ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)
4 juillet 1985 *

Dans l'affaire 104/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Raad van Beroep de La Haye et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

J. W. M. Kromhout, à Noordwijkerhout (Pays-Bas),

et

Raad van Arbeid, à Leiden,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) 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 L 74, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1),

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, U. Everling et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

considérant les observations présentées par:

— le Raad van Arbeid, à Leiden, représenté par son président, M. W. G. H. van Hoogevest, et par Me S. van der Zee,

— la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Manfred Beschel, Mme Marie-Ann Coninsx et Me Francis Herbert,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 23 avril 1985,

rend le présent

* Langue de procédure: le néerlandais.

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par jugement du 11 avril 1984, parvenu à la Cour le 13 avril suivant, le Raad van Beroep de La Haye a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) 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 L 74, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1).

2 La requérante au principal, Mme Johanna W. M. Kromhout, de nationalité néerlandaise, a divorcé de M. Thomas Beelitz, de nationalité allemande, le 6 mars 1981. Les conjoints ont résidé ensemble en République fédérale d'Allemagne jusqu'en janvier 1980, date à laquelle ils se sont séparés. M. Beelitz a continué à résider et à travailler en Allemagne, alors que Mme Kromhout est retournée s'installer aux Pays-Bas avec les deux enfants issus du mariage et nés respectivement le 18 mai 1973 et le 3 décembre 1979.

3 A partir du deuxième trimestre de 1980, Mme Kromhout a perçu de la part des autorités néerlandaises des allocations familiales en faveur de ses enfants, en vertu de l'« Algemene Kinderbijslagwet » (loi générale sur les allocations familiales).

4 Selon cette législation, des allocations familiales sont accordées aux personnes assurées au titre de cette loi, la notion d'assuré visant, aux termes de l'article 6, paragraphe 1, de la loi, « toute personne qui a atteint l'âge de 15 ans, à condition qu'elle a) soit un habitant du royaume, b) ne soit pas un habitant du royaume, mais soit soumise à l'impôt sur le revenu professionnel des personnes salariées au titre d'une activité salariée exercée dans le royaume ».

5 M. Beelitz, quant à lui, a obtenu, en sa qualité de travailleur salarié résidant en République fédérale d'Allemagne, des allocations familiales de la part des autorités allemandes pour les deux enfants et pour la même période en vertu de la Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale sur les allocations familiales), en liaison avec l'article 73 du règlement n° 1408/71 du 14 juin 1971.

6 En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi allemande précitée, a droit aux allocations familiales pour ses enfants « toute personne qui a son domicile ou son lieu de résidence habituelle dans le champ d'application de la présente loi ». L'article 2, paragraphe 5, de cette loi précise que ne sont pas pris en considération « les enfants qui n'ont ni leur domicile ni leur lieu de résidence habituelle dans le champ d'application de la présente loi ». Cette dernière disposition est toutefois appliquée compte tenu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, aux termes duquel « le travailleur soumis à la législation d'un État membre ... a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci ».

7 Lors de la procédure de divorce, M. Beelitz avait été condamné à verser à son ex-épouse une pension alimentaire et une contribution aux frais d'entretien et d'éducation des deux enfants à concurrence d'un montant approximatif de 200 HFL par mois et par enfant. Il apparaît du dossier qu'il versait effectivement cette somme à Mme Kromhout mais ne lui versait pas les allocations familiales perçues au titre des deux enfants.

8 Par décision du 7 octobre 1982, le Raad van Arbeid de Leiden a suspendu les allocations familiales dues en vertu de la législation néerlandaise, à dater du deuxième trimestre de 1982, à concurrence du montant des allocations familiales perçues par M. Beelitz en République fédérale d'Allemagne. Il a invoqué à cet égard l'article 10 du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972. Cette disposition, dans la version modifiée par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1), prévoit à son paragraphe 1:

« Le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations n'est pas subordonnée à des conditions d'assurance ou d'emploi, est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille:

a) des prestations sont dues en application des articles 73 ou 74 du règlement... »

9 Le 15 novembre 1982, Mme Kromhout a introduit un recours devant le Raad van Beroep de La Haye visant à faire annuler la décision du Raad van Arbeid et dire pour droit qu'elle avait pleinement droit aux allocations familiales néerlandaises

pour les deux enfants ou, subsidiairement, dire pour droit que le Raad van Arbeid devra prendre une nouvelle décision conformément au jugement du Raad van Beroep.

