ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
29 octobre 1998 *

Dans l'affaire C-185/96,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Maria Patakia, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République hellénique, représentée par M^mes^ Ioanna Galani-Maragkoudaki, conseiller juridique spécial adjoint au service spécial du contentieux communautaire du ministère des Affaires étrangères, et Stamatina Vodina, collaborateur scientifique spécialisé du même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Grèce, 117, Val Sainte-Croix,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en excluant, par des dispositions réglementaires ou par la pratique administrative, en raison de leur nationalité, les travailleurs ressortissants des autres États membres, qu'ils soient salariés ou non salariés, ainsi que les membres de leur famille, d'une part, de la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse aux fins de l'octroi des prestations prévues en faveur de ces familles et, d'autre part, de l'octroi des allocations familiales, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 et 52 du traité CE, ainsi que de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil,

* Langue de procédure: le grec.

du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142, p. 24), de l'article 7 de la directive 75/34/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée (JO 1975, L 14, p. 10), et de l'article 3 du règlement (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 (version consolidée JO 1992, C 325, p. 1),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J.-P. Puissochet, président de chambre, P. Jann (rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 12 mars 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 31 mai 1996, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un

recours visant à faire constater que, en excluant, par des dispositions réglementaires ou par la pratique administrative, en raison de leur nationalité, les travailleurs ressortissants des autres États membres, qu'ils soient salariés ou non salariés, ainsi que les membres de leur famille, d'une part, de la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse aux fins de l'octroi des prestations prévues en faveur de ces familles et, d'autre part, de l'octroi des allocations familiales, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 et 52 du traité CE, ainsi que de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142, p. 24), de l'article 7 de la directive 75/34/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée (JO 1975, L 14, p. 10), et de l'article 3 du règlement (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 (version consolidée JO 1992, C 325, p. 1).

Sur le cadre juridique

Sur la réglementation communautaire

2 L'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1612/68 prévoit:

« 1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. »

3 L'article 7 du règlement n° 1251/70 dispose:

« Le droit à l'égalité de traitement, reconnu par le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, est maintenu en faveur des bénéficiaires du présent règlement. »

4 L'article 7 de la directive 75/34 prévoit:

« Les États membres maintiennent en faveur des bénéficiaires du droit de demeurer le droit à l'égalité de traitement, reconnu par les directives du Conseil concernant la suppression des restrictions à la liberté d'établissement en application du titre III du programme général qui prévoit cette suppression. »

5 L'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose:

« 1. Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement. »

Sur la réglementation hellénique

6 La loi n° 1910/1944, codifiant la législation relative à la protection des familles nombreuses, définit, en ses articles 1er et 2, les conditions afférentes à la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse et énumère, en ses articles 3 à 12, divers avantages auxquels cette reconnaissance donne droit. Ces avantages sont accordés sous forme soit d'un allégement ou d'une exemption de charges, soit de l'octroi d'une aide, soit encore d'un traitement préférentiel dans des domaines tels que l'enseignement, la santé, le logement, la justice, l'accès aux emplois publics et les transports.

7 Le décret-loi n° 1153/1972, relatif à la protection des familles nombreuses, prévoit l'octroi de prestations en espèces aux familles nombreuses qui ont leur résidence habituelle en Grèce. L'octroi de ces prestations est soumis, notamment, à des conditions liées à la nationalité ou à l'origine grecque des membres de la famille.

8 L'article 63, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 1892/1990, du 31 juillet 1990, relative aux mesures visant à faire face aux problèmes démographiques, prévoit l'octroi d'une prestation mensuelle en espèces, accordée pendant trois ans à la mère qui accouche de son troisième enfant. Selon le paragraphe 3 de cette même disposition, pour chaque enfant de moins de 25 ans est octroyée une prestation mensuelle en espèces à la mère qui est considérée comme chef de famille nombreuse conformément à la loi n° 1910/1944. Le paragraphe 4 prévoit l'octroi d'une pension à vie à la mère qui n'a plus droit à la prestation visée au paragraphe précédent. En vertu du décret d'application des 7 et 21 février 1991, l'octroi de ces prestations est soumis à des conditions liées à la nationalité ou à l'origine grecque des membres de la famille.

