CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MARCO DARMON
présentées le 1er juillet 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Quel est, de l'État d'emploi d'un des époux et de l'État de résidence de la famille, l'État membre débiteur des prestations familiales lorsqu'une mère de famille relève de la catégorie des travailleurs frontaliers et que le mari est salarié dans l'État de résidence de la famille? Telle est, en substance, l'interrogation de la Court of Appeal in Northern Ireland.

2. Mme McMenamin, intimée au principal, réside avec son mari et leurs enfants en Irlande et travaille comme enseignante en Ulster, dont elle passe la frontière tous les matins et soirs les jours ouvrables. Son mari est employé en Irlande.

3. Le 1er décembre 1986, elle a déposé une demande de prestation pour enfant en Irlande du Nord en application du Child Benefit (Northern Ireland) Order 1975. L'Adjudication Officer a décidé que Mme McMenamin — qui percevait depuis 1975 une allocation pour enfant de l'Irlande (Children's Allowance) — avait droit à partir du 2 décembre 1985 à un complément égal à la différence entre la prestation pour enfant due au titre de la législation irlandaise et celle, plus élevée, due en application du règlement britannique de 1975.

4. Le Social Security Appeal Tribunal a confirmé la décision de l'Adjudication Officer. Mme McMenamin a saisi le Social Security Commissioner (ci-après « Commissioner »).

5. A ce stade de la procédure, l'Adjudication Officer a admis que la demande de prestation reçue le 16 juillet 1979 en Irlande devait être considérée comme une demande régulière de prestation pour enfant en Irlande du Nord [1].

6. Par décision provisoire du 26 avril 1989 [2], le Commissioner a considéré qu'à compter du 17 juillet 1978 (soit un an avant la demande) et jusqu'au 19 juin 1985 [jour précédant l'entrée en vigueur de l'article 10 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil [3], tel que modifié par l'article 2 du règlement (CEE) n° 1660/85 du Conseil [4]] les prestations familiales étaient dues par l'Irlande et que Mme McMenamin avait droit, en Irlande du Nord, à un complément de prestation.

* Langue originale: le français.

1 — Voir point 7 de la décision provisoire du Commissioner, annexe I des observations de la partie défenderesse au principal.

2 — Ibidem, points 3, 4, 7 et 8.

3 — 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, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 74, p. 1).

4 — Du 13 juin 1985, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 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, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 160, p. 1).

7. Dans sa décision définitive du 2 novembre 1989, le Commissioner, considérant qu'il devait y avoir transfert de la charge des prestations d'Irlande au Royaume-Uni, a décidé qu'il n'y avait pas suspension des droits à prestation dans l'État d'emploi et qu'à partir du 20 juin 1985 M^me^ McMenamin avait droit à la totalité de la prestation pour enfant accordée par le Royaume-Uni [5]. C'est contre cette dernière décision exclusivement que l'Adjudication Officer s'est pourvu devant la Court of Appeal in Northern Ireland.

8. Il y a en l'espèce *cumul* de droits aux prestations familiales du *chef d'une seule et même personne.*

9. M^me^ McMenamin a droit aux allocations familiales en Irlande du Nord, au titre de l'activité professionnelle qu'elle y exerce, par application du Child Benefit (Northern Ireland) Order 1975.

10. La législation nationale irlandaise ouvre également droit à des prestations familiales. Ce droit n'est pas soumis à une condition d'activité professionnelle: il est basé sur une notion d'assistance. La mère en est le titulaire lorsque l'enfant ouvrant droit aux prestations réside avec ses deux parents [6].

11. Selon l'article 13, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil [7], les personnes auxquelles ce règlement est applicable sont soumises à la législation d'un seul État membre.

12. Aux termes de l'article 13, paragraphe 2, sous a), de ce règlement, la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre. En matière de prestations familiales, l'article 73 du même règlement (ci-après « article 73 ») assimile la résidence des membres de la famille située dans un autre État membre à une résidence dans l'État d'emploi du travailleur salarié ou non salarié [8]: les allocations familiales sont donc soumises à la lex loci laboris.

13. En cas de cumul de droits à prestations familiales résultant de la législation de l'État d'emploi, en application de l'article 73, d'une part, et de la législation du pays de résidence des membres de la famille, d'autre part, l'article 76, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 [9] prévoit la suspension des droits dans l'État d'emploi si, *« au titre de l'exercice d'une activité professionnelle »* [10], 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 [11]. C'est donc la lex loci laboris du *pays de résidence* qui prévaut.

14. L'article 76 concerne les droits accordés dans le pays de résidence de l'enfant au titre d'une activité professionnelle. Tel n'est pas

5 — Annexe II des observations de la défenderesse, points 12 et 13.

6 — Voir la section 224 du Social Welfare (Consolidation) Act irlandais de 1981 et l'article 2 du Social Welfare (Children's Allowances) (Normal Residence) Rules 1974.

7 — 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 (JO L 149, p. 2).

8 — Depuis la modification de l'article 73 par l'article 1^er^ du règlement (CEE) n° 3427/89 du Conseil, du 30 octobre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 et le règlement (CEE) n° 574/72 (JO L 331, p. 1).