10 Estimant que le litige soulevait des questions relatives à l'interprétation de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, le Raad van Beroep de La Haye a sursis à statuer et a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement (CEE) n° 574/72 est-il applicable dès lors que l'enfant en faveur duquel l'allocation familiale est payée (en tant que membre de la famille) tombe dans le champ d'application personnel des règlements ou faut-il que tous ceux qui peuvent prétendre à une allocation familiale ou qui perçoivent une allocation familiale, en vertu d'une législation nationale, tombent dans le champ d'application personnel?

2) Si la réponse à la première question est que tous ceux qui peuvent prétendre à une allocation familiale ou qui perçoivent une allocation familiale ne doivent pas tomber dans le champ d'application personnel des règlements, cela signifie-t-il que l'application de l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement (CEE) n° 574/72 permet de suspendre l'allocation familiale qui n'est due qu'en vertu de la législation nationale à un assuré qui ne tombe pas dans le champ d'application personnel des règlements?

3) L'application de l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement (CEE) n° 574/72 permet-elle de suspendre l'allocation familiale qui est uniquement due en vertu de la législation nationale en faveur d'un membre de la famille qui tombe dans le champ d'application personnel des règlements en vertu d'un autre système juridique?

4) L'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 574/72 s'applique-t-il à l'égard d'une législation telle que l'"Algemene Kinderbijslagwet' (loi générale sur les allocations familiales) — en vertu de laquelle le droit aux allocations familiales est subordonné à une condition d'assurance — lorsque cette assurance est uniquement basée sur la résidence? »

Sur la première question

11 Par la première question, la juridiction nationale demande en substance si l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, tel que modifié par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1), s'applique dès lors que l'enfant en faveur duquel des prestations ou allocations familiales sont dues entre, en tant que membre de la famille d'un des allocataires, dans le champ d'application personnel de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, même si l'autre allocataire auquel sont également dues des prestations ou allocations familiales en faveur du même enfant ne tombe pas dans ce champ d'application.

12 A cet égard, le Raad van Arbeid et la Commission, qui ont seuls présenté des observations devant la Cour, estiment que l'objectif de la disposition en cause est d'éviter le cumul d'allocations familiales pour les mêmes enfants et pour la même période, sans qu'il importe de savoir à qui et à combien de personnes ces allocations devraient être payées. Dès lors, pour que cette disposition soit applicable, il suffirait que l'un des époux soit un travailleur au sens du règlement n° 1408/71, avec la conséquence que lui et ses enfants tombent dans le champ d'application personnel de la réglementation en la matière. Le fait que le mariage entre le travailleur et son conjoint a été dissous n'entrerait pas en ligne de compte.

13 En vue de répondre à la question posée, il convient d'abord d'éclairer l'objet de la réglementation communautaire en matière de prestations ou allocations familiales. A cet égard, des indications utiles peuvent être trouvées dans les dispositions du règlement de base n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 (JO L 149, p. 2). En vertu de l'article 1er, sous u), sous i), de ce règlement, le terme « prestations familiales » désigne « les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille ». Le même article définit, sous u), sous ii) le terme « allocations familiales » comme visant « les prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille ».

14 Ces dispositions font apparaître que les prestations ou allocations familiales sont destinées à aider socialement les travailleurs ayant charge de famille en faisant participer la collectivité à ces charges. Dans cette perspective, la règle anticumul en cause vise à empêcher une double compensation de ces charges impliquant un surpaiement injustifié en faveur de la famille du travailleur. Il convient donc d'interpréter cette règle de telle sorte que son effet soit d'éviter le versement de prestations sociales parallèles en raison d'une seule et même situation et pour une seule et même période.

15 On ne saurait contester qu'une situation du genre de celle de l'espèce peut donner lieu à une surcompensation des charges familiales en ce que les enfants dont il s'agit font naître pour une même période des droits parallèles à allocations familiales, les uns du chef de la mère et les autres du chef du père. Par conséquent, la règle anticumul en cause doit être interprétée comme s'appliquant dans une telle situation à chaque fois que ces enfants tombent dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, en tant que membre de la famille du parent travailleur, sans qu'il importe de savoir si l'autre des parents, qui n'exerce pas d'activité professionnelle, fait ou non, en raison de sa situation matrimoniale, partie de la famille de ce premier et rentre donc également dans le champ d'application personnel de la réglementation.