Sur la procédure précontentieuse

9 Informée par des plaintes introduites par des ressortissants communautaires travaillant en Grèce que la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse et que l'octroi des avantages qui y sont liés étaient réservés aux ressortissants grecs, la Commission a demandé, par lettres des 2 mars et 11 juin 1992, des explications aux autorités helléniques. Celles-ci ont en substance répondu, par lettre du 23 juin 1992, que la réglementation en cause était composée par un ensemble de dispositions au contenu varié, essentiellement à caractère social, qui avaient toutes pour objectif d'aider les familles nombreuses résidant en Grèce, indépendamment de la qualité de travailleur des intéressés. S'agissant plus spécifiquement de la loi n° 1892/1990, lesdites autorités ont souligné que, en raison de l'objectif de politique démographique poursuivi par cette loi, les prestations qu'elle prévoit ne relèvent pas du principe de non-discrimination posé par le traité.

10 Considérant que les dispositions en cause et la pratique administrative y relative étaient constitutives d'un traitement discriminatoire contraire au droit communautaire, la Commission a décidé d'engager à l'encontre de la République hellénique une procédure en constatation de manquement en application de l'article 169 du traité et a donc adressé au gouvernement hellénique, le 20 juillet 1993, une lettre de mise en demeure, en lui demandant de lui faire connaître ses observations dans un délai de deux mois.

11 La République hellénique n'ayant pas répondu à cette lettre, la Commission lui a, par lettre du 18 mai 1995, adressé un avis motivé, l'invitant à prendre les mesures requises pour se conformer à celui-ci dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

12 En réponse à cet avis motivé, le gouvernement hellénique, après avoir annoncé par lettre du 3 août 1995 une modification des dispositions mises en cause, a transmis, sous couvert d'une lettre du 19 décembre 1995, un projet de loi.

13 Dans une lettre adressée le 24 avril 1996 au gouvernement hellénique, la Commission a relevé que le projet n'était qu'au premier stade de la procédure d'adoption, qu'aucune indication n'avait été donnée quant à la date à laquelle cette adoption pourrait avoir lieu et que, en outre, il ne semblait pas éliminer l'ensemble des griefs exprimés dans l'avis motivé. Elle a donc introduit le présent recours.

14 Après l'introduction du recours, la République hellénique a informé la Cour de l'adoption de la loi n° 2459/1997, publiée au *Journal officiel de la République hellénique* du 18 février 1997, dont l'article 39 étend aux ressortissants communautaires le bénéfice des prestations prévues par la loi n° 1910/1944 et par l'article 63, paragraphes 1 à 3, de la loi n° 1892/1990.

Sur le fond

15 Selon la Commission, tous les avantages prévus par la réglementation hellénique en cause, à l'exception de l'exemption de service militaire prévue à l'article 5 de la loi n° 1910/1944, qui ne concerne que les ressortissants nationaux, constituent des avantages sociaux, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Les prestations en matière de soins de santé prévues par la loi n° 1910/1944 et les prestations en espèces prévues par le décret-loi n° 1153/1972 comme celles prévues par l'article 63, paragraphes 1 à 3, de la loi n° 1892/1990 constituent également, d'après la Commission, des prestations de sécurité sociale au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

16 La Commission en déduit que la réglementation litigieuse, en ce qu'elle comporte une discrimination ou en ce qu'elle reçoit une application discriminatoire fondée directement sur la nationalité, est contraire au principe de libre circulation des personnes, énoncé aux articles 48 et 52 du traité, et plus spécifiquement au principe de l'égalité de traitement des travailleurs, mis en œuvre par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et par l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

17 La République hellénique reproche à la Commission de ne pas avoir tenu compte de l'intention, qu'elle avait pourtant clairement manifestée au cours de la procédure précontentieuse, de réviser la réglementation en cause, intention qui s'est concrétisée, après l'introduction du recours, par l'adoption de la loi n° 2459/1997.

