle ne constitue pas un avantage lié spécialement à la qualité de travailleur. Il avait exclu la possibilité d'interpréter largement l'article 7 du règlement n° 1612, en se fondant sur le fait que le traité CEE ne constituerait qu'un accord de principe qui nécessiterait sur chaque point l'adoption de règles d'exécution et qui, de toute façon, en raison de sa destination propre, ne concernerait que les avantages accordés aux ressortissants des États membres dans le cadre ou en fonction d'une activité salariée sur le territoire d'un de ces États. Un traité de ce genre ne pourrait donc prétendre empêcher une des parties contractantes de réserver à ses ressortissants, travailleurs ou non, des avantages liés à leurs qualifications propres.

La cour d'appel, qui vous a posé la question rapportée plus haut, semble avoir des doutes sur la validité d'une solution fondée sur ces considérations.

2. Vous devez maintenant donner une directive de fond qui élucide l'interprétation en vue de l'application des garanties effectives reconnues à la libre circulation des travailleurs. En effet, la présente affaire nous amène à définir quels sont les avantages sociaux qui doivent être étendus aux travailleurs migrants dans la Communauté. Elle nous offre l'occasion de mieux préciser la pensée d'une jurisprudence qui se développe depuis votre arrêt du 15 octobre 1969, prononcé dans l'affaire 15-69 (Ugliola, Recueil 1969, p. 368), jusqu'à votre récente décision rendue dans l'affaire 20-75 (D'Amico). Devant des prises de position qui, à première vue, pourraient sembler inspirées par des tendances différentes, il est nécessaire de clarifier la portée effective du principe affirmé dans le troisième considérant de l'arrêt Ugliola, relatif, lui aussi, à l'interprétation de l'article 7 du règlement n° 1612 du Conseil, et dans lequel, en vous référant à l'article 48 du traité CEE, vous avez dit que « le droit de chaque État membre doit assurer aux ressortissants des autres États membres occupant un emploi sur son territoire l'ensemble des avantages qu'il reconnaît à ses propres ressortissants ».

1 — Traduit de l'italien.

Soit qu'il concerne directement la libre circulation des travailleurs, comme c'est précisément le cas du règlement n° 1612, soit qu'il l'intéresse indirectement comme dans la réglementation relative à la coordination des législations de sécurité sociale, le droit social communautaire constitue un ensemble organique, tendant aux mêmes finalités générales, et, par conséquent, établi sur des principes unitaires. Votre jurisprudence de ces dernières années, conformément aux conclusions des avocats généraux, fait apparaître une évolution fondée sur la nécessité de réaliser la pleine égalité de traitement du travailleur communautaire avec les ressortissants de l'État d'immigration. Rappelons, à ce sujet, que déjà dans l'affaire 76-72 *(Michel S.)*, M. l'Avocat général Mayras avait affirmé que l'économie générale du règlement 1612/68 et l'esprit qui l'anime ne peuvent donc que porter à reconnaître à l'expression « avantages sociaux » la portée la plus large (Recueil 1973, p. 468). Dans nos conclusions dans l'affaire 7-75 *(Époux F.)*, relatives à l'interprétation du règlement n° 1408/71, nous avions observé que votre jurisprudence a, en substance, dépassé le critère de la nécessité d'un lien spécifique entre la prestation sociale et le rapport de travail. Votre arrêt du 17 juin 1975 semble confirmer la validité de cette remarque.

A la lumière de cette tendance jurisprudentielle, correspondant à des exigences que la logique du système communautaire conduit à satisfaire, la présente espèce fait apparaître deux voies à suivre possibles. L'une, plus large, qui certainement engage beaucoup, est celle indiquée par la Commission qui invoque directement l'article 7 du traité pour éliminer toute différenciation de caractère national entre les travailleurs communautaires. Une autre, plus circonscrite, se réfère plus ponctuellement à l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil. Ces deux voies sont susceptibles d'aboutir au même résultat. Mais afin de demeurer plus proches de la question spécifique posée par la cour d'appel de Paris, nous préférons cependant mener la discussion sur la base du règlement précité, tout en n'oubliant pas l'existence du principe fondamental exprimé dans l'article 7 du traité.

L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612 du Conseil dispose que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie sur le territoire des autres États membres des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

Il s'agit donc, en premier lieu, d'établir si un avantage du genre de celui prévu par la législation nationale en question est compris dans la notion d'avantages sociaux visés par cette règle ; et, en second lieu, en cas de réponse positive, si les membres de la famille d'un travailleur ont, eux aussi, le droit d'en bénéficier.

L'avantage dont il s'agit avait été institué en France par la loi du 28 octobre 1921 en application d'une politique générale destinée à favoriser le développement démographique national. Toutefois, aujourd'hui, en vertu du décret du 24 janvier 1956, ls dispositions relatives à l'octroi de la carte de réduction des tarifs ferroviaires en faveur des familles nombreuses se trouvent incluses dans le Code de la famille et de l'Aide sociale dans son titre I (« Protection sociale de la famille »), chapitre II (« Protection matérielle de la famille »), section I (« Formes générales de compensation des charges familiales »). L'article 20 de ce texte prévoit ces réductions « afin d'aider les familles à élever leurs enfants ».

Il résulte donc de ce texte que, actuellement, l'avantage considéré a pour fonction directe de compenser les charges familiales et trouve l'explication concrète de sa signification initiale dans la volonté d'éviter que les augmentations tarifaires grèvent par trop les familles dont les enfants constituent une charge plus lourde. Il s'agit indubitablement d'un *avantage social* dont, de toute manière, le lien éventuel avec une politique de développement démographique, fût-il encore actuel, ne serait pas de nature à lui enlever ce caractère prééminent de

« compensation des charges familiales », comme le définit le titre de la section où se trouve inclus l'article 20 susmentionné du Code de la famille et de l'aide sociale.

C'est pourquoi, en application de l'article 7, paragraphe 2, le droit de bénéficier également de cet avantage social doit être reconnu au travailleur migrant, dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, sans que l'absence de lien entre son octroi aux ressortissants et leur qualification de travailleur puisse y faire obstacle.

Dans votre arrêt rendu dans l'affaire 76-72 *(Michel S.,* Recueil 1973, p. 463), vous avez dit, il est vrai, sous le considérant n° 9, que les avantages visés par l'article 7 sont ceux qui, se rattachant à l'emploi, doivent bénéficier aux travailleurs eux-mêmes, les avantages destinés aux membres de leur famille étant en revanche exclus de l'application de l'article 7. Dans la mesure où elle se réfère au lien entre les avantages visés par l'article 7 et un rapport de travail, cette affirmation pourrait sembler de nature à fournir une réponse négative à la question, que nous examinons ici, de l'applicabilité dudit avantage au travailleur migrant, du moment que la loi nationale qu'il s'agit d'appliquer ne lie la prestation, ni directement, ni indirectement, à un rapport de travail.

C'est peut-être pour cette raison que la Commission a cherché à fonder le droit du travailleur migrant et des membres de sa famille à bénéficier de la carte de réduction des tarifs ferroviaires accordée par la SNCF en faveur des familles nombreuses, exclusivement sur l'interdiction générale de discriminations nationales, visée à l'article 7 du traité CEE.

Toutefois, nous estimons que l'affirmation de l'arrêt 76-72, même si elle est exprimée d'une manière peut-être trop générale, doit se référer essentiellement à la partie de l'article 7 du règlement n° 1612/68, qui pouvait revêtir une importance directe pour la qualification de la législation nationale à propos de laquelle l'interprétation de la règle communautaire, à savoir son paragraphe 3, avait été demandée dans cette affaire. En effet, l'objet de ce litige était l'application d'une loi belge qui prévoyait des prestations pour permettre aux handicapés de récupérer leur aptitude à un emploi. Il s'agissait donc d'une prestation qui, par sa nature et sa fonction, était liée au rapport de travail, même si celui-ci n'était pas nécessairement un rapport actuel, comme dans le cas du travailleur qu'un accident ou une maladie a rendu inapte à accomplir son travail précédent et oblige à acquérir des qualifications pour une autre activité.

Même dans le cas des prestations auxquelles se réfère le paragraphe 3, leur lien avec le rapport de travail ne doit donc pas s'entendre au sens strict : il suffit d'un lien potentiel. Le lien avec le rapport de travail devient nécessairement plus lâche dans le cas des avantages prévus par le paragraphe 2 de l'article 7.

En effet, il serait difficile, par exemple, de limiter le principe de l'égalité fiscale établie par cette règle aux seuls impôts sur le revenu résultant directement du travail, et de l'exclure en revanche pour les impôts familiaux ou ceux relatifs au capital que le travailleur a lui-même accumulé ou à des biens qu'il a acquis avec les fruits de son travail.

Le lien avec le rapport de travail affirmé de manière générale par la Cour à propos de l'article 7 ne peut pas signifier autre chose qu'une référence à la *qualité de travailleur salarié,* actuelle ou passée, du ressortissant d'un État membre résidant dans un autre État, en tant que condition pour avoir droit aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

En ce sens, la distinction entre les avantages accordés au travailleur et prévus par cette règle ainsi que par les articles 8 et 9, et ceux reconnus aux membres de sa famille et prévus, en revanche, par les articles 10 à 12, est justifiée. Mais, comme on l'a relevé, il s'agit d'une subdivision de la matière qui ne doit pas être entendue dans un sens trop rigide ; et, par exemple, pour les avantages dans le domaine du logement, prévus par l'arti-

cle 9, il est logique de penser que les membres de la famille du travailleur, qui ont le droit de s'établir avec lui dans l'État d'accueil, doivent également en bénéficier et qu'ils continueront éventuellement, en particulier la veuve et les enfants, à jouir de ce droit même dans le cas de décès du travailleur lui-même.

Dans l'intention du législateur national, le lien direct entre certains avantages sociaux qu'il a accordés aux ressortissants et la condition de travailleur salarié a d'ailleurs été nettement dépassé par la Cour pour l'application du règlement n° 1408/71 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants. Votre arrêt déjà mentionné rendu dans l'affaire 7-75 *(Époux F.)*, le 17 juin 1975, reconnaît le droit des enfants du travailleur migrant à bénéficier des avantages qu'une législation nationale prévoit en faveur des ressortissants indépendamment de la qualité de travailleur et donc de l'existence d'un rapport d'emploi salarié. S'il a été possible d'obtenir ce résultat, dans le domaine d'application de la réglementation de la sécurité sociale qui, en vertu de l'article 51 du traité, a été adoptée essentiellement en fonction de la libre circulation des travailleurs, il n'y a pas de raison d'admettre un principe différent pour l'application du règlement n° 1612/68 qui concerne encore plus directement cette libre circulation. Même si les deux règlements portent sur des plans partiellement différents par rapport à des législations nationales distinctes, nous avons vu que leurs buts sont communs. Rappelons, en particulier, qu'une des finalités du règlement n° 1612/68, toujours en fonction de la réalisation effective du droit de libre circulation, consiste à assurer, en droit et en fait, l'égalité de traitement du travailleur, même en ce qui concerne son droit de se faire rejoindre par sa famille et les conditions d'intégration de celle-ci dans la société du pays d'accueil.

3. Ayant donc établi que l'avantage en question entre dans la catégorie des avantages sociaux visés à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et que, par conséquent, le travailleur a le droit de l'obtenir, nous devons examiner maintenant si, sur la base de cette règle, les membres de la famille du travailleur ont, eux aussi, le droit d'en bénéficier.

Sur ce point également, l'observation déjà rapportée du 9e considérant de l'arrêt de Michel S. semblerait conduire à une réponse négative. Mais même en ce qui concerne la détermination de la portée de l'exclusion des membres de la famille du travailleur du champ d'application de l'article 7, il n'est pas possible de négliger le fait que, dans cet arrêt, la Cour avait surtout en vue la disposition du paragraphe 3 qui prévoit, à l'avantage du travailleur, des prestations de la même nature que celles qui sont expressément accordées, en faveur des membres de sa famille, par l'article 12 du même règlement.