9 — Article modifié par l'article 1^er^ du règlement n° 3427/89.

10 — Souligné par nous.

11 — Cette suspension est effectuée à concurrence du montant perçu au titre de la législation de l'État de résidence.

le cas, nous l'avons vu, de la législation irlandaise.

15. L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, qui complète l'article 76 précité [12], vise le cas du cumul de droits à allocations familiales en vertu des articles 73 et 74 [13] et de droits accordés dans le pays de résidence de l'enfant, sans condition d'activité professionnelle, *au titre du seul lieu de résidence.*

16. Si l'exercice d'une activité professionnelle dans cet État n'est pas une condition d'octroi de ces prestations, il n'est cependant pas indifférent pour déterminer les règles de priorité quant à la législation applicable.

17. Ainsi, selon l'article 10, paragraphe 1, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par l'article 2 du règlement n° 1660/85 du Conseil, lorsque des droits existent dans le pays de résidence de l'enfant indépendamment de conditions d'assurance ou d'emploi et que le conjoint du travailleur n'exerce pas d'activité professionnelle sur le territoire de cet État, les droits sont suspendus dans le pays de résidence (priorité de la lex loci laboris). Si, par contre, le conjoint y exerce une activité professionnelle, les droits conférés au titre de l'article 73 dans le pays d'emploi du travailleur sont suspendus: *la lex loci laboris du pays de résidence prévaut.*

18. La ratio de ces dispositions est claire: il est normal de faire primer la loi de l'État d'emploi, dans lequel le travailleur salarié contribue aux régimes de sécurité sociale. Il est tout autant justifié que celle-ci soit à son tour primée par la loi de l'État de résidence lorsque le conjoint y travaille, dans la mesure où c'est dans cet État que les enfants sont élevés et que la situation familiale est le mieux prise en compte par l'administration.

19. Sous l'empire de cette rédaction de l'article 10 précité, en cas de cumul de prestations familiales, les droits aux prestations dues dans le pays de résidence de l'enfant ont donc toujours la priorité, dès lors que le conjoint y exerce une activité professionnelle.

20. C'est par application de ce texte que, de 1979 à 1985, date à laquelle il a été modifié, le droit aux prestations familiales servies par l'État d'emploi a été suspendu par la décision provisoire du Commissioner au motif que des prestations sans condition d'emploi étaient servies par l'État membre de résidence où le conjoint de l'intimée au principal travaillait [14]. Celle-ci a toutefois obtenu du Royaume-Uni la différence entre l'allocation pour enfant versée par l'Irlande et le montant de la prestation pour enfant prévue par le Royaume-Uni. Le Commissioner cite d'ailleurs dans sa décision provisoire du 24 avril 1989 [15] votre arrêt du 6 mars 1979, Rossi [16], selon lequel, lorsque le montant des allocations dont le versement est suspendu dans un État membre est supérieur à celui des allocations reçues dans un autre État membre au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, il convient d'appliquer la règle anticumul de manière partielle et

12 — Voir le point 4 de nos conclusions dans l'affaire 104/84, Kromhout (Rec. 1985, p. 2211).

13 — L'article 74 désigne l'État débiteur des prestations familiales lorsque les membres de la famille d'un chômeur résident dans un autre État que celui-ci. Il est étranger à notre affaire.

14 — Annexe I des observations de l'Adjudication Officer, point 3.

15 — Ibidem, point 4.

16 — Point 17 (100/78, Rec. p. 831).

d'allouer la différence entre ces montants à titre de complément.

21. L'article 10, paragraphe 1, susvisé a été amendé à la suite de votre arrêt du 3 février 1983, Robards [17]. Dans cette affaire, l'ex-mari de la requérante, résidant en Irlande où il travaillait, percevait, au titre de l'article 73, les allocations familiales servies par cet État pour tous les enfants issus de son mariage, y compris ceux qui résidaient avec la demanderesse au Royaume-Uni.

22. Vous avez estimé que le *parent divorcé* qui exerce une activité professionnelle dans l'État de résidence des enfants devait être assimilé au *conjoint* du travailleur salarié au sens de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 et qu'en conséquence les prestations familiales dues par l'État d'emploi de l'autre parent en vertu de l'article 73 devaient être suspendues.

23. Suivant les conclusions de votre avocat général, vous n'avez pas admis que le terme de « conjoint » couvrait toute personne ayant la garde d'un enfant.

« Il convient ... en l'espèce de limiter l'interprétation de la disposition en cause au cas dont est saisie la juridiction nationale et qui est celui d'un conjoint divorcé qui ne s'est pas remarié et qui exerce une activité professionnelle. Il appartiendrait à la Commission et au Conseil de prendre les mesures nécessaires afin de modifier la disposition en cause s'il apparaissait qu'une telle modification est nécessaire afin de pouvoir apporter des solutions satisfaisantes à d'autres cas » [18].

24. Afin que la suspension des droits tirés de l'article 73 s'applique également lorsque la personne ayant droit à la prestation dans l'État membre de résidence où l'activité professionnelle est exercée n'est pas ou n'est plus mariée au travailleur salarié, l'article 10, paragraphe 1, a été modifié par l'article 2 du règlement n° 1660/85 [19]. Il a été à nouveau modifié par les articles 2 du règlement (CEE) n° 2332/89 du Conseil [20] et 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1249/92 du Conseil [21]. Son libellé est désormais le suivant [22]:

« a) Le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu de la 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, d'emploi ou d'activité non salariée est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille, des prestations sont dues *soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre soit* en application des articles 73, 74, 77 ou 78 du règlement, *et ce jusqu'à concurrence du montant de ces prestations.*

17 — Affaire 149/82, Rec. p. 171.

18 — Ibidem, point 19.

19 — Voir points 12 à 14 des considérants de ce règlement.

20 — Du 18 juillet 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 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, ainsi que le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 224, p. 1).

21 — Du 30 avril 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 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 et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 136, p. 28). *L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement est applicable à partir du 15 janvier 1986 (voir article 3, paragraphe 7).*

22 — Les modifications résultant des règlements n^{os} 2332/89 et 1249/92 figurent en italique.

b) Toutefois, si une activité professionnelle est exercée sur le territoire du premier État membre:

i) dans le cas des prestations dues, *soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre soit* en vertu des articles 73 ou 74 du règlement, par la personne ayant droit aux prestations familiales ou par la personne à qui elles sont servies, le droit aux prestations familiales dues, *soit en vertu de la seule législation nationale de cet autre État membre soit en vertu* de ces articles, est suspendu *jusqu'à concurrence du montant des prestations familiales prévu par la législation de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille. Les prestations versées par l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille sont à la charge de cet État membre* ... »

25. La modification apportée à l'article 10 par le règlement n° 1660/85 a donc produit l'effet suivant: entraîne une suspension de la prestation due en vertu de l'article 73 non plus l'exercice d'une activité professionnelle dans l'État de résidence par le « conjoint », mais l'exercice d'une activité professionnelle dans l'État de résidence par la « personne ayant droit aux prestations familiales ou par la personne à qui elles sont servies ».

26. Dans la situation que nous soumet le juge a quo, la modification apportée à l'article 10 par le règlement n° 1660/85 a-t-elle eu pour effet de transférer la charge des prestations de l'Irlande au Royaume-Uni?

27. Selon le Commissioner, un tel transfert a eu lieu à compter du jour de l'entrée en vigueur de cet article modifié, qui ne peut plus suspendre le droit de M^me^ McMenamin aux prestations dues par le Royaume-Uni en vertu de l'article 73, puisque l'activité professionnelle sur le territoire de l'État de résidence n'est pas exercée par elle, mais par son mari, qui n'est pas l'« ayant droit aux prestations familiales » au sens de l'article 10 nouveau du règlement n° 574/72, modifié par le règlement n° 1660/85 [23].

28. C'est dans ces conditions que la Court of Appeal in Northern Ireland a posé les questions suivantes:

« 1) Est-ce que, du fait des dispositions de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil (ayant pour effet, semble-t-il, que l'intimée doit être considérée comme soumise uniquement à la législation du Royaume-Uni), les termes 'la personne ayant droit aux prestations ou allocations familiales' de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil (tel que modifié) ne s'appliquent pas à l'intimée en dépit du fait que, en application de la législation de la république d'Irlande (et à l'exclusion dudit article 13), elle est la personne ayant droit à l'allocation pour enfant?

2) Puisque le mari de l'intimée exerce ou poursuit une activité professionnelle en république d'Irlande et que, en application de la législation de la république d'Irlande, il a droit à l'allocation pour enfant si, pour quelque raison que ce soit, l'intimée soit perd, soit n'est pas

23 — Voir décision définitive du Commissioner, point 11, annexe II des observations de l'Adjudication Officer.

en mesure de faire valoir son droit à recevoir cette allocation, ledit article 10, paragraphe 1, sous b), i) (tel que modifié), a-t-il pour effet de suspendre le droit de l'intimée en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil à percevoir la prestation pour enfant au Royaume-Uni?»

29. Notre affaire a une particularité, nous l'avons vu. Les droits aux prestations tirés de l'article 73 et ceux résultant de l'application de la législation de l'État de résidence ont un seul et même titulaire: l'intimée au principal.

30. La première question revient à se demander si, dans une telle hypothèse, le principe posé par l'article 13 du règlement n° 1408/71 qui veut qu'une personne ne puisse être soumise qu'à un seul régime de sécurité sociale en même temps exclut l'application de la règle anticumul de l'article 10.

31. Selon l'Adjudication Officer, M^me^ McMenamin tire de l'article 13 un droit à prestation dans l'État d'emploi. Elle a perdu tout droit dans l'État de résidence[24]. L'article 13 est donc interprété en ce sens qu'il exclut, en cas de cumul de droits à prestation dans deux États membres différents du chef d'une même personne, l'application de la règle anticumul de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72.

24 — Voir observations de l'Adjudication Officer, point 7.6.

32. Dans l'arrêt du 27 mai 1982, Aubin[25], vous avez jugé que:

« Cette disposition [l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71] de caractère général qui figure au titre II 'Détermination de la législation applicable' du règlement n° 1408/71 n'est cependant applicable que dans la mesure où les dispositions particulières aux différentes catégories de prestations qui forment le titre III du même règlement n'y apportent pas de dérogation »[26].

Il s'agit, on le voit, de l'application de la règle « specialia generalibus derogant ».

33. Ainsi, le requérant au principal, dans cette affaire, relevait des dispositions du titre III sur l'allocation chômage: l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii).

34. Vous en avez déduit que l'article 13, qui soumettait l'intéressé à la législation de l'État d'emploi, devait céder le pas à l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), qui met les prestations de chômage, dans cette hypothèse, à la charge de l'institution compétente de l'*État de résidence.*

35. De même, dans une affaire Beeck[27], portant sur une situation de fait très proche de celle que vous soumet le juge a quo, vous avez jugé que la disposition générale de l'article 13 n'excluait pas l'application des

25 — Arrêt 227/81, Rec. p. 1991.

26 — Ibidem, point 11.

27 — Arrêt du 19 février 1981 (104/80, Rec. p. 503).

dispositions spéciales du titre III du règlement n° 1408/71 et même des dispositions des règlements ultérieurs pris pour leur application.

36. Le requérant au principal, ressortissant allemand et travailleur salarié en Allemagne, résidait au Danemark avec son épouse et leurs enfants. Celle-ci travaillait au Danemark, où elle percevait des allocations familiales accordées indépendamment de l'activité professionnelle, au titre de la résidence. L'Arbeitsamt Flensburg avait refusé de verser à M. Beeck les prestations familiales allemandes en se fondant sur l'article 10, paragraphe 1, sous a), ancien, du règlement n° 574/72.

37. Vous avez admis:

« Il suffit donc, pour que l'article 73, paragraphe 1, soit d'application, que le travailleur exerce son activité salariée sur le territoire d'un État membre, alors que les membres de la famille de ce travailleur résident sur celui d'un autre État membre; ce texte se combine avec la règle énoncée à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du même règlement, selon lequel le travailleur occupé sur le territoire d'un État membre est soumis à la législation de cet État, même s'il réside sur le territoire d'un autre État membre. Ce régime, dérivant de la finalité du règlement n° 1408/71, qui garantit, à tous les travailleurs ressortissants des États membres et se déplaçant dans la Communauté, l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence, doit être interprété d'une manière uniforme dans tous les États membres, quelle que soit l'organisation des législations nationales relatives à l'acquisition du droit aux prestations familiales » [28].

38. Vous avez relevé que le droit aux prestations familiales que le requérant au principal tenait de l'article 73 venait en concours avec le droit aux prestations dont l'épouse était titulaire dans le pays de résidence de l'enfant et que, en application de l'article 10, paragraphe 1, sous a), ancien, du règlement n° 574/72, ce dernier devait prévaloir sur le droit du travailleur salarié [29]: l'épouse disposait d'un droit propre aux allocations familiales qui lui étaient effectivement versées.

39. Il est clair, par conséquent, que le droit qu'un travailleur salarié tient des articles 13 et 73 du règlement n° 1408/71 doit être confronté aux règles anticumul communautaires des articles 76 de ce règlement et 10 du règlement n° 574/72, dès lors que des prestations familiales sont dues à la fois dans l'État membre d'emploi en vertu de l'article 73 et dans l'État membre de résidence au titre de la législation nationale.

40. La circonstance que le créancier des allocations dans l'État d'emploi (par application de l'article 73) et dans l'État de résidence (par application de la législation interne) est une seule et même personne interdit-elle l'application de l'article 76 du règlement n° 1408/71 ou de l'article 10 du règlement n° 574/72?

41. Invités à préciser la notion de cumul de prestations familiales, vous avez jugé que

28 — Ibidem, point 7.
29 — Voir ibidem, point 12.

« il résulte des termes de cette disposition (l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 [30]) qu'il y a cumul non seulement *lorsqu'une personne a droit simultanément à deux prestations familiales différentes*, mais également lorsque des droits à de telles prestations existent dans le chef de deux personnes différentes, en l'occurrence deux parents, au *bénéfice d'un même enfant* » [31].

42. Dans l'affaire Georges [32], le requérant au principal était simultanément bénéficiaire de prestations familiales à titre de salarié en France et à titre de travailleur indépendant dans l'État de résidence de la famille, la Belgique.

43. Les prestations familiales étant prévues par la législation de l'État de résidence au titre d'une activité professionnelle, la règle anticumul communautaire applicable était celle de l'article 76. L'avocat général M. Tesauro, dans ses conclusions sur cette affaire, s'est interrogé sur l'applicabilité de cet article lorsque les droits à prestation sont cumulés par une seule et même personne:

« ... cette disposition (l'article 76) est-elle appelée à ne jouer que dans le cas où l'activité professionnelle accomplie dans l'État de résidence de la famille du travailleur salarié actif dans un autre État est exercée par un membre de la famille, ou également, comme en l'espèce, *lorsque c'est le même travailleur salarié* qui exerce cette seconde activité?

Rien ne nous paraît militer en faveur de la thèse restrictive représentée par le premier terme de l'alternative. Le libellé de l'article 76 ne se prête absolument pas à cette interprétation. En outre, au-delà des pures considérations littérales, c'est la raison d'être même de l'article 76 — qui est et demeure une disposition anticumul — d'imposer que la suspension du versement des prestations et allocations familiales dues en vertu des articles 73 et 74 soit opérée également dans le cas où celui qui exerce la seconde activité dans l'État de résidence est le travailleur lui-même... » [33].