18 A cet égard, il y a lieu de relever que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 18 décembre 1997, Commission/Espagne, C-361/95, Rec. p. I-7351, point 13).

19 Le présent recours mettant en cause l'application du principe de l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux ainsi que de prestations de sécurité sociale (sur l'applicabilité conjointe des règlements n^{os} 1612/68 et 1408/71, voir arrêt du 12 mai 1998, Martínez Sala, C-85/96, Rec. p. I-2691, point 27), il convient de rappeler le contenu de ces notions.

20 En ce qui concerne, en premier lieu, la notion d'avantages sociaux, il résulte d'une jurisprudence constante que celle-ci doit être entendue comme visant tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux en raison, principalement, de leurs qualités objectives de travailleurs ou du simple fait de la résidence ordinaire sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté (arrêt Martínez Sala, précité, point 25).

21 Il résulte de cette définition que, ainsi que l'a fait valoir la Commission, tous les avantages en faveur des familles nombreuses prévus par la réglementation hellénique en cause constituent des avantages sociaux au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68. Selon cette disposition, les travailleurs ressortissants d'autres États membres doivent donc en bénéficier dans les mêmes conditions que les

travailleurs nationaux. Cette égalité de traitement doit également s'appliquer aux membres de la famille qui sont à leur charge (arrêt du 26 février 1992, Bernini, C-3/90, Rec. p. I-1071, point 28).

22 Or, la Commission a fait valoir que, si aucune disposition de la loi n° 1910/1944 n'exige la nationalité hellénique, la pratique administrative est néanmoins fixée en ce sens que la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse et, donc, l'octroi des avantages qui y sont liés sont réservés aux ressortissants grecs. La République hellénique n'a pas contredit cette affirmation, qui est en outre corroborée par le fait que l'article 39 de la loi n° 2459/1997 a étendu le champ d'application de la loi n° 1910/1944 aux ressortissants communautaires.

23 En outre, tant le décret-loi n° 1153/1972 que les dispositions combinées de la loi n° 1892/1990 et du décret d'application des 7 et 21 février 1991 soumettent expressément l'octroi des prestations qu'ils prévoient à des conditions liées à la nationalité ou à l'origine hellénique des membres de la famille.

24 Cette pratique administrative comme ces dispositions réglementaires, en ce qu'elles imposent une condition de nationalité discriminatoire, constituent une violation de l'article 48, paragraphe 2, du traité, de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et de l'article 7 du règlement n° 1251/70. Pour le même motif, elles constituent également une violation de l'article 52 du traité et de l'article 7 de la directive 75/34 (arrêt du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg, C-111/91, Rec. p. I-817, point 17).

25 En ce qui concerne, en second lieu, la notion de prestation de sécurité sociale, la Cour a jugé à de nombreuses reprises qu'une prestation peut être considérée comme telle dans la mesure où elle est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie, et où elle se rapporte à l'un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 (arrêt Commission/Luxembourg, précité, point 29, et jurisprudence citée).

26 Il ressort de cette définition que, parmi les prestations prévues par la loi n° 1910/1944, les prestations en matière de soins de santé constituent également des prestations de sécurité sociale, puisqu'elles relèvent de la catégorie des prestations de maladie mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71.

27 Il en est de même pour les prestations en espèces prévues par le décret-loi n° 1153/1972 et pour celles prévues par l'article 63, paragraphes 1 à 4, de la loi n° 1892/1990, qui doivent être considérées comme des prestations familiales au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 1408/71.

28 Il s'ensuit que la pratique administrative et les dispositions réglementaires qui subordonnent l'octroi de ces prestations à des conditions de nationalité discriminatoires sont également contraires à la règle de l'égalité de traitement des travailleurs énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, dont il convient de rappeler qu'elle peut être également invoquée par les membres de leur famille (arrêt du 30 avril 1996, Cabanis-Issarte, C-308/93, Rec. p. I-2097).