C'est pourquoi, en présence de cette dernière disposition, qui s'adaptait spécialement au cas soumis à la décision du juge national demandeur, la Cour ne pouvait qu'exclure l'applicabilité simultanée du paragraphe 3 de l'article 7 à un cas de ce genre.

Toutefois, dans cette perspective, votre décision d'exclure l'applicabilité de l'article 7 aux membres de la famille des travailleurs doit être entendue comme se rapportant uniquement à la disposition du paragraphe 3 de cet article dans la mesure où, à propos des membres de la famille du travailleur précisément, la même matière se trouve déjà régie par une autre disposition.

De même que, dans l'exemple cité plus haut, le droit à l'égalité d'avantages dans le domaine du logement ne peut pas ne pas concerner également les membres de la famille du travailleur, bien que l'article 9 qui régit cette matière se trouve parmi les dispositions qui se rapportent directement au travailleur et non pas spécialement aux membres de sa famille, de même la disposition de l'article 7, paragraphe 2, relative à l'égalité des droits du travailleur en matière d'avantages sociaux ne doit pas nécessairement être interprétée comme si elle était stric-

tement limitée à la personne du travailleur. Dès que l'on reconnaît que le bénéfice de la carte de réduction des tarifs ferroviaires appartient au travailleur migrant, ressortissant d'un autre État membre, parce qu'il s'agit d'un avantage de caractère social lié aux charges familiales, il en découle nécessairement, en raison de sa nature même, de ses conditions d'octroi et de la manière dont il se concrétise, que les membres de la famille du travailleur en bénéficient, eux aussi ; parce que l'avantage pour le travailleur consiste précisément en un allégement des charges familiales par la possibilité offerte, dans l'esprit de la loi, au chef d'une famille nombreuse de jouir de la réduction des tarifs ferroviaires même pour sa femme et ses enfants à charge.

En effet, ainsi qu'il résulte de la disposition textuelle de l'article 20 du Code de la famille et de l'aide sociale, cet avantage sur les tarifs de transport ferroviaire est accordé « afin d'aider les familles à élever leurs enfants ». Il s'agit donc d'un avantage social attribué à celui qui supporte directement la charge de la famille sur le plan économique. L'avantage accordé au travailleur est inséparable de celui qui est reconnu à sa famille. Ajoutons enfin, comme argument important, que lorsque l'on parle de famille et d'avantage, ces termes s'identifient presque : l'existence de la famille nombreuse constitue la condition de l'octroi de l'avantage et, en outre, les bénéficiaires directs sont les membres de la famille elle-même, à chacun desquels est délivré un document qui constitue le titre pour obtenir l'avantage en question.

Mais dans le cas d'espèce, à l'époque où la demande de ce bénéfice a été présentée, le travailleur était déjà décédé. Ce fait peut-il se traduire par la négation du droit des membres de la famille à l'obtenir ? Si le travailleur était décédé après avoir commencé à bénéficier de cet avantage, la veuve et ses enfants auraient dû continuer à pouvoir en jouir, du moment que, comme nous l'avons vu, l'avantage n'est pas étroitement lié à l'existence actuelle d'un rapport d'emploi, mais est essentiellement un avantage social destiné à aider les familles nombreuses ; les nécessités économiques liées à l'éducation des enfants ne cessent certainement pas du fait du décès du chef de famille qui avait la qualité de travailleur.

S'il en est ainsi, on ne voit pas comment le droit à ce même avantage pourrait être refusé à la veuve et aux enfants qui n'en avaient pas encore bénéficié avant le décès du travailleur. Les droits que les membres de sa famille ont de rester sur le territoire de l'État d'accueil, même après la cessation du rapport de travail du chef de famille, implique qu'à ce moment là également, ils puissent bénéficier des droits qui, sans être étroitement liés au rapport de travail, leur étaient ouverts précédemment en vertu de l'article 7 considéré, même si ce n'est qu'à titre de conséquence de la qualité de travailleur du chef de famille.

En conclusion, nous vous proposons de répondre à la question posée par la cour d'appel de Paris en disant pour droit que l'octroi d'une carte de réduction des tarifs ferroviaires, prévu par une loi nationale en faveur des familles nombreuses, constitue un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement CEE du Conseil n° 1612/68.