CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 30 novembre 2000 [1]

1. Le règlement communautaire de base en matière de sécurité sociale, le règlement (CEE) nº 1408/71 [2], est libellé pour s'appliquer non seulement aux ressortissants communautaires, mais également aux apatrides et aux réfugiés. Ces affaires soulèvent principalement deux questions portant sur la validité et l'interprétation de ce règlement: premièrement, le Conseil avait-il compétence pour inclure les apatrides et les réfugiés dans son champ d'application personnel et, deuxièmement, dans l'affirmative, ce règlement est-il applicable aux personnes ayant immigré dans un État membre directement au départ d'un État tiers, sans s'être déplacées à l'intérieur de la Communauté, en l'absence de tout autre élément communautaire transfrontière. Il est, de surcroît, demandé à la Cour de se prononcer sur le point de savoir si, en cas de réponses affirmatives aux deux questions principales, certaines prestations familiales sont dues en vertu de ce règlement.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement 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 L 149, p. 2). La version consolidée la plus récente est celle qui a été publiée à l'annexe A, I), du règlement (CE) nº 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 portant modification et mise à jour du règlement nº 1408/71 et du règlement (CEE) nº 574/72 fixant les modalités d'application du règlement nº 1408/71 (JO 1997, L 28, p. 1). Quoique le règlement nº 118/97 ne soit entré en vigueur que postérieurement à l'adoption par les autorités compétentes des décisions attaquées dans les procédures au principal dans les présentes affaires, les dispositions pertinentes demeurent inchangées.

Le règlement nº 1408/71 et sa base juridique

2. L'article 51 du traité CE (devenu, après modification, article 42 CE) disposait:

«Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit:

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales,

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.»

3. L'article 235 du traité CE (devenu article 308 CE) disposait:

«Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.»

4. Le règlement n° 1408/71 (ayant succédé au règlement n° 3 de 1958 [3], sur lequel nous reviendrons ci-dessous) ne couvrait à l'origine que les travailleurs salariés: il était intitulé «Règlement (CEE) 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» [4]. Cette version d'origine était fondée en particulier sur les articles 2, 7 [5] et 51 du traité CE [6] (articles 2 et 7 devenus respectivement, après modification, articles 2 CE et 12 CE).

5. L'article 2, paragraphe 1, de cette version du règlement disposait:

«Le présent règlement s'applique aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.»

6. En 1981, le règlement n° 1408/71 a été étendu aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille par le règlement (CEE) n° 1390/81 [7]. Le règlement n° 1390/81 est fondé en particulier sur les articles 2, 7, 51 et 235 du traité [8]. Curieusement, le règlement n° 1390/81 ne modifie en rien l'exposé des motifs du règlement n° 1408/71 en vue d'expliquer cette extension; cela semble ne pas avoir été fait avant 1997, lorsque le règlement n° 118/97 [9] a remplacé l'intitulé, l'exposé des motifs, la table des matières et les dispositions du règlement n° 1408/71 par un nouveau texte mis à jour, tenant compte des nombreuses modifications intervenues depuis la mise à jour de 1983 (qui ne faisait pas référence à l'exposé des motifs) [10]. L'exposé des motifs, tel que mis à jour en 1997, fait notamment

3 — Règlement du Conseil du 25 septembre 1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 561).

4 — Règlement précité à la note 2.

5 — Devenu article 6 en vertu du traité sur l'Union européenne.

6 — Premier visa dans l'exposé des motifs.

7 — Règlement du Conseil du 12 mai 1981 étendant aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille le règlement n° 1408/71 (JO L 143, p. 1).

8 — Premier visa dans l'exposé des motifs.

9 — Précité note 2; entré en vigueur le 1er février 1997.

10 — Règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, portant modification et mise à jour du règlement n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 230, p. 6).

référence, à titre de base juridique, aux articles 51 et 235 du traité.

7. L'article 2, paragraphe 1, et l'article 2, paragraphe 2, du règlement, tel qu'étendu en 1981 et en vigueur au moment considéré, sont ainsi libellés:

«1. Le présent règlement s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.

2. En outre, le présent règlement s'applique aux survivants des travailleurs salariés ou non salariés qui ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres, quelle que soit la nationalité de ces travailleurs salariés ou non salariés, lorsque leurs survivants sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres.»

8. L'article 1er, sous a), donne une définition très large des termes «travailleurs salariés» et «travailleurs non salariés», de manière à couvrir, en substance, toute personne assurée contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches de sécurité sociale auxquelles s'applique le règlement. En conséquence, le règlement couvre les personnes percevant des indemnités de chômage de même que les personnes occupant un emploi.

9. L'article 3, paragraphe 1, est ainsi libellé:

«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.»

10. L'article 4, paragraphe 1, dispose que le règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale citées. «Les prestations familiales», qui incluent aussi bien les allocations familiales que l'allocation d'éducation, objets du litige dans les procédures au principal, figurent au nombre de celles-ci [11].

11 — Voir la définition des «prestations familiales» à l'article 1er, sous u), i), du règlement et, s'agissant de l'allocation d'éducation, l'arrêt de la Cour du 10 octobre 1996, Hoever et Zachow (C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-4895, point 27).

Les faits et les procédures au principal

11. Les affaires Khalil (C-95/99), Osseili (C-97/99), et Nasser (C-98/99) concernent chacune des conjoints, Palestiniens originaires du Liban, qui sont arrivés en Allemagne dans les années 80 en tant que réfugiés fuyant la guerre civile. Ils ont habité depuis lors de façon ininterrompue en Allemagne et la reconnaissance du statut de réfugiés politiques leur a été refusée. Au cours de la période considérée, la famille Khalil a vécu des allocations de chômage versées à l'époux de la requérante au principal, ainsi que de l'aide sociale complémentaire, tandis que, dans les affaires Osseili et Nasser, l'époux requérant exerçait une profession.

12. L'affaire Chaaban (C-96/99) concerne des conjoints, Kurdes originaires du Liban, arrivés en Allemagne en 1985 en tant que réfugiés fuyant la guerre civile au Liban. Ils ont habité depuis lors de façon ininterrompue en Allemagne et la reconnaissance du statut de réfugiés politiques leur a été refusée. Au cours de la période considérée, l'époux requérant exerçait une profession.