16 Cette conclusion est d'ailleurs confirmée par les considérations exprimées dans l'arrêt du 3 février 1983 (Robards, 149/82, Rec. p. 171). Dans cet arrêt, la Cour a précisé, par rapport à la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, visant l'hypothèse dans laquelle les deux parents exercent une activité professionnelle, que « la circonstance que le lien du mariage subsiste ou non entre les deux parents qui pourraient, le cas échéant, bénéficier de prestations pour un même enfant ne justifie pas d'apporter une réponse différente au problème de cumul de prestations que la disposition en question est destinée à résoudre. Compte tenu de la finalité de cette disposition, il n'y a pas lieu de l'interpréter d'une manière restrictive ». Ces considérations sont également valables dans le cadre de l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du même règlement, en cause dans la présente affaire, puisque les deux clauses visent à instituer une règle anticumul cohérente qui couvre à la fois l'hypothèse de l'exercice d'une activité professionnelle d'un seul des parents (première phrase) et celle de l'exercice d'une activité professionnelle des deux parents (deuxième phrase).

17 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, tel que modifié par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1), s'applique dès lors que l'enfant en faveur duquel des prestations ou allocations familiales sont dues entre, en tant que membre de la famille d'un des allocataires, dans le champ d'application personnel de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, 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.

Sur les deuxième et troisième questions

18 Par les deuxième et troisième questions auxquelles il convient de répondre ensemble, la juridiction nationale demande en substance si et, le cas échéant, dans quelle mesure la disposition précitée permet de suspendre des prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre à un allocataire qui n'entre pas lui-même dans le champ d'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, en faveur d'un enfant qui tombe dans ce champ d'application du chef d'un membre de la famille qui est travailleur.

19 A cet égard, le Raad van Arbeid observe que la disposition en cause traite de la suspension du droit à prestations ou allocations familiales dues en vertu d'une législation qui ne subordonne pas ce droit à l'existence d'une assurance ou d'un emploi. Cela impliquerait qu'il ne peut s'agir que de prestations ou allocations exclusivement dues au titre de la législation nationale, puisque la réglementation communautaire ne saurait faire naître un tel droit indépendamment de l'exercice d'une activité professionnelle.

20 La Commission précise que l'application de la disposition en cause peut aboutir à la suspension de prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation nationale, sous réserve toutefois que l'octroi du montant national le plus élevé soit garanti. Il s'ensuivrait que, lorsque le montant des prestations effectivement perçues dans le premier État membre est inférieur à celui des prestations prévues par la seule législation de l'autre État membre, le bénéficiaire a droit, à charge de cet État, à un complément égal à la différence entre les deux montants.

21 Il convient de rappeler qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, inspirée du principe fondamental de la libre circulation des travailleurs et de la finalité de l'article 51 du traité, une règle destinée à éviter le cumul d'allocations familiales n'est applicable que pour autant qu'elle ne prive pas sans cause les intéressés du bénéfice d'un droit aux prestations ouvert selon la législation d'un État membre. Aussi, lorsque le montant des allocations, dont le versement est suspendu, est supérieur à celui des allocations perçues au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, il convient de n'appliquer que de manière partielle la règle anticumul contenue à l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 et d'allouer la différence entre ces montants à titre de complément (par exemple, arrêt du 19 février 1981, Beeck, 104/80, Rec. p. 503).

22 Il s'ensuit que le droit communautaire ne s'oppose pas à la suspension, en cas de cumul, de prestations ou allocations dues en vertu de la seule législation d'un État membre, sous réserve toutefois que le montant suspendu soit limité au montant sur lequel porte le cumul.

23 Il y a donc lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72, tel que modifié, permet de suspendre des prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre à un allocataire qui n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, en faveur d'un enfant qui tombe dans ce champ d'application du chef d'un membre de la famille qui est travailleur, sous réserve toutefois que le montant suspendu soit limité au montant sur lequel porte le cumul.