44. Vous avez jugé que les droits tirés de l'article 73 du règlement n° 1408/71 devaient être suspendus jusqu'à concurrence du montant des prestations de même nature effectivement versées dans l'État de résidence et que devaient être versées les prestations dues au titre de l'activité exercée dans l'État de résidence par application de l'article 76 de ce règlement. *Cet article n'a pas été écarté par l'effet de l'article 13.*

45. L'article 10 du règlement n° 574/72 a été pris pour tenir compte des particularités des législations internes de certains États membres de la Communauté, qui fondent le droit aux prestations familiales uniquement sur le critère de la résidence de la famille sur leur territoire national sans condition d'emploi [34]. Il poursuit le même objectif que l'article 76, dans la mesure où le droit à prestation dans l'État de résidence prime sur le droit à prestation dans l'État d'emploi dès lors qu'une activité professionnelle est exercée dans le premier État.

30 — Ce texte général prévoit que le règlement n° 1408/71 ne peut conférer ni maintenir le droit de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire.

31 — Arrêt du 14 décembre 1989, Dammer, point 10, souligné par nous (C-168/88, Rec. p. 4553); voir également Van Raepenbusch, S.: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la CEE*, éd. Story-Scientia, 1992, point 222, p. 351.

32 — Arrêt du 27 juin 1989 (24/88, Rec. p. 1905).

33 — Points 11 et 12 des conclusions (Rec. 1989, p. 1914, 1915).

34 — Voir conclusions de l'avocat général M. Mayras dans l'affaire 9/79, Koschniscke (Rec. 1979, p. 2727).

46. Dans l'arrêt du 3 février 1983, Robards[35], vous avez d'ailleurs souligné cette parenté entre les deux articles:

« La disposition en question [l'article 10, paragraphe 1, sous a), dans sa rédaction antérieure à la modification intervenue en 1985], tout comme l'article 76 du règlement n° 1408/71, qui concerne également un cas de cumul de prestations familiales, vise à donner priorité aux prestations de l'État membre sur le territoire duquel les enfants résident et où un des bénéficiaires en question exerce une activité professionnelle... »[36].

47. Les deux dispositions sont donc complémentaires, une s'appliquant lorsque l'exercice d'une activité professionnelle est une condition de l'acquisition du droit à prestation dans l'État de résidence, l'autre s'appliquant dans le cas contraire. Enfin, ces deux règles anticumul ont le même effet. Dans le respect des exigences de l'article 13, l'intéressé sera soumis à la législation d'un seul État membre.

48. Il en résulte, à notre sens, que ces deux textes doivent être soumis au même régime. Dès lors que l'article 76 est applicable en cas de cumul de droits à prestations du chef d'une même personne, l'article 10 doit l'être également.

49. Dans notre affaire, il n'est d'ailleurs pas discuté que, jusqu'en 1985, le cumul des droits à prestations tirés de l'article 73, d'une part, et de la législation nationale irlandaise, d'autre part, du *chef d'une seule et même personne* (l'intimée au principal), devait être résolu en appliquant l'article 10 du règlement n° 574/72, sans que l'article 13 constitue un obstacle à cette application.

50. Ainsi, le fait qu'un travailleur salarié soit bénéficiaire de prestations dans l'État d'emploi ne lui fait pas perdre ipso facto le bénéfice des prestations dans l'État de résidence: il y a lieu d'appliquer les règles anticumul communautaires.

51. Dans l'arrêt Luijten[37], que l'Adjudication Officer invoque à l'appui de la thèse de l'inapplicabilité de l'article 10, le requérant au principal, ressortissant néerlandais, résidait aux Pays-Bas avec son épouse. Travailleur indépendant en Belgique, il avait droit aux allocations familiales belges. Au titre de la résidence, la famille Luijten était également bénéficiaire des allocations familiales néerlandaises.

52. Vous n'avez pu résoudre le conflit de droits aux prestations qui en résultait en faisant application des articles 73 et 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement n° 574/72, l'article 73 étant à l'époque des faits inapplicable aux travailleurs indépendants[38].

53. Faute de dispositions spéciales applicables, vous avez réglé le cumul de droits en faisant application de l'article 13:

« ... selon une jurisprudence constante de la Cour, les dispositions du titre II des règlements n^{os} 3 et 1408/71, qui déterminent la

35 — Précité.

36 — Ibidem, point 15.

37 — Du 10 juillet 1986 (60/85, Rec. p. 2365).

38 — Voir conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn, Rec. p. 2367.

législation applicable aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tendent à ce que les intéressés soient soumis au régime de sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls de législation nationale applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités »[39].

54. L'article 13 du règlement n° 1408/71 s'applique donc ici de manière *subsidiaire*, le cumul de droits en présence ne relevant pas du champ d'application des dispositions du titre III de ce règlement.

55. D'ailleurs, aujourd'hui, la situation de M. Luijten relèverait de l'article 73 — désormais applicable aux travailleurs indépendants[40] —, et le cumul entre les droits à prestation belge et néerlandais serait soumis à l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72, le droit aux prestations familiales néerlandais n'étant assorti que d'une condition de résidence et non d'une condition d'emploi.

56. On ne saurait donc déduire de l'arrêt Luijten que l'article 13 peut avoir pour effet de paralyser l'application des règles anticumul des articles 76 ou 10, paragraphe 1, sous b), i), alors que ces dispositions étaient, en tout état de cause, inapplicables à la situation d'espèce.

57. L'invocation par l'Adjudication Officer de votre arrêt du 12 juin 1986, Ten Holder[41], paraît tout aussi peu pertinente.

58. M^me^ Ten Holder, ressortissante néerlandaise avait exercé un emploi en Allemagne avant d'être frappée d'une incapacité de travail et de retourner vivre aux Pays-Bas. Si elle a pu toucher, pendant un temps, des prestations d'assurance maladie de la part de l'Allemagne, elle s'est vue rapidement privée de toute indemnisation. La question était donc posée de savoir si elle restait soumise à la législation allemande en vertu de l'article 13.

59. Il n'y avait donc pas, à proprement parler, cumul de prestations, mais, au contraire, une sorte de « conflit négatif », aucune législation ne prenant en compte la situation de l'intéressée.

60. Vous avez jugé que,

« ... bien que ladite disposition [l'article 13, paragraphe 2, sous a)] ne mentionne pas expressément le cas d'un travailleur qui n'est pas occupé au moment où il entend bénéficier de prestations de maladie, il y a lieu de l'interpréter en ce sens qu'elle vise, le cas échéant, la législation de l'État sur le territoire duquel le travailleur a été occupé en dernier lieu »[42].

61. On ne peut donc déduire ni de l'arrêt Ten Holder ni de l'arrêt Luijten que l'article 13 du règlement n° 1408/71 entraîne l'inapplication de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72 au travailleur frontalier placé dans une situation telle celle que nous soumet le juge a quo.

39 — Arrêt précité, point 12.

40 — Depuis sa modification par l'article 1^er^ du règlement n° 3427/89, précité.

41 — 302/84, Rec. p. 1821.

42 — Ibidem, point 13.

62. Soulignons que la finalité des dispositions du règlement n° 1408/71 régissant le cumul des prestations familiales est d'empêcher que tant le bénéficiaire direct d'une prestation familiale, c'est-à-dire le travailleur, que les bénéficiaires indirects de celle-ci, les enfants au premier chef, puissent bénéficier simultanément de deux prestations de même nature, sans distinguer selon que les droits à prestation du chef d'un même enfant sont cumulés par plusieurs personnes ou par une seule.

63. On observera par ailleurs que le formulaire E 411 [43], par lequel l'institution compétente pour l'octroi des prestations familiales dans l'État membre d'emploi du travailleur demande à connaître si un droit à de telles prestations existe dans l'État membre de résidence des membres de la famille, n'exclut pas que ces droits soient cumulés par une seule et même personne [44].

64. En conséquence, le cumul de droits concurrents du chef d'une même personne peut donner lieu à l'application de l'article 10 du règlement n° 574/72, de même qu'il peut donner lieu à celle de l'article 76 du règlement n° 1408/71, comme vous l'avez d'ailleurs jugé dans l'arrêt du 27 juin 1989, Georges [45].

65. L'article 13 du règlement n° 1408/71 posant le principe qu'un travailleur salarié est soumis au régime de sécurité sociale d'un seul État membre, l'intéressé ne peut être obligé de cotiser deux fois [46]. Inversement, il ne peut s'enrichir de manière injustifiée du fait du concours de législations différentes, dès lors que les avantages acquis en vertu des lois nationales sont préservés. *Ce texte n'a nullement pour effet de suspendre l'application des articles du titre III et des règles anticumul qu'ils contiennent* [47]. Au contraire, il reçoit application, nous l'avons vu avec l'arrêt Luijten, en l'absence d'une disposition communautaire spécifique [48].

66. La première question, telle qu'elle est formulée, doit donc, à notre avis, recevoir une réponse négative: l'article 13 ne fait pas obstacle à l'application de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i); le travailleur frontalier placé dans les mêmes conditions que l'intimée au principal peut être la « personne ayant droit aux prestations ou allocations familiales » dans l'État de résidence au sens de l'article 10.

67. C'est ailleurs, à notre sens, que se situe la difficulté pour l'application de cet article.

68. Le droit aux prestations familiales accordé par la législation irlandaise étant fondé sur le seul critère de la résidence, le cumul sera réglé non par l'article 76 du règlement n° 1408/71, mais par l'article 10 du règlement n° 574/72.

43 — Voir annexe I des observations de la Commission.

44 — Voir ibidem, cadre n° 2: « conjoint *ou autre personne* dont il faut vérifier le droit à prestations familiales dans le pays de résidence des membres de la famille » (souligné par nous).

45 — Précité.

46 — Voir, sur ce point, l'arrêt du 5 mai 1977, Perenboom (102/76, Rec. p. 815).

47 — Ainsi que les règles anticumul contenues dans d'autres règlements qui viennent compléter le titre III, tel le règlement n° 574/72.

48 — Pour un autre exemple d'application de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 en l'absence d'une disposition communautaire spécifique, voir l'arrêt du 29 juin 1988, Rebmann (58/87, Rec. p. 3467).

69. Aux termes du paragraphe 1, sous b), i), de cet article, il y suspension des droits conférés par l'article 73 dès lors qu'une activité professionnelle est exercée sur le territoire de l'État de résidence par la *personne ayant droit aux prestations.*

70. Qu'en est-il lorsque le bénéficiaire des prestations dans l'État de résidence n'est pas celui qui y exerce une activité professionnelle?

71. Une application littérale de la disposition en cause conduirait nécessairement à écarter la suspension des droits tirés de l'article 73.

72. C'est donc à ce titre, et non du fait de l'article 13 du règlement n° 1408/71, que la suspension pourrait s'avérer impossible.

73. Examinons les conséquences d'une telle interprétation littérale.

74. Jusqu'au 20 juin 1985, date d'application de la modification de l'article 10, le droit à prestation dans l'État d'emploi résultant de l'application de l'article 73 était suspendu par application de l'article 10, paragraphe 1, ancien, le conjoint du travailleur salarié exerçant une activité professionnelle dans l'État de résidence. Cette suspension devrait cesser à compter de cette date, le conjoint du travailleur salarié n'étant pas, dans l'État de résidence, la « personne ayant droit aux prestations » au sens de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), modifié.

75. Or, la modification de cet article intervenue en 1985 avait précisément pour but, à la suite de l'arrêt Robards, précité, d'*étendre* la liste des personnes résidant avec les enfants donnant lieu à suspension des prestations de l'État d'emploi, au motif qu'elles travaillent dans l'État de résidence. Il s'agissait notamment, rappelons-le, de permettre au conjoint divorcé gardien des enfants de percevoir, de son chef, directement les prestations familiales dans son État de résidence [49].

76. L'interprétation littérale restrictive de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), nouveau, du règlement n° 574/72 réduirait son champ d'application à tel point que la suspension des droits tirés de l'article 73 deviendrait impossible là où elle était prescrite avant la modification de 1985.

77. Si le législateur communautaire avait eu l'intention, avec la modification de l'article 10 du règlement n° 574/72 telle qu'elle résulte du règlement n° 1660/85, de remettre en cause le principe de la priorité donnée à la législation de l'État de résidence lorsqu'une activité professionnelle y est exercée, nul doute que ce point aurait été évoqué dans les considérants de ce règlement.

78. De plus, une interprétation littérale de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), conduirait au paradoxe suivant.

79. Lorsque, comme dans l'affaire Robards, les parents divorcés dont l'un travaille dans un État membre et l'autre dans l'État de

49 — Voir les points 13 et 14 des considérants du règlement n° 1660/85.

résidence des enfants résident séparément dans chacun de ces États, l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), s'applique et il y a suspension des droits tirés de l'article 73.

80. En revanche, lorsque les deux époux, qui travaillent dans deux États membres différents, résident ensemble avec leurs enfants dans le même État, l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), deviendrait inapplicable et la législation de l'État d'emploi prévaudrait, au seul motif que l'époux créancier des prestations dans l'État de résidence n'est pas celui qui y exerce l'activité professionnelle, alors que les liens qui rattachent la famille à l'État de résidence sont ici particulièrement forts.

81. Ne perdons pas de vue que les articles 76 et 10 poursuivent le même objectif: faire prévaloir la loi de l'État de résidence de la famille lorsque 1) une activité professionnelle y est exercée, et 2) des prestations y sont versées soit au titre de l'emploi (article 76) soit sans condition d'emploi (article 10).

82. L'application de l'article 76 permettra toujours de faire prévaloir le droit à prestation dans l'État de résidence, dès lors qu'une activité professionnelle y est exercée. C'est, en effet, cette activité qui ouvre droit aux prestations. Au contraire, une interprétation restrictive de l'article 10 nouveau du règlement n° 574/72 ferait obstacle à la suspension des droits à prestation dans l'État de résidence, alors même qu'une activité professionnelle y est exercée par le conjoint, au seul motif que celle-ci n'est pas exercée par l'« ayant droit aux prestations ».

83. Aussi, dès lors que, dans l'État de résidence de toute la famille,

— un droit à prestation existe sans condition d'emploi;

— une activité professionnelle est exercée par le conjoint du bénéficiaire des prestations,

les conditions pour faire prévaloir la lex loci laboris de l'État de résidence nous paraissent réunies. Certes, l'activité professionnelle n'est pas exercée par la même personne que le créancier des prestations, mais celles-ci, fondées sur l'assistance, sont dues même dans le cas d'absence d'activité professionnelle dans cet État par ce créancier. L'important est qu'un des conjoints y travaille, et la *fiction de la résidence dans l'État d'emploi* prévue par l'article 73 n'a pas lieu de s'appliquer.

84. Cette solution s'accorde avec votre arrêt du 14 décembre 1989, Dammer[50], qui, dans un cas de cumul de droits à prestation non expressément prévu par les règles anticumul communautaires, a fait jouer la règle de priorité de l'État de résidence de l'enfant.

85. Dès lors qu'est remplie l'ultime condition posée par votre jurisprudence pour que la suspension des droits tirés de l'article 73 s'applique, à savoir la perception *effective* des allocations dans l'État de résidence[51], nous ne voyons pas d'obstacle à l'application de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72.

50 — Précité, points 15 et 16.

51 — Arrêts du 13 novembre 1984, Salzano, points 10 et 11 (191/83, Rec. p. 3741), et du 20 avril 1978, Raggazzoni, point 12 (134/77, Rec. p. 963).

86. Contrairement au domaine des prestations chômage ou maladie [52], les règlements n[os] 1408/71 et 574/72 n'ont pas pris en compte la *spécificité* de la situation des travailleurs frontaliers en matière de prestations familiales, bien que ceux-ci soient soumis aux dispositions de ces règlements, et notamment à l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72 [53]. Ils n'ont pas expressément envisagé le cas où, les deux époux résidant dans le même État, l'ayant droit aux prestations familiales dans cet État n'est pas celui qui y travaille, mais celui qui travaille dans l'État voisin.

87. Dans cette dernière hypothèse, les liens qui rattachent la famille à l'État de résidence sont beaucoup plus forts que ceux qui la relient à l'autre État. Nous ne pensons pas que ce type de cumul doive être réglé différemment de celui dans lequel l'ayant droit aux prestations familiales dans l'État de résidence sans condition d'emploi est en même temps celui qui y travaille, ce qui recouvre la situation de l'arrêt Robards et des parents divorcés.

88. Vous avez d'ailleurs rappelé dans cet arrêt que, compte tenu de la finalité de l'article 10 du règlement n° 574/72, « il n'y a pas lieu de l'interpréter de manière restrictive » [54].

89. Nous en concluons que l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), tel que modifié, doit être interprété en ce sens qu'il suspend les droits à prestation tirés de l'article 73 du règlement n° 1408/71 dès lors qu'une activité professionnelle est exercée dans l'État de résidence par l'ayant droit à prestation sur le critère de la résidence ou par son *conjoint*, dès lors qu'il réside dans cet État.

90. Rappelons, enfin, que la suspension des droits tirés de l'article 73 peut n'être que partielle. En effet,

« 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 » [55].

Si donc le montant des prestations perçues dans l'État de résidence devait être inférieur à celui qui aurait été perçu dans l'État d'emploi dans le cadre de l'article 73, l'institution compétente de cet État devra verser le complément [56]. Cette exigence figure désormais à l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), depuis sa modification par l'article 2 du règlement n° 1249/92 du Conseil [57].

91. La réponse que nous vous proposons à la première question devrait permettre au juge a quo de résoudre le litige qui lui est soumis. La seconde question n'exige, par conséquent, qu'un bref examen à titre subsidiaire.

52 — Voir par exemple l'article 20 du règlement n° 1408/71.

53 — Voir, pour un exemple d'application de cet article aux travailleurs frontaliers, l'arrêt du 19 février 1981, Beeck, précité.

54 — Arrêt du 3 février 1983, Robards, précité, point 15 in fine.

55 — Arrêt du 4 juillet 1985, Kromhout, précité, point 21.

56 — Arrêts du 19 février 1981, Beeck, précité, point 12; du 23 avril 1986, Ferraioli (153/84, Rec. p. 1401), et du 27 juin 1989, Georges, précité.

57 — Règlement précité. Cet article est applicable à partir du 15 janvier 1986.

92. Nous avons vu, en effet, que la requérante au principal n'a pas, selon nous, *perdu* ses droits dans l'État de résidence par l'effet de l'application de l'article 13.

93. Si, néanmoins, tel devait être le cas, il appartiendrait au juge national, faisant application de son droit interne, de désigner le créancier des prestations dans cet État.

94. Si le créancier devait être le mari, l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72 serait ici encore applicable, le titulaire du droit à allocation sans condition d'emploi dans l'État de résidence étant également celui qui y travaille.

95. Nous concluons donc à ce que vous disiez pour droit:

« 1) L'article 13 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement (CEE) n° 574/72, tel que modifié, dans l'hypothèse où le titulaire des droits à prestations familiales dans l'État d'emploi, au sens de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71, est également le titulaire de droits à pareilles prestations, mais sans condition d'activité professionnelle, dans l'État de résidence où son conjoint exerce une telle activité.

L'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement (CEE) n° 574/72 doit être interprété en ce sens qu'il suspend, à hauteur du montant des prestations familiales effectivement reçues dans l'État de résidence sans condition d'activité professionnelle, les droits aux prestations familiales tirés de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71, dès lors qu'une activité professionnelle est exercée dans l'État de résidence par l'ayant droit à prestation dans cet État ou par son conjoint qui y réside avec lui.

2) Si le travailleur titulaire des droits tirés de l'article 73 perd ou n'est plus en mesure de faire valoir ses droits à prestation dans l'État de résidence, il appartient au juge national de désigner par application de la législation nationale le titulaire de ces droits.

Lorsque le titulaire du droit à allocation sans condition d'emploi dans l'État de résidence est également celui qui y travaille, l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), a pour effet de suspendre, à hauteur du montant des prestations familiales effectivement perçues, les droits que son conjoint tient de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71. »