13. L'affaire Addou (C-180/99) concerne une ressortissante algérienne dont le mari possédait au cours de la période concernée la nationalité marocaine. Les époux ont immigré en 1988 en Allemagne en provenance respectivement d'Algérie et du Maroc et vivent depuis lors sans interruption en Allemagne. La reconnaissance du statut de réfugié a été refusée à la requérante; cependant, son époux a été reconnu réfugié en janvier 1994; ce dernier est ultérieurement devenu ressortissant allemand [12]. Au cours de la période concernée, il exerçait une profession.

14. Les quatre premières affaires (Khalil, Chaaban, Osseili et Nasser) portent toutes sur le droit aux allocations familiales («Kindergeld»), tandis que l'affaire Addou porte sur le droit à l'allocation d'éducation («Erziehungsgeld»). À compter du 1er janvier 1994, la législation nationale régissant ces prestations [13] a été modifiée [14] afin de subordonner le droit à ces prestations, en ce qui concerne les étrangers, à la détention d'une carte de séjour («Aufenthaltsberechtigung») ou d'un permis de séjour («Aufenthaltserlaubnis»), la simple détention d'une autorisation de séjour limitée («Aufenthaltsbefugnis») ne suffisant plus à cette fin, contrairement à la situation antérieure.

15. Le Bundessozialgericht explique dans l'ordonnance de renvoi que le but recherché, à travers le nouveau régime, par le législateur était de limiter le droit aux allocations familiales ou à l'allocation

12 — Sans doute postérieurement à la période visée par la requête au principal, quoique cela ne soit pas précisé.

13 — Le Bundeskindergeldgesetz (loi fédérale relative aux allocations familiales) dans la version du 30 janvier 1990 (*BGBl.* I, p. 149), et le Bundeserziehungsgeldgesetz (loi fédérale relative à l'allocation d'éducation), dans la version du 9 juillet 1990 (*BGBl.* I, p. 1354).

14 — S'agissant de la loi fédérale relative aux allocations familiales par l'article 5, paragraphe 1, de la première loi du 21 décembre 1993, portant mise en œuvre du programme d'économie, de consolidation et de croissance (*BGBl* I, p. 2353); s'agissant de la loi federale relative à l'allocation d'éducation, par l'article 4, paragraphe 1, de la loi portant mise en œuvre du programme federal de consolidation du 23 juin 1993 (*BGBl.* I, p. 944).

d'éducation à ceux des étrangers dont on peut en principe s'attendre à ce qu'ils restent durablement en Allemagne; or, le législateur n'a admis cette présomption qu'au bénéfice de ceux qui étaient en possession d'une carte de séjour ou d'un permis de séjour. Dans le système de l'Ausländergesetz (loi fédérale sur les étrangers), l'autorisation de séjour constitue un titre de rang moins élevé que la carte de séjour ou le permis de séjour. Cette catégorie avait été créée, en particulier, pour les réfugiés de fait, à savoir des étrangers dont le séjour sur le territoire fédéral n'était toléré que pour des raisons humanitaires, par exemple la guerre civile dans leur pays d'origine.

16. M^me^ Khalil, M. Chaaban, M. Osseili et M. Nasser se sont vu refuser le bénéfice des allocations familiales pour leurs enfants au motif qu'ils ne détenaient pas la carte ou le permis de séjour requis. M^me^ Addou s'est vu refuser pour les mêmes raisons le bénéfice de l'allocation d'éducation pour sa fille.

17. Dans chacun des cas, la partie demanderesse a introduit, sans succès, un recours contre les décisions lui refusant le droit à prestation. Dans tous les cas, les demanderesses ont exercé des voies de recours jusqu'à saisir finalement le Bundessozialgericht. Dans les quatre premières affaires, les demanderesses au principal ont invoqué que soit le requérant lui-même (dans les affaires Khalil, Osseili et Nasser) soit l'épouse du requérant (dans l'affaire Chaaban) était apatride et que, conformément à l'article 2, paragraphe 1, et à l'article 3, paragraphe 1, du règlement, il convenait de les assimiler aux nationaux allemands et aux autres ressortissants des États membres de l'Union européenne au regard de l'octroi de prestations relevant du champ d'application du règlement, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de faire dépendre lesdites prestations de la détention d'un type déterminé de titre de séjour. Dans l'affaire Addou, le Landessozialgericht a jugé que la demanderesse, en qualité de membre de la famille d'un réfugié reconnu, devait être assimilée aux citoyens de l'Union européenne.

18. Cependant, le Bundessozialgericht s'est interrogé sur l'existence d'une base juridique appropriée aux fins de l'intégration d'apatrides et de réfugiés dans le champ d'application personnel du règlement. En conséquence, il a suspendu la procédure et déféré une série de questions à la Cour. Dans toutes les affaires, les deux premières questions du Bundessozialgericht portent, premièrement, sur le point de savoir si le règlement n° 1408/71 est applicable aux apatrides ou aux réfugiés et aux membres de leur famille lorsque ceux-ci ne possèdent pas le droit de libre circulation selon le traité CE, et, deuxièmement, dans l'affirmative, sur le point de savoir si le règlement n° 1408/71 est applicable aux personnes qui ont immigré directement au départ d'un État tiers et ne se sont pas déplacées à l'intérieur de la Communauté. Dans l'affirmative, la Cour est également saisie du point de savoir si une prestation familiale doit également être accordée lorsque l'un des conjoints est ressortissant d'un État tiers et a la qualité de travailleur salarié, tandis que l'autre, apatride, n'a pas la qualité de travailleur salarié (dans l'affaire Chaaban) ou lorsque l'un des conjoints est

réfugié et a la qualité de travailleur salarié, tandis que l'autre n'est ni un ressortissant d'un État membre ni un travailleur salarié ni reconnu comme réfugié (dans l'affaire Addou).

Analyse de la première question

19. L'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE), le premier article du chapitre 1er du titre III (la libre circulation des personnes, des services et des capitaux) du traité, garantissait la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Bien qu'il ait été initialement suggéré que l'article 48 ne subordonnait pas le bénéfice du droit à la libre circulation au fait, pour le travailleur, d'être ressortissant d'un État membre [15], il est de jurisprudence constante que cette disposition n'assure la libre circulation des personnes qu'aux seuls ressortissants communautaires (désormais citoyens de l'Union) [16].

20. L'article 51, repris ci-dessus [17], figurant également au chapitre 1er du titre III, impose l'adoption par le Conseil des mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, dont un régime de totalisation et d'exportation des prestations.

21. Le règlement est, selon ses termes, applicable aux apatrides et aux réfugiés [18], qui, en cette qualité et faute d'être des ressortissants communautaires, ne bénéficient pas de la liberté de circulation en vertu du traité CE. La question est donc de savoir si le Conseil était compétent, lors de l'adoption du règlement, pour intégrer ces personnes dans son champ d'application.

22. On pourrait considérer comme inutile de répondre à la première question, puisque la réponse qu'il convient, à notre avis, d'apporter à la deuxième question est, comme cela apparaîtra, suffisante pour permettre à la juridiction de renvoi de trancher les affaires pendantes devant elle. Néanmoins, la première question soulève une question de principe importante et nouvelle sur laquelle nous estimons que la Cour devrait se prononcer.

Le contexte historique de l'article 51 et du règlement

23. Nous croyons utile de commencer l'examen de la question par son contexte historique.

15 — Voir, par exemple, Plender, R., «An Incipient Form of European Citizenship», *European Law and the Individual* (1976).

16 — Arrêt du 5 juillet 1984, Meade (238/83, Rec. p. 2631, point 7).

17 — Voir point 2.

18 — Voir article 2, paragraphe 1, et article 2, paragraphe 2, précités point 7.

24. À cette fin, le point de départ est sans doute la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [19], et la convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 28 septembre 1954 [20]. (Les deux conventions remontent, en fait, à l'immédiat après-guerre de la Seconde Guerre mondiale. Peu après sa création, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a mis en place un groupe de travail sur le problème de l'apatridie. Par la suite, la Commission a adopté une résolution exprimant le souhait de voir «une attention précoce portée au statut juridique des apatrides... en particulier... en ce qui concerne leur protection juridique et sociale». Cela a finalement débouché sur une décision du Conseil économique et social nommant un comité sur les réfugiés et apatrides, qui a débuté ses travaux en 1950. Sur recommandation du comité, le Conseil économique et social a adopté des résolutions appelant la Commission de droit international à rédiger les documents préparatoires destinés à former la base d'un accord international visant à éliminer l'apatridie. Le comité a lui-même préparé un projet de convention relative aux réfugiés [21].)

25. Les six États membres les plus anciens des Communautés européennes étaient signataires de chacune des deux conventions.

26. La convention de Genève tendait à «réviser et... codifier les accords internationaux antérieurs relatifs au statut des réfugiés et... étendre l'application de ces instruments et la protection qu'ils constituent pour les réfugiés au moyen d'un nouvel accord» [22]. La convention était fondée sur le principe affirmé par la charte des Nations unies et la déclaration universelle des droits de l'hommme que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales [23]. L'article 24 de la convention de Genève, intitulé «Législation du travail et sécurité sociale», stipule ce qui suit, pour ce qui intéresse la présente affaire:

«1. Les États contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'aux nationaux en ce qui concerne les matières suivantes:

...

b) La sécurité sociale (les dispositions légales relatives aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, à la maternité, à la maladie, à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, au chômage, aux charges de famille ainsi qu'à tout autre risque qui, conformément à la

19 — Nations unies — *Recueil des traités*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954).

20 — Nations unies — *Recueil des traités*, vol. 360, p. 130, n° 5158 (1960).

21 — Mutharika, A. P., *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, 1989, p. 28 à 34.

22 — Troisième considérant du préambule.

23 — Premier considérant du préambule.

législation nationale, est couvert par un système de sécurité sociale)...»

27. La convention de New York, également fondée sur le principe que les êtres humains, sans discrimination, doivent jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales [24], tendait à régler et à améliorer la condition des apatrides [25]. L'article 24, intitulé «Législation de travail et sécurité sociale», confère aux apatrides la même protection que celle conférée aux réfugiés à l'article 24 de la convention de Genève.

28. De plus, l'article 7 de chacune des deux conventions stipule:

«Sous réserve des dispositions plus favorables prévues par cette Convention, tout État contractant accordera aux [réfugiés/apatrides] le régime qu'il accorde aux étrangers en général.»

29. Le 11 décembre 1953, et donc entre la signature de la convention de Genève et celle de la convention de New York, les six États membres les plus anciens ont signé deux conventions du Conseil de l'Europe, en l'occurrence l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants [26] et l'accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale à l'exclusion des régimes relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants [27].

30. Les deux accords du Conseil de l'Europe reposaient sur le principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants de toute partie contractante et ceux de toute autre partie contractante, au regard des lois et règlements régissant dans chacune d'elles le service des prestations de sécurité sociale. Des protocoles signés par les six États membres les plus anciens au même moment que les deux accords ont étendu aux réfugiés le bénéfice des dispositions des accords dans les conditions prévues pour les ressortissants des parties à ces accords; le terme «réfugié» était défini conformément à la convention de Genève [28].

31. Les six États membres les plus anciens avaient entre-temps, le 18 avril 1951, signé le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier. L'article 69 de ce traité stipule, pour ce qui intéresse la présente affaire:

«1. Les États membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité,

24 — Premier considérant du préambule.
25 — Quatrième considérant du préambule.
26 — *Conventions et accords européens*, volume I, n° 12.
27 — *Conventions et accords européens*, volume I, n° 13.
28 — Article 1er de chaque protocole.

à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des travailleurs nationaux d'un des États membres de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public.

...

4. [Les États membres] interdiront toute discrimination dans la rémunération et les conditions de travail entre travailleurs nationaux et travailleurs immigrés, sans préjudice des mesures spéciales intéressant les travailleurs frontaliers; en particulier, ils rechercheront entre eux tous arrangements qui demeureraient nécessaires pour que les dispositions relatives à la sécurité sociale ne fassent pas obstacle aux mouvements de main-d'œuvre.»

32. Le 9 décembre 1957, les six États membres les plus anciens de la Communauté européenne du charbon et de l'acier signèrent la convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Le préambule de cette convention affirme le principe de l'égalité de traitement de tous les ressortissants de chacune des parties contractantes ainsi que des personnes apatrides et des réfugiés, résidant sur le territoire de l'une des parties contractantes, au regard de l'application des législations nationales de sécurité sociale [29]. Le terme «réfugié» est défini conformément à la convention de Genève [30]; le terme «personne apatride» n'est pas défini.

33. La convention avait pour objet la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale [31], en imposant notamment, d'une part, la totalisation des périodes d'assurance accomplies en vertu de la législation d'une partie contractante autre que l'État de résidence [32], et, d'autre part, le paiement de prestations déterminées à des personnes résidant sur le territoire d'une autre partie contractante [33]. La convention était applicable aux «travailleurs salariés ou assimilés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'une ou de plusieurs des parties contractantes, et qui sont des ressortissants de l'une des parties contractantes, ou qui sont des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire de l'une des Parties Contractantes, ainsi qu'aux membres de leurs familles et à leurs survivants» [34].

34. Moins d'un an après, le 25 septembre 1958, le Conseil de la Communauté économique européenne a adopté le règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Ce règlement était

29 — Septième considérant.
30 — Article 1er, sous k).
31 — Cinquième considérant.
32 — Article 9, paragraphe 1.
33 — Article 10.
34 — Article 4, paragraphe 1.

fondé sur les articles 51 et 227, paragraphe 2, du traité [35].

35. Les six premiers considérants de l'exposé des motifs du règlement n° 3 énoncent:

«considérant qu'une Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, élaborée avec le concours du Bureau international du travail, a été signée à Rome le 9 décembre 1957 par les gouvernements des États membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

considérant que cette Convention a été signée avant l'entrée en vigueur du Traité instituant la Communauté Économique Européenne;

considérant que ce dernier Traité fait obligation aux institutions de la Communauté de prendre immédiatement des mesures en vue de l'établissement progressif de la libre circulation des travailleurs;

considérant qu'un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droits, d'une part, la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales et, d'autre part, le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres, constitue un élément essentiel de l'établissement de la libre circulation des travailleurs;

considérant que la Convention susmentionnée répond aux objectifs de l'article 51 du Traité et que, dès lors, ces dispositions peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires, être reprises dans un règlement adopté dans les conditions prévues à l'article 51 susvisé;

considérant que la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier a déclaré que le système prévu au règlement ci-après peut tenir lieu des arrangements visés à l'article 69, paragraphe 4, du Traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier...»

36. Le règlement n° 3 reproduit effectivement presque verbatim la convention européenne: pour reprendre les termes utilisés par l'avocat général Lagrange en 1964,

35 — L'article 227, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 299, paragraphe 2, CE) comportait des dispositions régissant l'application de la législation communautaire à la République algérienne démocratique et populaire et aux départements français d'outre-mer.

«comme le rappelle son exposé des motifs, le règlement n° 3 [n'est] que la reproduction d'une convention sur la sécurité sociale déjà signée, mais non encore entrée en vigueur» [36]. En particulier, son article 4, paragraphe 1, est ainsi rédigé:

«Les dispositions du présent règlement sont applicables aux travailleurs salariés ou assimilés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres, et qui sont des ressortissants de l'un des États membres, ou qui sont des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire de l'un des États membres, ainsi qu'aux membres de leurs familles et à leurs survivants.»

37. Pour conclure cette étude du contexte historique de la législation en cause, nous souhaitons relever que l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 est rédigé dans des termes en substance identiques, à la différence près que les termes «travailleurs salariés ou assimilés» ont été remplacés par le terme «travailleurs», dans la version initiale, et par les termes «travailleurs salariés ou non salariés» dans le règlement modificatif de 1981.

38. Le lien historique est explicitement confirmé dans l'exposé des motifs du règlement n° 1408/71, dont le dernier considérant indique:

«considérant que le présent règlement peut tenir lieu des arrangements visés à l'article 69 paragraphe 4 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier».

39. Ainsi, comme la Commission l'observe, l'intégration des réfugiés et des apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 3 de 1958 et, ultérieurement, dans celui du règlement n° 1408/71 n'a fait que correspondre aux obligations internationales déjà souscrites (tant au niveau des Nations unies qu'au niveau du Conseil de l'Europe) par les six États membres les plus anciens. Du fait de ces obligations, les législations nationales assimilaient déjà les réfugiés et apatrides aux nationaux aux fins de la sécurité sociale, alors que le traitement des ressortissants étrangers dépendait d'une réciprocité ou d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Dans l'Europe des années 50, aux prises avec les conditions de l'après-guerre, il a été incontestablement ressenti comme politiquement et moralement inacceptable qu'un des tout premiers règlements adopté par la récente Communauté économique européenne puisse exclure une catégorie de personnes qui avait été expressément intégrée dans, et protégée par, des accords et conventions antérieurs liant les États membres les plus anciens.

36 — Arrêt du 19 mars 1964, Hoekstra (75/63, Rec. p. 347).

La jurisprudence de la Cour sur le champ d'application personnel des règlements

40. Avant d'examiner la question centrale du point de savoir si l'intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 3 et du règlement n° 1408/71 est conforme à l'article 51 du traité, il pourrait s'avérer utile d'analyser les affaires dans lesquelles la Cour paraît avoir admis cette intégration, quoique implicitement.

41. La principale affaire est l'affaire Rzepa [37], dans laquelle la Cour a statué sur le droit, au regard du règlement n° 3, d'un réfugié (et ancien travailleur) à une prestation d'invalidité, sans mettre en doute la validité de ce règlement. On peut donc considérer que la Cour a implicitement reconnu la nécessité de coordonner les législations nationales régissant la sécurité sociale, en ce qui concerne les apatrides et réfugiés.

42. Il existe, de surcroît, de nombreuses affaires dans lesquelles la Cour a fait explicitement référence à l'intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, sans mettre en doute la légalité de cette intégration, ce qui peut, là aussi, être considéré comme une reconnaissance implicite [38].

43. On peut aussi noter que, dans l'affaire Zaoui [39], il semble que tant la Cour que l'avocat général Cruz Vilaça soient partis de l'hypothèse que, si le requérant avait été un apatride, il aurait pu se prévaloir de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

44. Si les développements de la Cour dans ces affaires n'ont pas eu lieu dans le cadre de contestations portant sur la légalité de l'intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 3 de 1958 et du règlement n° 1408/71, il n'en demeure pas moins qu'ils démontrent que la Cour, lorsqu'elle est saisie afin d'analyser les dispositions relatives aux réfugiés et aux apatrides dans des affaires soulevant des questions d'interprétation des règlements, n'a pas hésité devant leur intégration dans le champ d'application personnel des règlements. Ces développements corroborent donc, dans une certaine mesure, l'opinion selon laquelle l'intégration des réfugiés et apatrides n'est pas, à première vue, illicite.

37 — Arrêt du 12 novembre 1974 (35/74, Rec. p. 1241).

38 — Arrêts du 23 novembre 1976, Kermaschek (40/76, Rec. p. 1669, point 7 et conclusions de l'avocat général Reischl, p. 1682); Meade, précité note 16, conclusions de l'avocat général Mancini, point 3; du 30 avril 1996, Cabanis-Issarte (C-308/93, Rec. p. I-2097, point 21), et du 25 juin 1997, Mora Romero (C-131/96, Rec. p. I-3659, point 21).

39 — Arrêt du 17 décembre 1987 (147/87, Rec. p. 5511, point 10 de l'arrêt et point 40 des conclusions de l'avocat général Cruz Vilaça).

L'approche de la Cour quant à l'interprétation de l'article 51

45. Dans son ordonnance de renvoi, le Bundessozialgericht a estimé que le Conseil n'est pas, en principe, selon le traité, en droit d'étendre le champ d'application personnel des règlements qu'il adopte au-delà du groupe de personnes déterminé et délimité selon la base juridique qui sous-tend le règlement en question. Le règlement n° 1408/71 est fondé sur les articles 51 et 235 du traité. Selon l'article 51, premier alinéa, du traité, le Conseil «adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs». D'après son libellé, l'action du Conseil se limite en conséquence à l'adoption de règles de coordination au bénéfice des citoyens de l'Union, en leur qualité de travailleurs migrants, puisque seuls ces derniers bénéficient du droit de libre circulation.

46. Cette thèse est, à notre avis, difficile à concilier avec l'approche de la Cour quant à ces règlements. Bien qu'il soit bien entendu exact que le règlement n° 3 de 1958 et le règlement n° 1408/71 étaient tous deux fondés principalement sur l'article 51 du traité, la Cour a de manière constante donné un large effet à cet article, en interprétant ces règlements, et ainsi au champ d'application personnel des règlements adoptés sur son fondement. Ainsi, comme l'observe le gouvernement suédois, il est désormais de jurisprudence constante que la notion de travailleur utilisée dans le cadre de cet article et du règlement n° 1408/71 ne coïncide pas nécessairement avec celle qui a cours dans le domaine de l'article 48 du traité [40]. Il est utile de retracer l'origine de ce principe.

47. La première indication est, sans doute, à rechercher dans les déclarations précoces de la Cour, selon lesquelles les objectifs de l'article 51 ne sont pas limités aux deux finalités spécifiques énoncées [en l'occurrence, sous a), la totalisation des périodes d'assurance et d'emploi, sous b), l'exportation des prestations]. Ainsi, dans l'affaire Hoekstra [41] — la première affaire concernant le règlement n° 3 —, l'avocat général Lagrange a souligné que les dispositions de l'article 51, sous a) et sous b), n'étaient pas limitatives, étant précédées d'un «notamment» [42] et la Cour a évoqué le but «principal» de l'article 51 [43]. De même, dans l'affaire Singer [44], la Cour a fait référence aux «objectifs» de l'article 51. Cela peut être considéré comme impliquant que d'autres objectifs sont susceptibles d'être poursuivis sur le fondement de l'article 51 et dans le cadre du règlement n° 1408/71. Il est frappant que l'article 51, dans les quatre langues officielles les plus anciennes de la Communauté — le français, l'allemand, l'italien et le néerlandais — utilise un terme signifiant «en particulier» [45], ce qui milite manifestement en faveur de cette thèse.

40 — Arrêt du 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691, point 31).

41 — Précitée note 36.

42 — Conclusions, Rec. p. 379.

43 — Arrêt, Rec. p. 362.

44 — Arrêt du 9 décembre 1965 (44/65, Rec. p. 1191, 1199).

45 — «insbesondere» (allemand), «in particolare» (italien) et «met name» (néerlandais).

48. Dans l'arrêt Hoekstra, la Cour a semblé supposer que la notion de «travailleur» était identique aux fins des articles 48 et 51 du traité, bien qu'elle ait jugé que le «travailleur» protégé au titre du règlement n° 3 de 1958 «n'est pas exclusivement celui qui détient un emploi actuel» [46]. Or, l'année suivante, l'avocat général Gand a posé les fondements de la future jurisprudence, en énonçant dans l'affaire Singer que les articles 48 et 51 ne recouvraient pas nécessairement le même domaine [47].

49. Alors que prenait corps la jurisprudence de la Cour, il est apparu de plus en plus clairement que l'article 51 — et ainsi le champ d'application personnel des règlements adoptés sur son fondement — devait être interprété plus largement que l'article 48. Dans l'arrêt Singer, la Cour a refusé de juger que l'article 52 du règlement n° 3 [48], qui avait été interprété par la Cour comme s'appliquant à un ancien travailleur non migrant, sans emploi au moment considéré, mais acquittant des cotisations à une assurance volontaire en prévision d'une éventuelle reprise de son activité de travailleur [49], à un travailleur non migrant, victime d'un accident sur le chemin du travail traversant le territoire d'un autre État membre [50] et à un travailleur frontalier, victime d'un accident sans rapport avec son travail [51], était illicite, parce que le Conseil, en l'adoptant, aurait commis un excès de pouvoir en outrepassant la compétence que lui conférait l'article 51 du traité. Dans des conclusions suivies par la Cour, proposant que l'article 52 du règlement n° 3 s'applique également à un travailleur, ayant dans un État membre tant son lieu de travail que sa résidence et qui a été victime d'un accident sur le territoire d'un autre État membre, sans rapport avec son emploi, l'avocat général Gand a décrit l'interprétation antérieure donnée par la Cour de l'article 52 du règlement n° 3 comme résultant de «la conception très large que [la Cour s'est] faite du champ d'application ratione personae du règlement n° 3» [52].

50. La Cour a continué de donner une interprétation large de l'article 51 et du champ d'application des règlements durant les années 60 et 70. Ainsi, dans l'arrêt Vaassen-Goebbels [53], la Cour a jugé que le règlement n° 3 était applicable au cas d'une veuve de travailleur non migrant, lorsque le seul élément international résidait dans le changement de résidence de la veuve, qui n'était pas un travailleur; dans l'arrêt De Cicco [54], la Cour a assimilé un artisan à un travailleur salarié, élargissant ainsi le champ d'application personnel du règlement n° 3. Dans cet arrêt De Cicco, la Cour a énoncé que l'article 4 du règlement n° 3, déterminant son champ d'application personnel, «est basé sur une conception large du cercle des bénéficiaires... A ce titre, l'article 4 s'inspire d'une tendance générale du droit social des États membres à l'extension du bénéfice de la sécurité sociale en faveur de nouvelles catégories de person-

46 — Arrêt précité, Rec. p. 363.

47 — Arrêt précité, Rec. p. 1206.

48 — Disposition régissant la situation dans laquelle le bénéficiaire de prestations dans un État membre subissait un dommage dans un autre État membre.

49 — Arrêt Hoekstra, précité note 36.

50 — Arrêt du 11 mars 1965 (31/64, Rec. p. 111).

51 — Arrêt du 11 mars 1965 (33/64, Rec. p. 131).

52 — Arrêt du 12 novembre 1969, Entr'aide Médicale et Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (27/69, Rec. p. 405, 415).

53 — Arrêt du 30 juin 1966 (61/65, Rec. p. 377).

54 — Arrêt du 19 décembre 1968 (19/68, Rec. p. 689, 700).

nes, à raison de risques et de vicissitudes identiques».

51. La Cour a réitéré la formule de l'arrêt De Cicco dans l'arrêt Janssen [55], dans lequel elle a assimilé à un travailleur salarié un «aidant» agricole à titre indépendant, ainsi que dans l'arrêt Brack [56], dans lequel elle a jugé que le règlement n° 1408/71 (avant la modification de 1981 qui a étendu son champ d'application personnel aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille) était applicable à une personne qui avait la qualité de travailleur indépendant au moment où s'est réalisée l'éventualité assurée (maladie). L'avocat général Mayras a observé dans cette affaire que, «à la veille de l'adhésion, la réglementation communautaire et le régime britannique — comme du reste les systèmes de la plupart des États membres en matière de sécurité sociale — avaient suivi une évolution parallèle et convergente, illustrant la généralisation de la tendance à protéger l'ensemble de la population» [57].

52. Dans l'arrêt Époux F., la Cour a jugé qu'il ressortait de la combinaison des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 que les membres de la famille d'un travailleur, qui n'étaient pas et n'avaient jamais été des travailleurs au sens du règlement, devaient être admis au bénéfice de la législation sociale de l'État de sa résidence dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci. L'avocat général Trabucchi s'était fait l'écho de l'avocat général Mayras, en déclarant [58]:

«Si nous voulons que le droit communautaire ne soit pas seulement une réglementation mécanique de l'économie, mais constitue un ordre juridique à la mesure de la société qu'il doit régir, si nous voulons qu'il existe un droit conforme à l'idée de justice sociale et aux exigences de l'intégration européenne au niveau non seulement de l'économie mais aussi des peuples, nous ne pouvons pas décevoir l'attente, plus que légitime, du juge [de renvoi, tendant à obtenir une aide à éliminer une situation qui répugnerait à sa conscience].»

53. Dans l'arrêt Inzirillo [59], la Cour a jugé qu'un mineur handicapé demeurait dans le champ d'application du règlement, même après avoir atteint la majorité, bien qu'il ne pût pas travailler, poursuivant ainsi le modèle tendant à donner une interprétation large au règlement n° 1408/71, et ainsi à l'article 51. Cette tendance se poursuit: plus récemment, la Cour a jugé que les règles de coordination du règlement étaient également applicables à des personnes qui ne s'étaient jamais déplacées à l'intérieur de la Communauté, dans la mesure où leur situation comprend un élément transfrontalier nécessitant une coordination des

55 — Arrêt du 27 octobre 1971 (23/71, Rec. p. 859, points 6 et 8).

56 — Arrêt du 29 septembre 1976 (17/76, Rec. p. 1429, point 20).

57 — Conclusions, Rec. p. 1463.

58 — Arrêt du 17 juin 1975 (7/75, Rec. p. 679, 697).

59 — Arrêt du 16 décembre 1976 (63/76, Rec. p. 2057).

législations relatives à la sécurité sociale [60] et elle a confirmé que la définition du travailleur utilisée dans le cadre de l'article 51 et du règlement n° 1408/71 ne coïncidait pas nécessairement avec celle utilisée à l'article 48 [61].

54. Nous achèverons cette étude en citant deux affaires relatives à la situation de ressortissants communautaires ayant travaillé en Algérie, dans lesquelles la Cour a donné effet au maintien de la République algérienne démocratique et populaire dans le champ d'application géographique du règlement n° 3 (précisé à l'annexe A du règlement) pour la période allant de son indépendance, le 1er juillet 1962, au 18 janvier 1965, acceptant ainsi l'idée selon laquelle le Conseil était compétent pour légiférer sur le fondement de l'article 51 de manière à assimiler le territoire d'un État tiers à celui d'un État membre [62].

55. Enfin, on relèvera, s'agissant des champs d'application respectifs des articles 48 et 51, que le règlement n° 1408/71 est applicable aux fonctionnaires [63], qui sont expressément exclus du champ d'application de l'article 48 [64].

56. Il nous apparaît par conséquent manifeste que l'article 51 dispose d'un champ d'application considérablement plus large que l'article 48. Dès lors, le champ d'application de règlements adoptés sur le fondement de l'article 51 peut être plus large que celui de l'article 48: cela est amplement démontré par l'approche cohérente suivie par la Cour dans l'interprétation tant de l'article 51 que des règlements adoptés sur son fondement.

Conclusion quant à la première question

57. Les trois points envisagés ci-dessus — le contexte historique dans lequel les réfugiés et apatrides ont été inclus dans le champ d'application personnel des règlements, la reconnaissance implicite et itérative de cette intégration par la Cour et l'interprétation large donnée de manière constante par la Cour tant à l'article 51 qu'aux règlements adoptés sur son fondement — concordent pour corroborer l'opinion selon laquelle le Conseil était compétent aux fins d'intégrer les réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel des règlements adoptés sur le fondement de l'article 51.

58. Comme cela a été exposé, d'un point de vue historique, le règlement n° 3 s'est borné à reprendre l'acquis: les États membres les plus anciens étaient déjà liés par des

60 — Arrêt du 5 mars 1998, Kulzer (C-194/96, Rec. p. I-895, point 31).

61 — Arrêt Martinez Sala, précité note 40, point 31.

62 — Arrêts du 10 octobre 1973, Fiege (110/73, Rec. p. 1001), et du 26 juin 1975, Horst (6/75, Rec. p. 823).

63 — Article 2, paragraphe 3.

64 — Article 48, paragraphe 4.

conventions internationales et par des accords du Conseil de l'Europe tendant à accorder aux réfugiés et apatrides le même traitement qu'à leurs propres ressortissants. Comme la Commission l'observe, il ressort clairement des protocoles aux accords du Conseil de l'Europe que les réfugiés ne doivent être intégrés que dans la mesure où les ressortissants des parties contractantes peuvent se prévaloir des droits découlant de ces accords et qu'ils ne peuvent jouir de ces droits que dans le cadre des relations transfrontalières entre les parties contractantes, mais non à l'intérieur de leur pays d'accueil puisque lesdits accords ne sont pas applicables aux relations purement internes s'établissant entre une partie contractante et ses propres ressortissants qui exercent une activité à l'intérieur du pays. La convention européenne, puis les règlements n° 3 et n° 1408/71 ont, effectivement, suivi cette approche.

59. De surcroît, le règlement n° 3, tout comme le règlement subséquent n° 1408/71, ne comportait aucune disposition particulière relative aux réfugiés et apatrides, mais se bornait à les assimiler aux ressortissants d'un État membre — comme ils l'étaient déjà en vertu d'obligations de droit international — aux fins de la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale. Cette assimilation peut être considérée comme nécessaire afin de rendre cohérent le système, puisque l'autre solution aurait consisté à ce que les États membres disposent de deux régimes distincts de coordination, l'un applicable aux ressortissants communautaires et l'autre aux réfugiés et apatrides. Comme l'ont souligné le Royaume-Uni et la Commission, des systèmes parallèles auraient inéluctablement été complexes, d'un point de vue administratif, et ils auraient donné lieu à des problèmes pratiques qui ont pu facilement être évités par la simple intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel des règlements communautaires.

60. À la lumière de ce qui précède, l'intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 peut être considérée comme accessoire par rapport aux principaux objectifs de l'article 51 et des règlements adoptés sur son fondement, et ainsi comme légal. Cette intégration était nécessaire en vue d'assurer une coordination efficace, mais, puisque sa portée et son effet sont extrêmement limités, elle peut légitimement être considérée comme accessoire par rapport à l'objectif de coordination.

61. De surcroît, il importe de garder à l'esprit que ni le règlement n° 3 ni le règlement n° 1408/71 ne confèrent aux personnes relevant de leur champ d'application aucun droit autonome à prestations de sécurité sociale dans leur État membre d'accueil: en général, ce sont les règles nationales qui continuent à régir l'acquisition et la portée de ces droits. Les règlements garantissent simplement aux personnes relevant de leur champ d'application le bénéfice tant des principes de totalisation et d'exportation des prestations que d'une protection contre tout inconvénient susceptible de résulter de leur déplacement à

l'intérieur de la Communauté ou de la présence, dans leur chef, de tout autre élément transfrontalier. Ainsi, les règlements se bornent à coordonner des régimes nationaux, sans créer de droits communautaires à prestations de sécurité sociale, ni empiéter sur la compétence des États membres à cet égard.

62. Un recours à l'article 235 du traité n'est pas nécessaire et, en toute hypothèse, ne contribuera pas à fonder l'intégration des réfugiés et apatrides dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71. Cet article a constitué de manière explicite une des bases juridiques du règlement n° 1390/81 [65], qui a étendu le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille. Il ne peut pas être considéré comme la base juridique d'autres aspects du règlement n° 1408/71, qui sont à la fois antérieurs et qui sortent du champ de cette extension [66].

Analyse de la deuxième question

63. Dans sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande en substance si le règlement est applicable dans les circonstances des affaires pendantes devant elle, eu égard au fait que les requérants ne se sont pas déplacés à l'intérieur de la Communauté.

64. On rappellera que, dans toutes les affaires, le requérant ou son conjoint ont immigré en Allemagne en provenance d'un pays tiers. Dans aucune affaire, le requérant ou son conjoint ou ses enfants ne se sont déplacés d'Allemagne vers un autre État membre. Au cours de la période en cause, M. Khalil a perçu des allocations de chômage, versées en Allemagne, tandis que MM. Osseili, Nasser, Chaaban et Addou occupaient, pour leur part, un emploi en Allemagne.

65. Nous estimons pouvoir apporter une réponse relativement simple à la deuxième question, en l'occurrence négative, comme le préconisaient les gouvernements suédois et du Royaume-Uni, ainsi que la Commission. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que les règlements pris en exécution des règles du traité en matière de libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à des situations dans lesquelles tous les éléments se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre [67] ou — pour l'exprimer différemment — à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattache-

65 — Précité note 7.

66 — Voir arrêts du 4 novembre 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057, point 71 des conclusions de l'avocat général Léger), et Kulzer, précité note 60, point 36 des conclusions de l'avocat général Fennelly.

67 — Arrêt du 22 septembre 1992, Petit (C-153/91, Rec. p. I-4973, point 8 et les références citées).

ment à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire [68]. Comme le relève à juste titre le Royaume-Uni, il est bien établi que l'élément transfrontalier nécessaire ne résulte pas du simple fait que sont impliquées des personnes ressortissantes de pays tiers [69]; il ne peut pas en aller différemment, selon nous, lorsque des réfugiés ou des apatrides sont impliqués.

66. Lors de l'audience, l'agent du gouvernement espagnol a fait valoir qu'un élément transfrontalier n'était plus requis, à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Kulzer [70]. À notre avis, il s'agit là d'une compréhension erronée de l'affaire. M. Kulzer était un ressortissant allemand résidant en Allemagne; il avait travaillé en Allemagne durant toute sa vie active et percevait une pension allemande. Sa fille avait déménagé d'Allemagne en France, où elle résidait avec sa mère, divorcée de M. Kulzer. La demande d'allocations familiales introduite par M. Kulzer pour sa fille a été rejetée au motif qu'elle ne résidait pas en Allemagne. La Cour, en s'appuyant plus particulièrement sur le cinquième considérant du règlement n° 1408/71, aux termes duquel le règlement vise également la situation où des membres de la famille du travailleur se déplacent à l'intérieur de la Communauté, a jugé que M. Kulzer relevait du champ d'application du règlement, dans le cas où son enfant à charge s'était déplacé à l'intérieur de la Communauté avec son ancienne épouse [71].

67. L'avocat général Fennelly s'est également exprimé en ce sens dans ses conclusions, en énonçant:

«Dans l'arrêt Entr'aide médicale et Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, la Cour a énoncé un critère d'application du règlement n° 3 qui, sauf modifications mineures, détermine toujours le champ d'application personnel du règlement: celui-ci s'appliquait 'à tout travailleur salarié ou assimilé placé dans l'une des situations à caractère international prévues par ledit règlement, ainsi qu'à ses survivants' [72]».