29 A cet égard, la République hellénique a fait valoir que la plupart des avantages prévus par la loi n° 1910/1944 étaient devenus sans objet.

30 Il convient d'observer que, à supposer même qu'il ne soit que purement formel, le maintien en vigueur de dispositions normatives, qui recevraient une application contraire au droit communautaire si elles n'étaient pas tombées en désuétude, est de nature à susciter des incertitudes incompatibles avec le principe de sécurité juridique, dans la mesure où une telle situation accroît les difficultés des bénéficiaires potentiels à connaître l'étendue de leurs droits.

31 Le gouvernement hellénique a également fait valoir que, nonobstant les dispositions expresses du décret-loi n° 1153/1972, les prestations prévues par ce texte ne sont pas

réservées aux ressortissants grecs, mais, conformément aux dispositions d'application directe du règlement n° 1408/71, versées également aux ressortissants communautaires.

32 A cet égard, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le maintien d'une réglementation nationale qui est, en tant que telle, incompatible avec le droit communautaire, même si l'État membre concerné agit en accord avec ce droit, donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire (arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, C-307/89, Rec. p. I-2903, point 13, et jurisprudence citée).

33 Le gouvernement hellénique a enfin fait valoir que la condition relative à la nationalité hellénique à laquelle est subordonné l'octroi des prestations prévues par l'article 63, paragraphes 1 à 4, de la loi n° 1892/1990 est justifiée par le fait que ces prestations contribuent à la réalisation d'objectifs de nature démographique. En ce qui concerne la pension à vie prévue en faveur de la mère de famille nombreuse par l'article 63, paragraphe 4, le gouvernement hellénique a prétendu en particulier que cette condition est justifiée par le fait qu'il s'agit d'une distinction à titre honorifique, récompensant une contribution à l'intérêt général assimilable, eu égard au recul de la natalité observé en Grèce, à un service rendu au pays.

34 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, des mesures sociales ne sauraient être soustraites à l'application des règles du droit communautaire du seul fait que leur bénéfice est accordé en raison de considérations de politique démographique (arrêt du 14 janvier 1982, Reina, 65/81, Rec. p. 33, point 15).

35 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en excluant, par des dispositions réglementaires ou par la pratique administrative, en raison de leur nationalité, les travailleurs ressortissants des autres États membres de la Communauté, qu'ils soient salariés ou non salariés, ainsi que les membres de leur famille, d'une part, de la

reconnaissance de la qualité de famille nombreuse aux fins de l'octroi des prestations prévues en faveur de ces familles et, d'autre part, de l'octroi des allocations familiales, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48 et 52 du traité ainsi que de l'article 7 du règlement n° 1612/68, de l'article 7 du règlement n° 1251/70, de l'article 7 de la directive 75/34 et de l'article 3 du règlement n° 1408/71.

Sur les dépens

36 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République hellénique ayant succombé et la Commission ayant conclu en ce sens, il y a lieu de condamner la première aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En excluant, par des dispositions réglementaires ou par la pratique administrative, en raison de leur nationalité, les travailleurs ressortissants des autres États membres de la Communauté, qu'ils soient salariés ou non salariés, ainsi que les membres de leur famille, d'une part, de la reconnaissance de la qualité de famille nombreuse aux fins de l'octroi des prestations prévues

en faveur de ces familles et, d'autre part, de l'octroi des allocations familiales, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu:

— des articles 48 et 52 du traité CE,

— de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté,

— de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi,

— de l'article 7 de la directive 75/34/CEE du Conseil, du 17 décembre 1974, relative au droit des ressortissants d'un État membre de demeurer sur le territoire d'un autre État membre après y avoir exercé une activité non salariée,

— et de l'article 3 du règlement (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.

2) La République hellénique est condamnée aux dépens.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 octobre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet