CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 12 janvier 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. La présente procédure préjudicielle, dont vous avez été saisis par la cour du travail de Bruxelles, se rapporte à la délimitation du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 [1].

2. La juridiction de renvoi demande qu'il soit répondu à ses questions préjudicielles dans le cadre d'un litige où elle est appelée à statuer sur le versement de prestations au titre de la loi belge du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'allocations aux handicapés [2].

3. En sa qualité de tuteur de sa fille majeure handicapée, le demandeur au principal souhaite obtenir le versement d'allocations pour handicapés adultes conformément aux dispositions belges en vigueur, et plus précisément de l'allocation dite spéciale ainsi que de l'allocation pour l'aide d'une tierce personne.

4. Le demandeur au principal est ressortissant allemand, ainsi que sa fille née le 28 février 1961. Il a d'abord été fonctionnaire de la Bundesanstalt für Flugsicherung (office fédéral allemand de la sécurité aérienne). Ayant été engagé au début des années 60 par l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (ci-après « Eurocontrol »), il a établi son domicile en Belgique. Du point de vue de la sécurité sociale, il était soumis au régime propre audit organisme. Aujourd'hui, il est à la retraite.

5. Sa fille est handicapée de naissance et n'a par conséquent jamais pu travailler. Elle a vécu et vit toujours au foyer de ses parents, bien qu'elle passe la majeure partie de la semaine dans un centre de réhabilitation. Le demandeur a toujours contribué à l'entretien de sa fille.

6. L'État belge a versé, au bénéfice de la fille du demandeur, des allocations familiales et une allocation supplémentaire d'enfant handicapé jusqu'à ce qu'elle ait atteint l'âge limite légal de 25 ans. Les demandes d'allocations pour handicapé adulte introduites par M. Schmid pour sa fille ont été rejetées au motif que cette dernière n'avait jamais été soumise, en qualité de travailleur, à la législation en matière de sécurité sociale et qu'elle était de

* Langue originale: l'allemand.

1 — Règlement n° 1408/71 du Conseil 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 du 5 juillet 1971, p. 2), dans la version du règlement n° 2001/83 du Conseil du 2 juin 1983, (JO L 230 du 22 août 1983, p. 6), modifié en dernier lieu par les règlements n°s 1247/92, 1248/92 et 1249/92 du Conseil du 30 avril 1992, (JO L 136, p. 1).

2 — La loi du 27 juin 1969 a été partiellement abrogée et modifiée par la loi du 27 février 1987 avant d'être complétée par la loi du 20 juillet 1991, entrée en vigueur le 1er août 1991.

nationalité allemande. Le recours formé contre cette décision n'a pas abouti. Dans la procédure d'appel actuellement pendante, la juridiction appelée à statuer a déféré à la Cour les questions suivantes:

Les articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'est admise au bénéfice de la législation nationale d'un État membre conférant un droit légalement protégé aux allocations de handicapé, la handicapée qui est ressortissante d'un État membre et, sans avoir jamais eu la qualité de travailleur salarié ou non salarié ni de fonctionnaire au sens de l'article 2 de ce règlement, a cependant perçu antérieurement certaines prestations dans l'État membre contre lequel elle a engagé une action en application de la loi relative aux allocations aux handicapés, mais exclusivement en considération de son handicap et sans qu'elle ni son père n'aient été soumis à aucune obligation imposée par les dispositions légales ou réglementaires en matière de sécurité sociale en vigueur dans cet État membre, tandis que son père, également ressortissant d'un État membre, possédait, lui, la qualité de travailleur ou de fonctionnaire au sens de l'article 2, paragraphes 1 ou 3, du règlement précité, mais n'a pas été soumis aux dispositions légales ou réglementaires en matière de sécurité sociale en vigueur dans l'État membre auquel sa fille a adressé sa demande ni dans aucun autre tel que visé par le règlement?

A titre subsidiaire et en cas de réponse affirmative à la première question:

1) Comment doit-on interpréter le terme « fonctionnaire » figurant à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1408/71? En particulier, doit-on considérer qu'entre dans le champ d'application personnel de cette disposition, un fonctionnaire d'État au service d'un État membre qui est en congé sans solde et est devenu fonctionnaire auprès d'une organisation internationale qui a un statut propre et un régime propre de sécurité sociale impliquant que l'intéressé est exempté de « toutes contributions obligatoires à des organismes nationaux de prévoyance sociale »?

   En cas de réponse affirmative, la protection s'étend-elle également aux membres de sa famille et à ses survivants, quoique le texte ne contienne aucune disposition à cet égard?

2) Peut-on revendiquer un droit personnel en faisant référence à sa qualité de membre de la famille, au sens de l'article 2, paragraphe 1? Cela est-il possible également et même si la demanderesse séjourne dans une institution qui est subventionnée et bénéficie de l'intervention d'un fonds social, alors que, d'autre part, la législation relative aux allocations aux handicapés dont l'application est réclamée subordonne l'octroi de celles-ci à une enquête sur les ressources de l'intéressé et ne tient plus compte (une fois que celui-ci est majeur) des revenus de ses parents?

7. Pour le détail des faits et le cadre juridique ainsi que l'argumentation des parties, nous renvoyons au rapport d'audience.

B — Appréciation

8. Les questions préjudicielles visent à permettre à la juridiction de renvoi d'apprécier le point de savoir si le droit communautaire impose d'octroyer à la fille du demandeur les allocations belges pour handicapés adultes, lesquelles sont versées aux allocataires en raison d'un droit propre.

9. Mme Schmid, la fille du demandeur, remplit — et ce point est incontesté — toutes les conditions requises pour les allocations demandées, à l'exception de la nationalité belge. Les arguments échangés au cours de la procédure devant la Cour ont fait apparaître que le critère de la nationalité belge peut être remplacé, dans certaines circonstances, par celui de la qualité de travailleur salarié. Cependant, vu les faits, cette règle ne peut s'appliquer en l'occurrence. Il n'y a donc pas lieu de s'attarder sur cette possibilité.

10. Pour que sa demande aboutisse, il faudrait que l'applicabilité du droit communautaire permette à la fille du demandeur d'écarter la condition de nationalité belge. On peut songer à cet égard au principe de l'égalité de traitement inscrit à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, d'après lequel les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles le règlement est applicable, sont soumises aux mêmes obligations et bénéficient des mêmes droits, au titre de la législation de tout État membre, que ceux imposés ou reconnus aux ressortissants de cet État.

11. Depuis sa plus récente modification, en juillet 1992[3], le bénéfice des dispositions de la loi belge relative à l'octroi d'allocations aux handicapés s'étend également et expressément aux personnes relevant du champ d'application du règlement n° 1408/71[4]. Cette modification établit dans un acte juridique d'un État membre une conséquence juridique qui résulte de toute manière déjà du droit communautaire.

12. En ce qui concerne le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71, la jurisprudence actuelle de la Cour de justice ne laisse dès à présent aucun doute quant au fait que les allocations litigieuses instituées par le droit belge sont susceptibles d'en faire partie[5]. Depuis la dernière modification du règlement n° 1408/71[6], cette intégration dans le champ d'application se trouve expressément prévue dans le texte même du règlement[7]. Même la définition des membres de la famille bénéficiaires du règlement a été modifiée en vue de tenir compte des allocations pour handicapés. A l'article 1er, lettre f), il a été procédé à l'insertion du point ii) suivant:

« toutefois, s'il s'agit de prestations pour handicapés accordées en vertu de la législa-

3 — *Moniteur belge* du 1er août 1991, p. 16971.

4 — Voir l'article 4, paragraphe 1, point 2, loc. cit.

5 — Arrêt du 13 novembre 1974 dans l'affaire 39/74, Costa/Belgique, Rec. 1974, p. 1251; arrêt du 28 mai 1974 dans l'affaire 187/73, Callemeyn/Belgique, Rec. 1974, p. 553 et arrêt du 17 juin 1975 dans l'affaire 7/75, Époux F./État belge, Rec. 1975, p. 679; voir également le rapport d'audience dans l'affaire C-326/90, Commission/Belgique, joint à l'arrêt du 10 novembre 1992, Rec. 1992, p. I-5517, arguments de la Commission qui ont abouti à la condamnation.

6 — Voir le règlement n° 1247/92 du Conseil 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 (JO L 136 du 19 mai 1992, p. 1).

7 — Voir l'article 4, paragraphe 2 bis et l'annexe II bis (article 10 bis) du règlement n° 1408/71.

tion d'un État membre à tous les ressortissants de cet État qui satisfont aux conditions requises, le terme 'membre de la famille' désigne au moins le conjoint, les enfants mineurs ainsi que les enfants majeurs à charge du travailleur salarié ou non salarié ».

13. Les dispositions modificatives sont entrées en vigueur au 1er juillet 1992[8], de sorte que ce n'est que depuis cette date qu'elles peuvent s'appliquer aux faits de la présente espèce. Les questions préjudicielles doivent donc en tout état de cause être appréciées au regard de la situation juridique antérieure à la modification du règlement.

14. Ni une décision en ce sens que les prestations litigieuses versées aux handicapés peuvent relever du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 ni leur mention explicite à la suite de la modification apportée au règlement ne peuvent dispenser de l'obligation d'examiner le champ d'application personnel du règlement pour les prestations visées dans le cas concret.

15. Cela est d'autant plus vrai que les allocations pour handicapés, comme celle visée en l'espèce, constituent une forme mixte de prestation sociale qui ne peut être qualifiée très précisément ni de prestation de sécurité sociale au sens de l'article 4, paragraphe 1 ni de prestation d'assistance sociale au sens de l'article 4, paragraphe 4 du règlement n° 1408/71, qui serait exclue du champ d'application du règlement.

16. Aux termes d'une jurisprudence constante de la Cour[9] « s'il peut paraître désirable, du point de vue de l'application de ce règlement, d'établir une distinction nette entre les régimes législatifs relevant, respectivement, de la sécurité sociale et de l'assistance, on ne saurait exclure la possibilité qu'en raison de son *champ d'application personnel*[10], de ses objectifs et de ses modalités d'application, une législation s'apparente simultanément à l'une et à l'autre des deux catégories, échappant ainsi à toute classification globale »[11].

17. Ce passage laisse déjà transparaître que le champ d'application personnel des dispositions pertinentes peut avoir une incidence sur la réponse à donner à la question de l'applicabilité matérielle de ces dispositions.

3 — Voir l'article 3 du règlement modificatif n° 1247/92, loc. cit., note 6.

9 — Affaire 39/74, loc. cit., aux points 5 et 6 des motifs; arrêt du 9 octobre 1974 dans l'affaire 24/74, Caisse régionale d'Assurance Maladie/Biason, Rec. 1974, p. 999, au point 9 des motifs; affaire 183/73, Callemeyn, loc. cit., au point 6 des motifs et arrêt du 20 juin 1991 dans l'affaire C-356/89, Newton, Rec. 1991, p. I-3017. Tous ces arrêts se rapportent à des allocations pour handicapés. Voir également l'arrêt du 24 février 1987 dans les affaires jointes 379/85 à 381/85 et 93/86, CRAM Rhône-Alpes/Giletti, Rec. 1987, p. 955, point 9 des motifs. Cet arrêt a été prononcé à propos d'une allocation supplémentaire.

10 — Souligné par l'auteur.

11 — Voir l'arrêt 39/74, Costa, loc. cit., note 5, et l'arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire 249/83, Hoeckx/Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn Kalmthout, Rec. 1985, p. 973, au point 12 des motifs, où il est souligné que le risque couvert doit avoir un lien avec ceux énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1 du règlement; l'arrêt a été rendu à propos d'une allocation de subsistance, de même que l'arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire 122/84, Scrivener/Centre Public d'Aide Sociale Chastre, Rec. 1985, p. 1027, au point 19 des motifs; voir également l'arrêt du 6 juillet 1978 dans l'affaire 9/78, Directeur Régional de la Sécurité Sociale Nancy/Gillard, Rec. 1978, p. 1661, au point 5 des motifs, où, à propos de la prise en compte de périodes de captivité en temps de guerre dans le calcul des pensions, la Cour a retenu, comme critère de distinction, les éléments constitutifs et les finalités de la prestation. Voir également le troisième considérant du règlement n° 1247/92, loc. cit., note 6.

18. Concernant la qualification des allocations pour handicapés, la Cour de justice a fait observer que

« ... si, par certaines de ses caractéristiques, une législation relative à l'octroi d'allocations aux handicapés s'apparente à l'assistance sociale — notamment lorsqu'elle retient le besoin comme critère essentiel d'application et fait abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation — elle se rapproche néanmoins de la sécurité sociale dans la mesure où, ayant abandonné l'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance, elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie; ... compte tenu de la définition large du cercle des bénéficiaires, une telle législation remplit en réalité une *double fonction*[12] consistant, d'une part, à garantir un minimum de moyens d'existence à des handicapés placés entièrement en dehors du système de la sécurité sociale et, d'autre part, à assurer un complément de revenu aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale atteints d'une incapacité permanente de travail... »[13].

19. Sous l'empire du règlement n° 3, le prédécesseur du règlement n° 1408/71, la Cour déclarait déjà que:

« ... partant, une législation nationale prévoyant un droit, légalement protégé, à allocation pour handicapés relève, au regard des personnes visées par le règlement n° 3, du domaine de la sécurité sociale au sens de l'article 51 du traité et de la réglementation communautaire prise en application de cette disposition »[14].

20. Ceci revient à faire dépendre le champ d'application matériel de la détermination préalable du champ d'application personnel du règlement. Alors que le règlement n° 1408/71 était déjà applicable, la Cour a confirmé sa jurisprudence et a relevé une nouvelle fois très clairement les conditions d'application du règlement à ses bénéficiaires. Elle a dit en effet ce qui suit:

« ... ainsi, au regard d'un travailleur salarié ou assimilé qui bénéficie dans un État membre d'une pension d'invalidité, une législation assurant aux handicapés un droit à 'allocation', légalement protégé, relève, en ce qui concerne ces travailleurs, du domaine de la sécurité sociale, au sens de l'article 51 du traité et de la réglementation prise pour l'application de cette disposition, alors même qu'une telle législation pourrait échapper à cette qualification pour ce qui concerne d'autres catégories de bénéficiaires »[15].

21. Le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 est indiqué à son article 2. L'article 2, paragraphe 1 se lit comme suit:

12 — Souligné par l'auteur.

13 — Voir l'arrêt 39/74, Costa, loc. cit., note 5, aux points 7 et 8 des motifs. A propos de la double fonction des prestations sociales, voir également l'arrêt du 5 mai 1983 dans l'affaire 139/82, Piscitello/INPS, Rec. 1983, p. 1428, au point 12 des motifs. Cet arrêt a été rendu à propos de la classification d'une pension complémentaire. Voir également l'arrêt 187/73, Callemeyn, loc. cit., note 5, au point 8 des motifs. Dans le même sens déjà, à propos du revenu garanti aux personnes âgées, voir l'arrêt du 22 juin 1972 dans l'affaire 1/72, Frilli/Belgique, Rec. 1972, p. 457, aux points 14 et 15 des motifs; également dans le même sens, à propos d'une allocation supplémentaire versée à des bénéficiaires de pensions de vieillesse par un Fonds national de solidarité, voir les affaires jointes 379/85 à 381/85 et 93/86, loc. cit., au point 10 des motifs.

14 — Voir l'arrêt Costa, loc. cit., note 5, points 9 à 11.

15 — Arrêt 187/73, Callemeyn, loc. cit., note 5, point 11; voir dans le même sens, également, Newton, arrêt C-356/89, loc. cit., note 9.

« 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 États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou bien des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. »

22. Comme la personne qui revendique les prestations, la fille du demandeur, n'a à aucun moment été salariée et ne le sera jamais, sa situation juridique propre ne la fait pas entrer directement dans le champ d'application personnel du règlement. Elle pourrait cependant relever des dispositions de ce règlement en sa qualité de membre de la famille de son père.

23. Dans une situation comparable, deux arrêts prononcés dans les années 70 [16] ont reconnu aux membres de la famille de travailleurs migrants le droit à des allocations pour handicapés par application du règlement n° 1408/71. Dans l'affaire 7/75, Époux F., les parents d'un enfant mineur avaient demandé le versement d'une allocation pour handicapé au titre du droit belge. Ils avaient la nationalité italienne et le père avait en tout cas la qualité de travailleur migrant au sens du règlement.

24. Dans les motifs de l'arrêt, la Cour relève ce qui suit:

« en ce qui concerne... la jouissance des droits en vertu d'une législation nationale prévoyant des allocations pour handicapés, ni le travailleur lui-même, ni les membres de sa famille ne sauraient être défavorisés par rapport aux ressortissants de l'État de résidence, du seul fait qu'ils ne possèdent pas la nationalité de celui-ci » [17].

25. Plus loin, la Cour ajoute ce qui suit:

« ... en ce qui concerne plus particulièrement le cas d'un enfant handicapé réunissant dès sa minorité les conditions requises pour bénéficier, en tant que membre de la famille d'un travailleur, des allocations aux handicapés, l'égalité de traitement... ne saurait prendre fin à la sortie de la minorité, si l'enfant, à cause de son handicap, est empêché d'acquérir lui-même le statut de travailleur au sens du règlement; ... en effet, s'il n'en était pas ainsi, le travailleur, soucieux d'assurer à son enfant le bénéfice durable des allocations nécessitées par l'état de handicapé, serait incité à ne pas rester dans l'État membre où il s'est établi et a trouvé son emploi, ce qui irait à l'encontre du but recherché par le principe de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, compte tenu, entre autres, du droit reconnu en vertu de ce principe au travailleur et aux membres de sa famille de demeurer sur le territoire d'un État membre dans lequel le travailleur a occupé un emploi, dans les conditions déterminées par le règlement n° 1251/70... » [18].

26. La Cour a entièrement confirmé sa jurisprudence Époux F. [19] dans l'affaire Inzi-

16 — Arrêt 7/75, Époux F, loc. cit., note 5, et arrêt du 16 décembre 1976 dans l'affaire 73/76, Inzirillo/Caisse d'Allocations Familiales de Lyon, Rec. 1976, p. 2057.

17 — Arrêt 7/75, Époux F., loc. cit., voir note 5 ci-dessus, au point 17 des motifs.

18 — Voir l'affaire 7/75, loc. cit., note 5, points 18 à 20 des motifs.

19 — Affaire 63/76, loc. cit., note 16, points 15 à 17.

rillo, 63/76, où un handicapé adulte de nationalité italienne vivant chez son père, un travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71, avait demandé une allocation pour handicapé au titre de la réglementation française.

27. Eu égard à cette jurisprudence, l'appréciation de la présente espèce dépend du point de savoir si le demandeur relève du champ d'application du règlement n° 1408/71. Le point de départ de cet examen est l'article 2, paragraphe 1 précité, qui dit expressément que les travailleurs salariés ou non salariés ainsi que les membres de leur famille et les survivants relèvent du champ d'application personnel du règlement, ainsi que, le cas échéant, l'article 2, paragraphe 3, qui énonce que:

« Le présent règlement s'applique aux fonctionnaires et au personnel qui, selon la législation applicable, leur est assimilé, dans la mesure où ils sont ou ont été soumis à la législation d'un État membre à laquelle le présent règlement est applicable. »

28. Cette disposition pourrait s'appliquer au demandeur dans la mesure où, d'une part, pendant sa période d'activité à la Bundesanstalt für Flugsicherung, il avait statut de fonctionnaire allemand et qu'il n'a pas perdu ce statut lorsqu'il a commencé à travailler chez Eurocontrol, puisque c'est dans le cadre d'un congé sans solde [20] qu'il a quitté le service de la Bundesanstalt. D'autre part, de par son emploi à Eurocontrol, le requérant a pu acquérir le statut d'un fonctionnaire auprès d'une organisation internationale ou, en tout cas, celui d'une personne assimilée à un tel fonctionnaire.

29. Il y a toutefois maintes raisons de douter que l'article 2, paragraphe 3 du règlement puisse contribuer au succès de la thèse du demandeur. L'applicabilité à titre personnel des dispositions du règlement aux fonctionnaires et assimilés est limitée par une indication relative à la portée matérielle de ce règlement. Ce n'est que dans la mesure où une réglementation nationale relevant du champ d'application matériel du règlement leur est ou leur était applicable que les fonctionnaires ou assimilés peuvent entrer dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71. De même qu'en matière de formes mixtes de systèmes nationaux de prestations sociales, la Cour renvoie au champ d'application personnel du règlement pour en déterminer le champ d'application matériel, le législateur communautaire procède en sens inverse pour définir le champ d'application personnel du règlement en ce qui concerne les fonctionnaires et assimilés.

30. Cela peut aboutir dans des cas extrêmes à un raisonnement en forme de cercle vicieux. Il est imaginable par exemple qu'un fonctionnaire ou assimilé perçoive des allocations de handicapé pour lui-même ou son enfant et que ces allocations le fassent tomber potentiellement dans le champ d'application personnel du règlement, à condition cependant que les dispositions au titre desquelles la prestation doit être versée relèvent du champ d'application matériel du règlement, la décision quant au point de savoir si les prestations en question relèvent ou non du champ d'application matériel du règlement dépendant alors de la question de

20 — Urlaub ohne Gewährung (mot à mot: congé sans octroi). Voir le point 11 des observations de la partie demanderesse. Il faut sans doute lire Urlaub ohne Gewährung von Bezügen (congé sans octroi de rémunération — voir la question subsidiaire 1.: ... fonctionnaire... qui est en congé sans solde...).

savoir si les personnes qui prétendent à la prestation sont au nombre de celles auxquelles le règlement est applicable.

31. Un doute supplémentaire quant au point de savoir si l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 peut venir à l'appui des conclusions du demandeur résulte du fait que les membres de la famille du fonctionnaire et les personnes qui leur sont assimilées ne sont pas mentionnées, ou en tout cas pas expressément, dans le texte de cette disposition.

32. Cela ne signifie pas nécessairement que les prestations relevant du champ d'application du règlement accordées à des fonctionnaires ou assimilés ne pourraient en aucun cas bénéficier également aux membres de la famille. Nous songeons par exemple aux prestations familiales au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h). Ainsi, d'un point de vue purement hypothétique, un fonctionnaire ou assimilé peut, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, se trouver inclus dans le champ d'application personnel du règlement du seul fait qu'il est le bénéficiaire de prestations familiales.

33. Ces considérations soulignent cependant que la notion de fonctionnaire ou assimilé au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement doit être déterminée non dans l'abstrait, en ce sens que certaines personnes entreraient globalement dans le champ d'application personnel du règlement, mais simplement en fonction d'une vision concrète des prestations en cause dans chaque cas d'espèce. Cela est vrai a fortiori lorsqu'il s'agit de prestations qui sont accordées au bénéfice des membres de la famille.

34. Eu égard au libellé de l'article 2, paragraphe 3, du règlement, nous croyons qu'il est très clair que les membres de la famille du bénéficiaire potentiel ne sauraient acquérir des droits propres. En dernière analyse, c'est l'affaire de la juridiction nationale de définir la nature juridique des prestations à octroyer au titre des dispositions nationales ainsi que de déterminer les ayants droit à ces prestations au sens de ces dispositions. Il semble ainsi concevable que, dans certaines circonstances, compte tenu de leur sens et de leur objet et eu égard à la jurisprudence Inzirillo et Époux F., les allocations pour handicapés accordées dans le cadre de prestations familiales puissent déboucher sur une allocation, en substance identique, pour handicapés adultes.

35. D'après les informations dont la Cour dispose sur les prestations litigieuses dans la procédure au principal, celles-ci ne sont octroyées qu'aux bénéficaires qui y sont cités, de sorte que l'article 2, paragraphe 3, du règlement ne pourra être appliqué au bénéfice de la fille du requérant.

36. Il faut alors se demander si la partie demanderesse est une bénéficiaire du règlement n° 1408/71 au sens de l'article 2, paragraphe 1, de ce texte. Ainsi que nous l'avons laissé entendre ci-dessus, il faudrait pour cela que son père soit un travailleur salarié ou non salarié au sens de cette disposition. Il est vrai que, dans le cadre de l'interprétation des dispositions relatives à l'établissement de la libre circulation des travailleurs au sein de la Communauté, la Cour de justice a retenu une définition large de la notion communautaire de travailleur salarié.

37. Dans l'affaire Echternach et Moritz [21], la Cour a constaté ce qui suit:

« un ressortissant communautaire travaillant dans un État membre autre que son État d'origine ne perd pas la qualité de travailleur, au sens de l'article 48, paragraphe 1, du traité, du fait qu'il occupe un emploi auprès d'une organisation internationale, même si les conditions de son entrée et de son séjour dans le pays d'emploi sont spécialement régies par une convention internationale conclue entre l'organisation internationale et l'État du siège de cette organisation. »

Il en résulte, en particulier, qu'un enfant d'un tel travailleur ressortissant d'un État membre ne saurait se voir refuser le bénéfice des droits et privilèges que lui procurent l'article 48 du traité et le règlement n° 1612/68.

38. En ce qui concerne les possibilités d'exclure, au titre de l'article 48, paragraphe 4 du traité CEE, certaines personnes du champ d'application des autres paragraphes de cet article, la Cour impose de procéder à un examen strict au vu du but poursuivi par ces dispositions [22].

39. Sans qu'il soit besoin de procéder à un examen détaillé des circonstances de l'espèce, la jurisprudence de la Cour nous permet de retenir d'ores et déjà que

« l'article 48, paragraphe 4 se borne à prévoir la possibilité pour les États membres d'exclure l'accès de ressortissants d'autres États membres à certaines fonctions dans l'administration publique sans pour autant exclure du traitement communautaire ceux que le États membres auraient néanmoins admis à de telles fonctions » [23].

40. En conséquence

« ... un ressortissant d'un État membre qui occupe, dans un autre État membre, un emploi régi par un statut spécial de droit international... doit être considéré comme travailleur d'un État membre au sens de l'article 48, paragraphes 1 et 2, du traité et bénéficie donc, comme les membres de sa famille, des droits et privilèges prévus par ces dispositions et par celles du règlement n° 1612/68 du Conseil » [24].

41. Il n'est guère difficile de qualifier le demandeur de travailleur salarié au sens de cette définition. Toutefois, il y a lieu de se demander s'il peut également être considéré comme travailleur salarié au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. La thèse de l'identité entre la notion de travailleur salarié au sens de l'article 48 du traité CEE et du règlement n° 1612/68 et celle de travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71 nous paraît contredite par

21 — Arrêt du 15 mars 1989 dans les affaires jointes 389/87 et 390/87, Echternach et autres/Ministre néerlandais de l'enseignement et des sciences, Rec. 1989, p. 723, points 11 et 12.

22 — Voir l'arrêt du 17 décembre 1980 dans l'affaire 149/79, Commission/Belgique, Rec. 1980, p. 3881, au point 11 des motifs.

23 — Voir affaire Echternach et Moritz, loc. cit., note 21, au point 14 des motifs.

24 — Affaire Echternach et Moritz, loc. cit., note 21, point 15 des motifs.

le fait que ce dernier règlement n'a qu'un champ d'application matériel limité.

42. Dans les considérants du règlement, il est dit que:

« ... en raison des importantes différences existant entre les législations nationales quant à leur champ d'application ratione personae, il est préférable de poser le principe suivant lequel le règlement est applicable à tous les ressortissants des États membres *assurés dans le cadre des régimes de sécurité sociale organisés au bénéfice des travailleurs salariés* » [25].

43. Quoique extensive dans son principe, cette définition comporte très clairement une condition restrictive d'assujettissement aux régimes de sécurité sociale pertinents. Cette restriction est confirmée par la disposition déjà examinée ci-dessus relative au champ d'application personnel du règlement par rapport aux fonctionnaires et assimilés, champ d'application qui se trouve limité par des critères matériels.

44. De même, l'existence de la distinction entre les travailleurs salariés et non salariés d'une part et les fonctionnaires et assimilés d'autre part implique selon nous que la notion de travailleur salarié doit être définie en fonction des finalités et de l'objet matériel du règlement.

45. Il semble dès lors douteux que le demandeur puisse être considéré comme travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71. En tant que fonctionnaire allemand, il relevait en principe d'un régime de sécurité sociale particulier. De même, en tant qu'agent d'Eurocontrol, il est soumis à un régime spécifique et l'article 24 de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « Eurocontrol », l'exemptait expressément « de toutes contributions obligatoires à des organismes nationaux de prévoyances sociale » [26]. Or, si le demandeur ne pouvait dès lors pas être considéré comme un travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71, sa fille ne pourrait pas non plus invoquer le statut de son père pour faire valoir des droits au titre du règlement.

46. Une considération ultérieure nous fait douter que la fille de la partie demanderesse puisse même invoquer le règlement n° 1408/71 avec quelque chance de succès, pour obtenir les allocations de handicapés litigieuses. Dans l'affaire Kermaschek [27], la Cour a dégagé une méthode en ce qui concerne le droit au bénéfice des régimes de prestations au sens du règlement n° 1408/71, qui peut être résumée en ce sens que les travailleurs salariés peuvent revendiquer les droits à prestation en tant que droits propres tandis que les membres de la famille des bénéficiaires du règlement n° 1408/71 ne peuvent prétendre qu'aux droits dérivés qu'ils ont acquis en qualité de membres de la famille d'un travailleur salarié. [28]

25 — Souligné par l'auteur.

26 — Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne Eurocontrol, amendée en 1981, loi du 16 novembre 1984, *Moniteur belge* du 30 avril 1985, p. 6014, et Bundesgesetzblatt 1984, II, 69, 71.

27 — Arrêt du 23 novembre 1976 dans l'affaire 40/76, Kermaschek/Bundesanstalt für Arbeit, Rec. 1976, p. 1669.

28 — Voir l'arrêt Kermaschek, loc. cit., note 27 ci-dessus, au point 7 des motifs.

47. Cette jurisprudence a été confirmée dans les arrêts 157/84[29], 94/84[30] et 147/87[31]. Toutefois, relevons que, contrairement aux arrêts Époux F. et Inzirillo, elle n'a pas été élaborée spécifiquement pour les allocations versées aux handicapés[32] et que le premier arrêt distinguant entre droits propres et droits dérivés, à savoir l'arrêt Kermaschek, est *antérieur* à l'arrêt Inzirillo.

48. Si l'on entendait cependant appliquer cette méthode en l'espèce, la fille du demandeur ne pourrait se prévaloir du règlement n° 1408/71, car, conformément aux réponses données par le gouvernement belge et aux observations concordantes des parties à la procédure, les allocations litigieuses pour handicapés adultes ne sont accordées aux intéressés qu'en tant que droit propre.

49. D'après sa jurisprudence la plus récente[33], la Cour semble vouloir procéder, même pour les allocations versées aux handicapés, suivant la distinction entre droits propres et droits dérivés établie dans l'arrêt Kermaschek. Si la Cour persistait dans cette politique, le demandeur ne pourrait valablement se prévaloir, au nom de sa fille, du règlement n° 1408/71.

50. Notre conclusion à ce stade ne signifie cependant nullement que la partie demanderesse ne pourrait pas malgré tout se fonder valablement sur le droit communautaire.

51. Comme il résulte de leurs termes mêmes, les questions de la juridiction de renvoi visent uniquement à une interprétation des dispositions du règlement n° 1408/71. La Cour est cependant tenue de répondre de façon exhaustive aux questions qui lui sont adressées afin de fournir à la juridiction de renvoi tous les critères nécessaires pour apprécier les faits dont elle se trouve saisie de façon correcte au regard du droit communautaire.

52. C'est pourquoi la Cour est parfaitement en droit de prendre position également sur des dispositions communautaires ayant un lien matériel étroit avec celles expressément citées. Cela est vrai a fortiori lorsqu'il aurait suffi d'une formulation plus abstraite des questions préjudicielles pour obliger à un examen de ces normes. En effet, la Cour n'est pas liée par le libellé des questions posées dans une demande préjudicielle. Dans la pratique, elle les interprète de façon à pouvoir apprécier dans son ensemble la problématique de droit communautaire que révèle le cas d'espèce.

53. En l'espèce, le règlement n° 1612/68[34] constitue une telle disposition communautaire dont l'appréciation s'impose au sens décrit ci-dessus. Ainsi que nous avons pu le vérifier précédemment, le demandeur constitue un travailleur au sens de ce règlement, adopté en vue de la mise en œuvre de la liberté de circulation. Le demandeur, ou sa fille, peut le cas échéant se prévaloir de

29 — Arrêt du 6 juin 1985 dans l'affaire 157/84, Frascogna/Caisse des Dépôts et Consignations, Rec. 1985, p. 1739, au point 15 des motifs.

30 — Arrêt du 20 juin 1985 dans l'affaire 94/84, ONEM/Deak, Rec. 1985, p. 1873, au point 11 des motifs.

31 — Arrêt du 17 décembre 1987 dans l'affaire 147/87, Zaoui/CRAMIF, Rec. 1987, p. 5511, au point 11 des motifs.

32 — Arrêt Kermaschek, 40/76, allocations de chômage, affaire Frascogna, 157/84, allocations de vieillesse, affaire Deak, 94/84, allocations de chômage et affaire Zaoui, 147/87, allocations complémentaires à la pension d'invalidité versée à des ressortissants d'un État tiers.

33 — Arrêt du 8 juillet 1992 dans l'affaire C-243/91, État belge/Taghavi, Rec. p. I-4401, points 7 et 8 des motifs.

34 — Règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, JO L 257 du 19 octobre 1968, p. 2.

l'article 7, paragraphe 2 du règlement, aux termes duquel le travailleur au sens de cette disposition bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. L'article 10 du règlement permet l'installation avec le travailleur, entre autres, des proches parents qui sont à sa charge. Ainsi ce groupe de personnes se trouve-t-il expressément inclus dans le cercle des bénéficiaires du règlement.

54. Même si le travailleur salarié n'est plus lié par aucun rapport d'emploi actif, l'article 10 du règlement n° 1612/68 lui accorde à lui et aux membres de sa famille un droit de demeurer sur le territoire de l'État d'emploi au sens de l'article 1er du règlement n° 1251/70 [35]. L'article 7 du règlement n° 1251/70 dispose d'ailleurs expressément ce qui suit:

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

55. En conséquence, le demandeur peut manifestement se prévaloir en son nom propre, voire au nom de sa fille, de l'article 7 du règlement n° 1612/68 ainsi que de celui du règlement n° 1251/70. Si la Cour n'a pas abordé dans son arrêt Époux F. [36] la question de l'applicabilité éventuelle du règlement n° 1612/68, elle a explicitement déclaré dans son arrêt Inzirillo [37], après avoir pris position sur le règlement n° 1408/71, que:

« ... l'obligation d'assurer à l'enfant handicapé adulte d'un tel travailleur l'égalité de traitement par rapport aux ressortissants de l'État de résidence est par ailleurs prévue par d'autres dispositions du droit communautaire relatives à la libre circulation des travailleurs; en effet, l'article 10, paragraphe 1, a), du règlement n° 1612/68 du Conseil du 19 octobre 1968... reconnaît le droit de s'installer avec le travailleur ressortissant d'un État membre, employé sur le territoire d'un autre État membre, non seulement aux descendants de ce travailleur âgés de moins de 21 ans, mais de façon générale aux descendants qui sont 'à sa charge'; ... ce même règlement prévoit à son article 7, paragraphe 2, que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, 'des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux'; ... dans la perspective de l'égalité de traitement recherchée par le règlement n° 1612/68 et compte tenu de l'ensemble de ses dispositions, le champ d'application matériel de l'article 7, paragraphe 2, doit être délimité de manière à comprendre tous avantages sociaux et fiscaux, qu'ils soient liés ou non à un contrat d'emploi, tels qu'une allocation pour handicapés adultes accordée par un État membre à ses propres ressortissants, en vertu d'un régime législatif conférant un droit légalement protégé à allocation. » [38].

56. Le requérant pourrait en conséquence exiger les prestations litigieuses au titre du droit communautaire si elles se présentaient pour lui comme des avantages sociaux et si sa fille pouvait faire valoir le principe d'égalité de traitement. Il semble problématique de donner une réponse positive à cette question puisque l'allocation est accordée à la handicapée en vertu d'un droit propre et que cela peut dépendre du point de savoir si

35 — Règlement n° 1251/70 de la Commission du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi (JO L 142 du 30 juin 1970, p. 24).

36 — Affaire 7/75, loc. cit, note 16.

37 — Affaire 63/76 loc. cit., note 16.

38 — Affaire 63/76 loc. cit., note 16, points 18 à 21.

les membres de la famille d'un travailleur salarié peuvent prétendre à l'égalité de traitement en vertu d'un droit propre ou d'un droit dérivé.

57. Concernant la définition des avantages sociaux au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, la Cour souligne dans une jurisprudence constante qu'il résulte

« de l'ensemble des dispositions de ce règlement ainsi que de l'objectif poursuivi, que les avantages qu'il étend aux travailleurs ressortissant d'autres États membres sont tous ceux qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît, dès lors, comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté » [39].

58. Il est vrai que les allocations litigieuses doivent être accordées non pas au demandeur mais à sa fille. Cependant, le bénéfice du règlement s'étend expressément aux membres de la famille du travailleur migrant, y compris les enfants adultes qu'il a à charge [40].

59. D'après la jurisprudence Lebon [41], les membres de la famille du travailleur ne sont que les bénéficiaires indirects de l'égalité de traitement. Cependant, même d'après cette jurisprudence, ce n'est que dans la mesure où ils ne sont *plus* à la charge du travailleur salarié que les membres adultes de la famille ne peuvent plus invoquer l'article 7, paragraphe 2 en vue de bénéficier d'une prestation leur garantissant un minimum de moyens d'existence.

60. Toutefois, les circonstances de fait dans la procédure au principal sont autres. Le demandeur continue d'assurer l'entretien de sa fille. Cette situation restera en principe inchangée, puisque la fille n'est pas en mesure de s'engager dans une activité professionnelle. Étant donné le handicap de la fille, le lien de dépendance financière, qui est en principe de durée limitée, de l'enfant par rapport aux parents qui sont tenus d'assurer son entretien persistera en l'espèce pour une durée indéterminée.

61. D'après l'arrêt Lebon [42], la seule chose qui importe est le soutien effectif assuré par le travailleur; l'existence d'une obligation d'entretien n'est pas requise. En conséquence, les aides financières publiques accordées en vue de l'entretien de la fille constituent toujours aussi un avantage pour le père qui pourvoit à son entretien [43].

62. Cette appréciation des faits n'est pas modifiée par la circonstance que la fille

39 — Voir affaire 249/83 Hoeckx, loc. cit., note 11, point 20 des motifs ainsi que l'affaire 122/84, Scrivener, loc. cit., note 11, point 24 des motifs.

40 — Voir l'article 10, paragraphe 1, a) du règlement n° 1612/68.

41 — Arrêt du 18 juin 1987 dans l'affaire 316/85, CPAS du Courcelles/Lebon, Rec. 1987, p. 2811, point 12 des motifs.

42 — Affaire 316/85, loc. cit., note 41.

43 — Voir l'arrêt du 26 février 1992 dans l'affaire C-3/90, Bernini/Ministre néerlandais de l'Enseignement et des Sciences, Rec. 1992, p. I-1071, aux points 22 et suivants.

séjourne quelquefois dans une institution de réhabilitation subventionnée. D'une part, le fait est, semble-t-il, déjà pris en considération dans le cadre de la réglementation nationale relative à l'octroi des prestations. D'autre part, la circonstance que la fille bénéficie de prestations d'assistance sous une autre forme ne pourrait aller au détriment du demandeur que si l'ensemble des prestations d'entretien était à la charge d'un tiers, ce qui est cependant très improbable.

63. Enfin, il reste à déterminer si la fille du demandeur peut se fonder directement sur le principe de l'égalité de traitement, ou si seul le père peut se prévaloir de ce principe au bénéfice des membres de sa famille.

64. La thèse selon laquelle seul le travailleur peut valablement arguer de l'interdiction de discrimination est confortée d'une part par le concept du bénéfice indirect accordé aux membres de la famille, tel qu'il se trouve évoqué dans l'arrêt Lebon [44]. D'autre part, cette thèse pourrait se trouver confirmée également par l'arrêt Taghavi [45]. Il est vrai que dans l'affaire Taghavi, la personne qui avait demandé la prestation était un ressortissant d'un pays tiers, ce qui exclut déjà la comparaison avec les circonstances de la présente affaire.

65. Même l'arrêt Lebon ne dit d'ailleurs rien quant aux conséquences qu'entraînerait une réponse positive à la question de savoir si certaines prestations publiques versées à des membres de la famille constituent un avantage social pour le travailleur salarié.

66. En revanche, dans l'arrêt Inzirillo [46] déjà, la Cour a expressément relevé que l'enfant handicapé a droit à l'égalité de traitement. Dans son arrêt Bernini [47], elle s'est même prononcée en ce sens qu'un membre de la famille d'un travailleur migrant peut, dans les circonstances décrites dans cette affaire, invoquer *directement* l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 pour faire valoir des droits *propres*.

67. Selon nous, un bénéficiaire doit dans ces circonstances pouvoir invoquer, même *en son nom propre*, le principe d'égalité de traitement [48]. Lorsque l'ensemble des conditions à l'obtention d'un droit doivent être réunies dans le chef d'un membre de la famille, il faut que cette personne bénéficie également de l'égalité de traitement, à moins de vouloir empêcher la réalisation des objectifs du principe de l'égalité de traitement.

68. Cette interprétation est d'ailleurs appuyée également par le libellé de l'article 7 du règlement n° 1251/70, qui ne fait aucune différence entre les travailleurs salariés et les autres bénéficiaires du règlement, et emploie tout simplement le terme de « bénéficiaires ».

44 — Affaire 316/85, loc. cit., note 41.

45 — Affaire 243/91, loc. cit., note 33, au point 11 des motifs.

46 — Affaire 63/76, loc. cit., note 16, au point 18 des motifs.

47 — Affaire 3/90, loc. cit., note 43, au point 26 des motifs.

48 — Voir également le point 33 des conclusions prononcées le 16 décembre 1992 par l'avocat général M. Jacobs dans l'affaire C-111/91, Commission/Luxembourg, Rec. 1993, p. I-817, I-828.

69. Du fait que la nationalité de la fille a motivé le refus de lui verser les prestations demandées, celle-ci a été la victime d'une discrimination directe. Mais, même par rapport à la personne du demandeur, son père, la condition de nationalité constituerait au moins une discrimination indirecte puisque les enfants des travailleurs migrants ont bien plus souvent la nationalité d'un pays étranger que les enfants de travailleurs nationaux.

70. En fin de compte, le demandeur pourra, agissant au nom de sa fille, valablement se fonder sur le principe d'égalité de traitement tel qu'il se trouve exprimé dans les règlements n° 1612/68 et n° 1251/70.

C — Conclusion

71. En conséquence, nous proposons de répondre aux questions préjudicielle dans les termes suivants:

« 1) Les articles 2 et 3 du règlement n° 1408/71 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne sauraient permettre à une handicapée de faire valoir un droit propre à des allocations pour handicapés, lorsque ni elle ni son père — par l'intermédiaire duquel elle a acquis son statut au regard du droit communautaire — n'ont été affiliés à l'un des régimes de sécurité sociale dont le règlement n° 1408/71 vise à assurer la coordination.

2) Toutefois, en sa qualité de fille d'un travailleur migrant, elle peut se prévaloir, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, d'un droit propre au bénéfice des prestations demandées dans les cas où elle se trouve encore à la charge du travailleur migrant et où ces prestations se présentent donc comme des avantages sociaux pour ce dernier. »