68. Il a conclu que «une personne qui sollicite des prestations sociales peut en principe relever du champ d'application personnel du règlement même si elle n'a jamais vécu ni travaillé dans un autre État membre que le sien, lorsque tous les éléments de fait ne se cantonnent pas au territoire de cet État membre, comme lorsque le membre de la famille pour lequel les prestations familiales sont sollicitées réside dans un autre État membre» [73].

68 — Arrêt du 27 octobre 1982, Morson et Jhanjan (35/82 et 36/82, Rec. p. 3723, point 16).

69 — Voir arrêts Morson et Jhanjhan, précité note 68, et du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet (C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171).

70 — Précité note 60.

71 — Points 30 et 31 de l'arrêt.

72 — Affaire précitée note 52, point 4 de l'arrêt.

73 — Points 35 et 37 des conclusions.

69. Il apparaît donc clairement que l'arrêt Kulzer n'a pas mis en cause la jurisprudence constante subordonnant l'application des règlements de sécurité sociale à l'existence d'un élément transfrontalier et nous en concluons, par conséquent, que le règlement n° 1408/71 ne peut pas s'appliquer à une situation dans laquelle un travailleur réfugié ou apatride et les membres de sa famille ont immigré dans un État membre directement au départ d'un État tiers, qu'ils ne se sont pas déplacés à l'intérieur de la Communauté et qu'il n'existe aucun autre élément pertinent de rattachement à un quelconque autre État membre.

La troisième question (dans les affaires Chaaban et Addou)

70. Par sa troisième question, déférée uniquement dans les affaires Chaaban et Addou, le Bundessozialgericht cherche à savoir si une prestation familiale doit être accordée lorsqu'un des conjoints possède la nationalité d'un État tiers et a la qualité de travailleur salarié, alors que l'autre conjoint est apatride et n'a pas la qualité de travailleur salarié, ou lorsqu'un des conjoints est un réfugié et a la qualité de travailleur salarié, alors que l'autre conjoint ne possède pas la nationalité d'un État membre et qu'il n'est pas lui-même travailleur ni reconnu comme réfugié.

71. Ces questions ne sont posées que dans le cas où la réponse à la deuxième question serait affirmative. Puisque la réponse à la deuxième question est, à nos yeux, manifestement négative, nous ne proposons pas de répondre à la troisième question.

La question qui n'a pas été posée dans l'affaire Addou

72. Pour finir, nous devrions évoquer l'éventuelle application au cas de M^me^ Addou de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et le royaume du Maroc, applicable à la période concernée [74].

73. Dans son ordonnance de renvoi, le Bundessozialgericht relève que, selon l'article 41, paragraphe 1, de cet accord, les travailleurs de nationalité marocaine et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, sous réserve des dispositions des paragraphes suivants, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés. L'article 41,

74 — Signé à Rabat le 27 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2211/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 264, p. 1).

paragraphe 3, stipule que ces travailleurs bénéficient en outre des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté. Le Bundessozialgericht ajoute que la Cour a jugé que les règles d'assimilation de l'accord de coopération constituaient des dispositions directement applicables et ne nécessitaient dès lors aucun autre acte, comme des décisions du conseil de coopération [75].

74. Le Bundessozialgericht déclare également qu'il n'a aucun doute sur le fait que l'allocation d'éducation constitue une «prestation familiale» au sens de l'article 41, paragraphe 3, et qu'il est en outre sans importance que la demande d'octroi de l'allocation ne soit pas présentée par le travailleur lui-même, mais, en sa qualité de membre de sa famille, par son épouse n'exerçant pas d'activité professionnelle [76]. Puisque, selon l'article 41 de l'accord de coopération, seul le travailleur — et non le membre de sa famille — doit posséder la nationalité marocaine, le fait que la demanderesse possède, quant à elle, la nationalité algérienne ne fait pas obstacle à son droit à l'allocation d'éducation.

75. Toutefois, le Bundessozialgericht considère que l'accord ne peut pas viser les personnes qui viennent en Allemagne non pas en qualité de travailleur, mais de réfugié. Selon son article 1er, l'accord a pour objectif de promouvoir une coopération globale entre les parties contractantes en vue de contribuer au développement économique et social du Maroc et de favoriser le renforcement de leurs relations. En prenant dûment en considération la situation du Maroc lors de la conclusion de l'accord, il ne pouvait pas y avoir de besoin de réglementer, à l'époque en question, la question des droits sociaux à accorder aux personnes se rendant du Maroc en Europe non pas comme travailleur migrant, mais comme réfugié. Le Bundessozialgericht a estimé que cette disposition relevait de l'acte clair et a en conséquence renoncé à inviter la Cour à se prononcer également sur ce point.

76. Dans ses observations écrites, la Commission considère que cette décision est regrettable, car, selon elle, il n'est absolument pas certain que cet accord de coopération ne soit pas applicable à des réfugiés de nationalité marocaine.

77. Nous sommes tenté de partager l'avis de la Commission, car nous ne partageons pas la certitude du Bundessozialgericht quant au fait que la question relève d'un acte clair. Cependant, puisque cette juridiction a décidé de ne pas inviter la Cour à se prononcer sur ce point, nous considérons que la Cour ne peut pas se prononcer.

75 — Arrêts du 31 janvier 1991, Kziber (C-18/90, Rec. p. I-199); du 20 avril 1994, Yousfi (C-58/93, Rec. p. I-1353), et du 3 octobre 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, Rec. p. I-4807).

76 — Voir arrêt Hoever et Zachow, précité note 11, au sujet d'une demande d'allocation d'éducation au regard de l'article 73 du règlement n° 1408/71.

Conclusion

78. En conséquence, il convient de répondre comme suit aux première et deuxième questions déférées par le Bundessozialgericht:

«1) Le 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, est applicable aux réfugiés ou aux apatrides résidant sur le territoire d'un des États membres et aux membres de leur famille qui ont la nationalité d'un État tiers, alors même que ces personnes ne possèdent pas, selon le traité, le droit de libre circulation.

2) Le règlement n° 1408/71 n'est pas applicable, lorsqu'un travailleur, qui est réfugié ou apatride, et les membres de sa famille ont immigré dans un État membre directement au départ d'un État tiers, qu'ils ne se sont pas déplacés à l'intérieur de la Communauté et qu'il n'existe aucun autre élément pertinent de rattachement à un quelconque autre État membre.»