Sur la quatrième question

24 Par la quatrième question, la juridiction nationale demande en substance si la disposition précitée s'applique également au cas de prestations ou d'allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations est subordonnée à la seule condition de la résidence.

25 Il ressort des motifs du jugement de renvoi que la juridiction nationale veut être mise en mesure d'apprécier si un régime tel que celui institué par l'Algemene Kinderbijslagwet néerlandaise rentre dans le champ d'application ratione materiae de la disposition en cause, dans la mesure où cette disposition ne vise que le droit aux prestations ou allocations familiales acquis indépendamment de l'existence d'une assurance ou d'un emploi. Le régime national dont il s'agit en l'espèce lie le droit aux allocations familiales à la qualité d'assuré, mais considère comme assurées toutes les personnes d'un certain âge minimal qui, soit résident sur le territoire national, soit y sont soumises à l'impôt sur le revenu au titre d'une activité salariée qu'elles y exercent. Il est donc en fait aménagé de telle sorte qu'il ne suppose pas de lien nécessaire entre le droit à prestations et l'existence d'un revenu ou d'une activité salariée.

26 A cet égard, le Raad van Arbeid et la Commission estiment que le critère de l'absence de conditions d'assurance ou d'emploi, posé par la disposition en cause, ne peut avoir d'autre signification que de subordonner l'ouverture du droit aux prestations ou allocations à la seule condition de la résidence. Tel serait le cas d'un régime du type de celui de l'espèce qui n'établirait pas de condition en matière d'assurance, telle que la durée de l'assurance, et pour lequel les cotisations ne joueraient qu'un rôle secondaire en ce que leur montant n'aurait pas d'incidence sur le montant de la prestation et que le droit à prestations serait indépendant du paiement de la cotisation.

27 Ce point de vue doit être retenu. Un principe sous-jacent aux règles anticumul du droit communautaire veut qu'un droit acquis en vertu d'une activité professionnelle prime un droit dont l'acquisition n'est pas subordonnée à l'exercice d'une telle activité. Cela ressort de l'économie générale des règles anticumul en matière de prestations ou allocations familiales et, plus particulièrement, du fait que l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 est complémentaire à la règle de l'article 76 du règlement n° 1408/71 aux termes duquel « le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu des dispositions des articles 73 et 74 est suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ou allocations familiales sont également dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident ». Il s'ensuit que la disposition en cause doit être interprétée en ce sens qu'elle concerne également un régime national qui, tout en réservant le droit aux prestations ou allocations familiales aux personnes assurées au titre de ce régime, subordonne l'acquisition de ce droit en fait seulement à une condition de résidence.

28 La genèse de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 confirme cette conclusion. La version actuelle de cette disposition, telle qu'elle résulte du règlement n° 878/73, a été insérée précisément en vue de tenir compte des particularités des législations internes de trois nouveaux États membres de la Communauté qui fondaient le droit aux allocations familiales uniquement sur le critère de la résidence du bénéficiaire sur le territoire national, sans prévoir de clause anticumul interne ou externe.

29 Il y a donc lieu de répondre à la quatrième question que l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72, tel que modifié, s'applique également au cas de prestations ou d'allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations est subordonnée à la seule condition de la résidence.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a 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 (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Raad van Beroep de La Haye, par jugement du 11 avril 1984, dit pour droit:

1) L'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, tel que modifié par le règlement n° 878/73 du Conseil, du 26 mars 1973 (JO L 86, p. 1), s'applique dès lors que l'enfant en faveur duquel des prestations ou allocations familiales sont dues entre, en tant que membre de la famille d'un des allocataires, dans le champ d'application personnel de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, 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.

2) La disposition précitée permet de suspendre des prestations ou allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre à un allocataire qui n'entre pas dans le champ d'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs salariés, en faveur d'un enfant qui tombe dans ce champ d'application du chef d'un membre de la famille qui est travailleur, sous réserve toutefois que le montant suspendu soit limité au montant sur lequel porte le cumul.

3) La disposition précitée s'applique également au cas de prestations ou d'allocations familiales dues en vertu de la seule législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations est subordonnée à la seule condition de la résidence.

Mackenzie Stuart Everling Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 juillet 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart