que le lien du mariage subsiste ou non entre les deux parents qui pourraient, le cas échéant, bénéficier de prestations pour un même enfant ne justifie pas d'apporter une réponse différente au problème de cumul de prestations que la disposition en question est destinée à résoudre. Compte tenu de la finalité de cette disposition, il n'y a pas lieu de l'interpréter d'une manière restrictive mais en ce sens qu'elle s'applique à un conjoint divorcé.

3. L'article 177 du traité donne mission à la Cour non de formuler des opinions sur des questions générales ou hypothétiques, mais de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres.

Dans l'affaire 149/82,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, par le Social Security Commissioner et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

STEPHANIE ROBARDS

et

INSURANCE OFFICER

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 73, paragraphe 1, et 76 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2) ainsi que sur l'interprétation et, le cas échéant, la validité de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1),

LA COUR (troisième chambre),

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

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure ainsi que les observations présentées conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. L'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, dispose que

«Le travailleur soumis à la législation d'un État membre autre que la France a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci.»

Au sujet du terme «membre de la famille», l'article 1, lettre f), de ce règlement contient la définition suivante:

«Le terme 'membre de la famille' désigne toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation au titre de laquelle les prestations sont servies ou, dans les cas visés à l'article 22, paragraphe 1, alinéa a), et à l'article 31, par la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside; toutefois, si ces législations ne considèrent comme membre de la famille ou du ménage qu'une personne vivant sous le toit du travailleur, cette condition est réputée remplie lorsque la personne en cause est principalement à la charge dudit travailleur.»

En vertu de l'article 76 du règlement n° 1408/71,

«Le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu des dispositions des articles 73 ou 74 est suspendu si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ou allocations familiales sont également dues en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de famille résident.»

Le règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, dispose que

«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 subordonné à des conditions d'assurance ou d'emploi, est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille:

a) des prestations sont dues en application des articles 73 ou 74 du règlement. Toutefois, si le conjoint du travailleur ou du chômeur visé par ces articles exerce une activité professionnelle sur le territoire dudit État membre, le droit aux prestations ou allocations familiales dues en application desdits articles est suspendu; seules sont versées les prestations ou

allocations familiales de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille et à la charge de cet État membre.»

2. Mme Stephanie Robards, ressortissante du Royaume-Uni, était mariée depuis 1967 avec M. Hugh John Robards. Trois enfants sont nés de ce mariage. La famille résidait, depuis 1970, en Irlande.

En 1978, les époux se sont séparés et Mme Robards a regagné le Royaume-Uni. Elle a été accompagnée des deux enfants plus jeunes, l'aîné restant en Irlande. Au Royaume-Uni, Mme Robards exerçait un travail salarié. M. Robards continuait à résider et à travailler en Irlande.

Par ordonnance de divorce du 3 juin 1980, rendue par la High Court d'Angleterre, le mariage a été dissous. Par une ordonnance de la même juridiction du 4 février 1980, la garde des deux enfants plus jeunes avait été accordée à la mère, et celle de l'aîné au père. M. Robards était tenu de verser une somme de 9 UKL par enfant et par semaine en tant que pension alimentaire pour les deux enfants plus jeunes.

Depuis son retour au Royaume-Uni, Mme Robards avait perçu les prestations pour enfant à charge servies au Royaume-Uni pour les deux enfants qui vivaient avec elle. Après le divorce, M. Robards a demandé pour ses trois enfants le versement des prestations pour enfant à charge au titre de la législation irlandaise, prestations qui lui ont été accordées à partir du 1er juillet 1980, et ceci pour ce qui est des deux enfants plus jeunes en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Ayant eu connaissance de cela, l'Insurance Officer a alors décidé que les prestations pour enfants à charge ne seraient plus servies à Mme Robards à partir du 6 juillet 1980. Cette décision a été fondée, en ce qui concerne les deux enfants plus jeunes, sur l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 et sur l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, l'Insurance Officer ayant considéré que la disposition de la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 ne pouvait plus s'appliquer après le divorce.

La requérante a formé un recours devant le Local Tribunal contre cette décision de l'Insurance Officer en tant qu'elle affectait les prestations servies pour ses deux enfants plus jeunes. L'Insurance Officer a alors admis que Mme Robards avait droit, en vertu des principes dégagés par la jurisprudence de la Cour en la matière, à la différence entre le montant plus élevé des prestations au Royaume-Uni et l'allocation servie à M. Robards en Irlande. Le Local Tribunal a rejeté par ailleurs le recours.

3. Contre cette décision, Mme Robards s'est pourvue en appel devant le Social Security Commissioner.

Le Social Security Commissioner a estimé que si Mme Robards et son ex-époux se trouvaient tous deux au Royaume-Uni, il ne ferait pas de doute que ce serait Mme Robards qui avait droit aux prestations pour les deux enfants d'une façon prioritaire par rapport à son ex-époux.

Le Social Security Commissioner a exposé à ce sujet qu'au Royaume-Uni, en vertu du Child Benefit Act 1975, les prestations pour enfants étaient versées à la personne «responsable de l'enfant». Une personne serait réputée assumer la responsabilité de l'enfant si elle demeurait avec l'enfant ou si elle contribuait à l'entretien de l'enfant pour un montant qui ne pouvait être inférieur à celui des prestations pour enfants. Une série de règles de priorité s'appliqueraient à des demandes concurrentes de plusieurs personnes responsables d'un enfant. En particulier, la personne demeurant avec l'enfant percevrait les prestations d'une

façon prioritaire devant une personne contribuant à l'entretien de l'enfant. Il ne serait pas nécessaire, au regard du droit à percevoir des prestations pour enfant servies au Royaume-Uni, que l'intéressé soit un travailleur ou ait une activité professionnelle.

Pour ce qui est de la législation irlandaise, le Social Security Commissioner a exposé qu'en vertu du Children's Allowances Act 1944 ainsi que du Children's Allowances (Amendment) Act 1946, tel que modifié par le Social Welfare (Miscellaneous Provisions) Act 1963, la personne avec laquelle un enfant, ayant droit à des prestations, résidait normalement avait qualité pour percevoir les allocations. Hormis le cas d'une personne versant une contribution financière aux fins de l'entretien d'un enfant hébergé dans une institution, une personne ne pourrait pas, selon ces dispositions, être habilitée à percevoir les prestations pour enfants dans le chef d'un enfant, du seul fait d'une contribution financière à l'entretien de l'enfant.

Le Social Security Commissioner a estimé que la solution du litige dont il était saisi dépendait de la question de savoir si le droit de Mme Robards aux prestations familiales selon la législation britannique était suspendu en vertu des dispositions communautaires, et en particulier de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, du fait de l'octroi de prestations familiales à M. Robards pour les deux enfants vivant avec Mme Robards par l'institution compétente irlandaise.

A cet égard, Mme Robards a notamment fait valoir les arguments suivants dans la procédure devant le Social Security Commissioner:

— Elle continuerait d'être le «conjoint» de son mari divorcé au sens de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 après la dissolution du mariage. Selon la thèse contraire, on arriverait au résultat absurde qu'elle pourrait réclamer les prestations prévues par la législation du Royaume-Uni pour son fils aîné vivant en Irlande, cependant que son ex-mari percevrait celles prévues en Irlande pour les enfants vivant au Royaume-Uni.

— Les enfants vivant avec elle ne sauraient être considérés, depuis la dissolution du mariage, comme «membres de famille» de M. Robards au sens de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, conformément à la définition de ce terme prévue par l'article 1, lettre f), de ce règlement, et ceci quelles que soient les dispositions nationales à cet effet.

— M. Robards ne remplirait pas, du seul fait qu'en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, les enfants étaient considérés comme résidant sur le territoire irlandais, les conditions de la législation irlandaise exigeant que les deux enfants devaient «résider normalement avec lui».

— Il serait contraire au principe d'égalité des sexes de la priver du droit des prestations familiales pour ses enfants vivant avec elle au Royaume-Uni, État membre à la législation duquel elle était soumise.

C'est dans ces circonstances que le Social Security Commissioner a décidé, le 5 mai 1982, de soumettre à la Cour à titre préjudiciel, en vertu de l'article 177 du traité CEE, les questions suivantes:

1) Comment convient-il d'interpréter l'expression «membre de la famille» telle qu'elle figure dans le règlement

(CEE) n° 1408/71, lorsque le droit national en vertu duquel les prestations familiales sont servies accorde le bénéfice de telles prestations sans se référer expressément à la qualité de membre d'une famille, tant en ce qui concerne le bénéficiaire que l'enfant pour lequel elles sont versées?

2) Le droit ouvert à un travailleur soumis à la législation d'un État membre autre que la France (en l'espèce, la république d'Irlande) de bénéficier, en application de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71, des prestations familiales prévues par la législation de cet État membre pour les enfants résidant dans un autre État membre (en l'espèce, le Royaume-Uni) est-il susceptible d'être suspendu, soit

   a) en vertu de l'article 76 du règlement (CEE) n° 1408/71 si les enfants dont il s'agit résident avec un travailleur dans tel autre État membre dans lequel le droit à prestations, ouvert à ce travailleur pour les enfants résidant avec lui, n'est pas subordonné au fait qu'il exerce effectivement une activité professionnelle dans cet État membre, soit

   b) en vertu de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement (CEE) n° 574/72 si le conjoint divorcé de ce travailleur exerce une activité professionnelle dans cet autre État membre et a droit, en vertu du droit interne de cet État, aux prestations familiales pour ces enfants?

3) En cas de réponse négative aux questions 2 a) et 2 b) ci-dessus,

   a) les prestations familiales octroyées selon le droit d'un État membre doivent-elles être considérées (aux fins de l'article 10 du règlement (CEE) n° 574/72) comme dues en vertu de l'article 73, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 pour des enfants résidant normalement en dehors du territoire d'un État membre si, en vertu du droit de cet État membre, le droit aux prestations familiales n'est reconnu à une personne que pour autant que les enfants résident normalement avec l'intéressé et que ce dernier réside lui-même normalement dans cet État membre?

   b) Le fait qu'un travailleur soumis à la législation d'un État membre (en l'espèce, la république d'Irlande) a droit, en vertu de l'article 73, paragraphe 1, précité, à des prestations familiales pour des enfants résidant dans un autre État membre (en l'espèce, le Royaume-Uni) permet-il de conclure qu'en vertu de l'article 10 du règlement (CEE) n° 574/72, un travailleur dans cet autre État membre n'est pas en droit de percevoir, ou en tout cas de percevoir au taux plein, des prestations familiales correspondantes pour ces enfants, prestations que cette personne serait sinon en droit de percevoir en vertu de la législation de cet État membre?

4) En cas de réponse affirmative à la question 3 b), l'article 10 du règlement (CEE) n° 574/72 est-il valide en tant qu'il a pour effet de priver un travailleur du bénéfice de prestations familiales auxquelles il aurait droit en vertu du seul droit national?

4. La décision de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 mai 1982.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été

déposées par l'Insurance Officer, représenté par Mlle Ann V. Windsor, Senior Legal Assistant au Department of Health and Social Security, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. John Carbery, conseiller au service juridique du Conseil, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. John Forman, membre du service juridique de la Commission.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, par ordonnance du 28 octobre 1982, de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations des parties

1. Observations de l'Insurance Officer

En ce qui concerne la *première question*, l'Insurance Officer se réfère à la définition visée à l'article 1, lettre f), et observe que toute législation selon laquelle il est une condition d'octroi des prestations que la personne concernée est responsable de l'enfant, considérant une personne comme responsable si l'enfant vit avec cette personne, admettrait implicitement que l'enfant et ladite personne constituent un ménage dans le sens de cette définition. Au titre de la législation du Royaume-Uni, un enfant devrait être considéré comme membre du ménage dans lequel il vit. La question de savoir si ce même enfant peut être considéré comme membre de la famille d'une personne résidant dans un autre État membre appellerait une réponse à la lumière de la législation de cet autre État membre.

En ce qui concerne la *deuxième question*, l'Insurance Officer observe qu'en vertu de l'article 73, paragraphe 1, et conformément au principe général de l'article 13, paragraphe 2, lettre a), du règlement n° 1408/71, la charge du versement des prestations familiales pour les enfants résidant dans l'un des États membres est transférée à un autre État membre, avec suspension du droit aux prestations dans le premier État membre. Les articles 76 du règlement n° 1408/71 et 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 établiraient des procédures spécifiques destinées à empêcher le cumul des prestations et allocations familiales allouées au travailleur.

La règle contenue dans la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), en vertu de laquelle la prestation du pays de résidence est suspendue, serait une disposition anticumul générale. Alors que l'article 76 du règlement n° 1408/71 réglerait le cas dans lequel la prestation due en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71 se superpose au droit aux prestations né de l'exercice d'une activité professionnelle, l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 s'appliquerait dans l'hypothèse où les prestations sont servies en raison de la résidence. Par conséquent, l'article 76 ne serait pas pertinent aux fins de la présente affaire.

L'application de la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), serait limitée au seul conjoint. Dans le cas de conjoints, qui sont tous deux travailleurs, on pourrait estimer qu'ils détiennent des droits concurrents et, dans ces conditions, les règlements conféreraient la priorité au pays de résidence, même si, selon une jurisprudence désormais constante de la Cour (arrêt du 19. 2. 1981 dans l'affaire 104/80, Beeck, Recueil p. 503), cette priorité était assortie d'une garantie concernant la différence entre le montant dû en vertu de la législation de

l'État d'emploi et le montant perçu dans l'État de résidence.

La question de savoir si une personne doit être considérée comme le conjoint d'une autre personne devrait dépendre de la législation appliquée par l'institution qui entend se prévaloir des dispositions de l'article 10 du règlement n° 574/72. Ainsi, selon la législation du Royaume-Uni, une personne divorcée, considérée comme «ex-conjoint», ne serait pas comprise dans le terme «conjoint».

Si l'on appliquait la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 à des personnes divorcées, dont l'une ou l'autre pourrait se remarier, il serait pensable qu'encore un autre État membre soit en situation d'appliquer l'article 73 du règlement n° 1408/71, ce qui aurait pour conséquence qu'on appliquerait une deuxième fois pour les mêmes enfants l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72. Le montant total dû pourrait donc en définitive être supérieur au plus haut taux de prestations dans chacun des États membres considérés. Un tel résultat ne saurait se justifier.

L'Insurance Officer rappelle, en outre, qu'en vertu de l'article 75, paragraphe 1, lettre b), du règlement n° 1408/71, si les prestations n'étaient pas affectées à l'entretien d'un membre de la famille par la personne à laquelle elles doivent être servies, l'institution compétente servirait ces prestations avec effet libératoire à la personne ayant la charge effective de ce membre de la famille, par l'intermédiaire de l'autorité compétente du pays de résidence. Il serait donc possible pour l'ayant droit dans le pays de résidence de demander à l'institution compétente de ce pays de se mettre en rapport avec l'institution compétente de l'État membre d'emploi afin que la prestation soit versée directement au pays de résidence.

En conclusion, l'Insurance Officer est d'avis de répondre par la négative à l'une et l'autre branche de la deuxième question.

En ce qui concerne la *troisième question, sous a)*, le droit aux prestations et allocations familiales au titre de l'article 73 du règlement n° 1408/71 naîtrait lorsqu'un travailleur est employé dans un État membre à la législation duquel il est soumis, cependant que des membres de sa famille résident dans un autre État membre. Les conditions devant être remplies à cet égard seraient celles fixées par la législation de l'État membre d'emploi qui déterminerait aussi qui a qualité de membre de la famille. Le fait qu'une prestation ne soit pas due au travailleur lui-même du fait que l'enfant n'habite pas sous son toit ne serait pertinent, en vertu de l'article 1, lettre f), du règlement n° 1408/71, que si tel est le critère utilisé par cette législation pour savoir si la personne est ou non membre de la famille du travailleur. Il serait sans intérêt aux fins de l'application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, dès lors qu'il ne constitue qu'un critère de détermination de la personne bénéficiaire, en fonction des modalités d'application du régime des prestations familiales.

Quant à la *troisième question, sous b)*, l'Insurance Officer est d'avis qu'en cas d'application incorrecte de l'article 73, paragraphe 1, le pays de résidence est néanmoins habilité à appliquer les dispositions relatives au cumul. La question de savoir qui est «membre de la famille d'un travailleur» devrait être résolue à la lumière de la législation ouvrant droit aux prestations. On ne saurait contester le droit pour le pays d'emploi de déterminer si les prestations sont dues au titre de sa législation. Si cette législation ne reconnaissait pas le divorce, l'État

membre appelé à appliquer l'article 10 du règlement n° 1408/71 pouvait néanmoins valablement le faire, au motif que, pour la même période et pour les mêmes enfants, les prestations sont dues en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71.

Il serait suffisant de vérifier si les prestations familiales ont été octroyées dans le pays d'emploi du travailleur, en application de l'article 73, pour pouvoir appliquer les dispositions relatives au cumul. Le fait que l'article 73, paragraphe 1, puisse occasionnellement être appliqué de manière erronée ne devrait pas pour autant se traduire par une interprétation de l'article 10 contraire aux finalités de cette dernière disposition.

L'Insurance Officer estime donc qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à cette question.

En ce qui concerne la *quatrième question,* l'Insurance Officer observe que l'article 10 du règlement n° 574/72 constitue à la fois une règle générale applicable au cumul et une exception à la règle de priorité d'application de la législation de l'État d'emploi. Ni l'une, ni l'autre ne pourraient être considérées comme incompatibles avec les objectifs de l'article 51. Cependant, conformément à la jurisprudence de la Cour, une telle règle destinée à éviter le cumul ne serait applicable que pour autant qu'elle ne prive pas sans cause les intéressés du bénéfice accordé par une législation nationale. Par conséquent, le cas échéant, il conviendrait de n'appliquer que de manière partielle la règle anticumul contenue à l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 et d'allouer la différence entre le montant dont le paiement est suspendu et celui reçu au titre de l'exercice d'une activité professionnelle.

L'Insurance Officer estime, par conséquent, qu'il y a lieu de répondre à la quatrième question en ce sens que la règle de suspension des allocations familiales dans le pays de résidence, contenue à l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72 ne peut valablement s'appliquer qu'à concurrence du montant dû en vertu de la législation de l'État d'emploi, de manière à allouer à l'intéressé la différence entre les montants des deux allocations à titre de complément.

2. Observations du Conseil

Le Conseil observe tout d'abord qu'il n'a l'intention de prendre position que sur la quatrième question, concernant la validité de l'article 10 du règlement n° 574/72, et que ses observations visent à appuyer la validité de l'acte adopté par lui.

L'article 10 du règlement n° 574/72 viserait à établir des règles applicables en cas de cumul de droits à prestations ou allocations familiales, et aurait pour objet la mise en œuvre du chapitre VII du règlement n° 1408/71 et notamment de son article 76. Les règles prévues par les articles 10 du règlement n° 574/72 et 76 du règlement n° 1408/71 constitueraient une application particulière du principe général énoncé à l'article 12 du règlement n° 1408/71, selon lequel ce règlement ne peut conférer ni maintenir le droit de bénéficier de plusieurs prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire: l'article 76 du règlement n° 1408/71 prévoirait que, si des prestations sont également dues en raison de l'exercice d'une activité professionnelle sur le territoire de l'État membre dans lequel les membres de famille résident, le droit aux prestations dues en vertu de l'article 73 de ce règlement est suspendu; l'article 10 du règlement n° 574/72 suspendrait le droit à des prestations ou allocations familiales dues indépendam-

ment de conditions d'assurance ou d'emploi, lorsque des prestations sont dues en application des articles 73 ou 74 du règlement.

Toutefois, une exception serait prévue de cette dernière règle à l'article 10, paragraphe 1, lettre a), au bénéfice du conjoint exerçant une activité professionnelle. Cette exception, visant à couvrir le cas le plus courant des travailleurs migrants dont les familles résident dans deux ou plusieurs États membres, ne serait pas, selon la volonté du législateur, limitée strictement au conjoint du travailleur. Elle devrait plutôt être interprétée comme couvrant la situation de l'ex-conjoint et même des personnes qui ont la garde des enfants, le fait que ces cas exceptionnels ne sont pas mentionnés expressément devant être considéré comme une omission. Les allocations pour enfants seraient octroyées en définitive au profit de l'enfant qui aurait le plus de chance d'en bénéficier lorsqu'elles sont versées à la personne qui en a effectivement la charge.

Une telle interprétation de l'article 10 du règlement n° 574/72 serait conforme à la jurisprudence de la Cour inspirée du principe fondamental de la libre circulation des travailleurs et de la finalité de l'article 51 du traité CEE, selon laquelle 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 des bénéfices d'un droit aux prestations ouverts selon la législation d'un État membre, jurisprudence qui n'aurait pas fait état d'une éventuelle invalidité de l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72.

Le Conseil estime que la Cour devrait interpréter le terme «conjoint» utilisé à l'article 10, paragraphe 1, lettre a), comme couvrant des personnes ayant la garde légale des enfants pour lesquels les allocations sont dues et avec lesquels ils résident, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de la disposition de combler la lacune existant lorsque le mariage est dissous et que la personne ayant la garde des enfants est un travailleur au sens de ce règlement.

3. Observations de la Commission

La Commission estime que la notion de «membre de la famille», utilisée à l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 est définie à l'article 1, lettre f), du règlement qui renvoie à la «législation au titre de laquelle les prestations sont servies». Il faudrait donc se demander si la législation irlandaise assimile l'enfant ou les enfants en question à «toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage». L'article 1, lettre f), préciserait à cet égard que, lorsque la législation à prendre en considération impose que la personne doit vivre sous le toit du travailleur, cette condition est réputée remplie lorsque la personne en cause est principalement à la charge du travailleur.

Il semblerait que la législation irlandaise n'utilise pas expressément les notions utilisées à l'article 1, lettre f), du règlement, son critère étant celui de la «résidence normale», ainsi que l'avait expliqué le Social Security Commissioner dans sa décision de renvoi. En appliquant l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, les autorités irlandaises auraient donc dû se poser la question de savoir si — en admettant que la personne était à considérer comme un membre de la famille par leur législation — les critères légaux de «résidence normale»

étaient couverts par la notion de «sous le toit du travailleur». Dans l'affirmative, la personne aurait pu toujours être considérée comme membre de la famille, même si, en réalité, sans résider chez le travailleur, elle était cependant «principalement à la charge dudit travailleur».

La signification des dispositions communautaires en question serait, par conséquent, très largement déterminée par les dispositions nationales en la matière. Ce n'est qu'en vertu de la deuxième partie de la disposition de l'article 1, lettre f), que le législateur communautaire pourrait imposer une interprétation particulière, en ce sens que l'expression «vivant sous le toit du travailleur» peut être considérée comme signifiant «principalement à la charge du travailleur».

Si, à ce stade, on considérait que l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 est applicable aux faits de l'espèce et confère à M. Robards le droit aux prestations familiales irlandaises pour les deux enfants résidant au Royaume-Uni, la question de l'interprétation des autres dispositions communautaires citées dans l'ordonnance de renvoi se poserait.

A cet égard, la Commission observe tout d'abord que l'article 76 du règlement n° 1408/71 ne saurait être appliqué en l'espèce parce que les prestations en question ne sont pas dues au Royaume-Uni «en raison» de l'exercice d'une activité professionnelle.

En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, cette disposition aurait eu pour effet, avant le divorce, de suspendre les prestations irlandaises en raison du fait que Mme Robards exerçait une activité professionnelle au Royaume-Uni. La question se poserait donc de savoir si, aux fins de l'application de cette disposition, le «conjoint» peut, dans certaines circonstances, être un «ex»-conjoint.

La Commission serait disposée à répondre par l'affirmative à cette question. Plutôt que sur une interprétation stricte du mot «conjoint», l'accent devrait être mis sur la situation «professionnelle» du travailleur en question. La circonstance que Mme Robards travaillait au Royaume-Uni devrait donc avoir la primauté sur la circonstance qu'elle n'était pas mariée. En outre, depuis l'élaboration des premières règles communautaires de sécurité sociale, le caractère d'automaticité attaché à la notion traditionnelle de la famille et de ses membres aurait souvent cédé le pas à des notions plus souples de dépendence et de responsabilité.

Il conviendrait donc de donner une réponse affirmative à la partie b) de la deuxième question posée et, dès lors, il ne serait plus nécessaire de se pencher sur les autres questions.

III — Procédure orale

Mme Stephanie Robards, représentée par Me Michael Douglas, barrister, l'Insurance Officer, représenté par Mlle Ann V. Windsor, le Conseil, représenté par M. John Carbery, et la Commission, représentée par M. John Forman, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 25 novembre 1982.

Mme Robards a notamment fait valoir qu'afin d'éviter toutes difficultés dans le cas d'époux divorcés, il ne suffirait pas d'interpréter l'article 10, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 574/72, mais il faudrait constater, d'une manière plus générale, que les articles 73 et 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement

n° 574/72 ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de priver les membres d'une cellule de famille autonome dont le travailleur ne fait pas partie, comme c'est le cas après le divorce pour l'ex-conjoint qui n'a pas la garde des enfants, des bénéfices auxquels ils ont droit dans le cadre de la législation de l'État membre dans lequel ils résident.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 16 décembre 1982.

En droit

1 Par décision du 5 mai 1982, parvenue à la Cour le 13 mai 1982, le Social Security Commissioner a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles ayant pour objet l'interprétation des articles 1, sous f), 73 et 76 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), et de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1) ainsi que la validité de ce dernier article.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige pendant devant le Social Security Commissioner, entre Mme Stephanie Robards, ressortissante britannique résidant au Royaume-Uni, et l'Insurance Officer, et portant sur le droit de Mme Robards de bénéficier de prestations familiales selon la législation britannique au titre de deux de ses enfants dont elle a la garde.

3 Mme Robards était mariée avec M. Hugh Robards. Trois enfants sont nés de ce mariage. La famille résidait en Irlande. En 1978, les époux se sont séparés et Mme Robards, accompagnée de ses deux enfants plus jeunes, a regagné le Royaume-Uni où elle a exercé et exerce encore un travail salarié. L'enfant aîné est resté en Irlande où M. Robards a continué à résider et à travailler. Par jugement du 3 juin 1980, rendu par la High Court d'Angleterre, le mariage a été dissous. La garde des deux enfants plus jeunes a été accordée à la mère et celle de l'aîné, au père qui était par ailleurs tenu de verser une pension alimentaire pour les deux enfants plus jeunes.

4 A son retour au Royaume-Uni, Mme Robards a perçu les prestations britanniques pour enfants à charge. Après le divorce, M. Robards a demandé le versement des prestations pour enfants à charge au titre de la législation irlandaise, qui lui ont été accordées à partir du 1er juin 1980. Pour ce qui est des deux enfants plus jeunes, résidant au Royaume-Uni, celles-ci lui ont été octroyées en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. A la suite de cette décision, l'Insurance Officer a retiré à Mme Robards le bénéfice des prestations britanniques. Pour ses deux enfants plus jeunes, cette décision a été prise en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 et de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72. Il a cependant admis par la suite, conformément au principe énoncé dans l'arrêt de la Cour du 19 février 1981 (Beek/Bundesanstalt für Arbeit, affaire 104/80, Recueil p. 503) de ne suspendre le versement des prestations britanniques que jusqu'à concurrence du montant des prestations irlandaises versées à M. Robards.

5 Contre la décision de suspendre le versement des prestations britanniques pour ses deux enfants plus jeunes, Mme Robards a introduit un recours.

6 Le Social Security Commissioner, saisi de ce litige, a estimé que le droit de Mme Robards au bénéfice des prestations britanniques pour enfants à charge soulevait des questions de droit communautaire. Il a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une série de questions relatives aux dispositions des règlements n°s 1408/71 et 574/72 en matière de prestations et allocations familiales, et visant plus particulièrement

1) l'interprétation de l'expression «membre de la famille», figurant dans les dispositions du règlement n° 1408/71 concernant des prestations familiales;

2) l'application aux prestations familiales dues en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 des règles anticumul

   a) de l'article 76 du règlement n° 1408/71,

   b) de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72;

3) l'interprétation de l'article 73 du règlement n° 1408/71 en vue de l'application de la règle anticumul de l'article 10 du règlement n° 574/72;

4) la validité de l'article 10 du règlement n° 574/72, en tant qu'il a pour effet de priver un travailleur du bénéfice des prestations familiales auxquelles il aurait droit en vertu du seul droit national.

Sur la réglementation communautaire visée par les questions

7 En vertu de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, les prestations familiales prévues par la législation d'un État membre sont dues à un travailleur «pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre ..., comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci». Toutefois, la règle de priorité en cas de cumul de prestations, prévue par l'article 76 du règlement n° 1408/71, suspend le droit aux prestations dues en vertu de l'article 73 «si, en raison de l'exercice d'une activité professionnelle, des prestations ... sont également dues en vertu de la législation d'un État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident». Par contre, l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 dispose que

«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 sous l'emploi, est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille:

a) des prestations sont dues en application des articles 73 ou 74 du règlement. Toutefois, si le conjoint du travailleur ou du chômeur visés par ces articles exerce une activité professionnelle sur le territoire dudit État membre, le droit aux prestations ou allocations familiales dues en application desdits articles est suspendu; seules sont versées les prestations ou allocations familiales de l'État membre sur le territoire duquel résident les membres de la famille et à la charge de cet État membre;

b) ...»

8 Ainsi qu'il résulte de la décision de renvoi du Social Security Commissioner, il n'est pas nécessaire, selon la législation britannique, au regard du droit à percevoir des prestations pour enfant à charge, que l'intéressé soit travailleur ou ait une activité professionnelle, ces prestations étant versées à la personne responsable d'un enfant indépendamment de conditions d'assurance ou d'em-

ploi. La circonstance que de telles prestations sont dues ne saurait donc avoir pour effet, en vertu de l'article 76 du règlement n° 1408/71, la suspension des prestations dues en application de l'article 73 de ce règlement. Par contre, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, le droit au bénéfice de ces prestations pourrait être suspendu si pour les mêmes enfants des prestations étaient dues en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et si la dérogation prévue à la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), n'était pas applicable.

9 Dans ce contexte, les questions posées par le Social Security Commissioner visent donc en substance à savoir si la circonstance que des prestations familiales sont dues, en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71, à un travailleur pour des enfants résidant avec le conjoint divorcé, travailleur dans un autre État membre, a pour effet, en vertu des règles anticumul prévues par l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, la suspension des prestations familiales dues selon la législation nationale de cet autre État membre.

Sur la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72

10 La première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, prévoyant une telle clause de suspension, se réfère à l'article 73 du règlement n° 1408/71. Le terme «membre de la famille», mentionné dans cette dernière disposition, est défini par l'article 1, sous f), de ce dernier règlement. Cette définition renvoie principalement à la législation nationale au titre de laquelle les prestations sont servies.

11 L'octroi de prestations familiales en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 étant subordonné à l'interprétation et à l'application de la législation nationale, l'institution compétente d'un autre État membre n'est pas en mesure d'apprécier si les conditions en sont toutes réunies. Aux fins de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, cette institution peut donc se limiter à constater que l'institution compétente d'un autre État membre a effectivement accordé à un travailleur, pour le même enfant, en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71, des prestations familiales selon sa propre législation.

12 Il y a, dès lors, lieu de répondre au Social Security Commissioner que la clause de suspension de la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique lorsque l'institution d'un autre État membre a effectivement accordé, en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, des prestations familiales à un travailleur pour un même enfant, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si toutes les conditions d'octroi de ces prestations sont réunies au sens de la législation de cet autre État membre.

13 Dans ces circonstances, il n'est plus nécessaire de répondre aux questions concernant l'interprétation de l'article 73 du règlement n° 1408/71 et du terme «membre de la famille».

Sur la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72

14 Les questions posées par le Social Security Commissioner visent ensuite à savoir si la dérogation prévue par la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, couvre le cas d'un conjoint divorcé.

15 La disposition en question, 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. La circonstance que le lien du mariage subsiste ou non entre les deux parents qui pourraient, le cas échéant, bénéficier de prestations pour un même enfant ne justifie pas d'apporter une réponse différente au problème de cumul de prestations que la disposition en question est destinée à résoudre. Compte tenu de la finalité de cette disposition, il n'y a pas lieu de l'interpréter d'une manière restrictive.

16 Contre une interprétation large de la notion de «conjoint» en ce sens qu'elle s'applique à un conjoint divorcé, l'Insurance Officer a fait valoir que des difficultés pourraient en résulter au cas où le conjoint divorcé se remarierait, plusieurs États membres pouvant alors être en situation d'appliquer l'article 73 du règlement n° 1408/71, de sorte qu'il pourrait y avoir un cumul de prestations.

17 Selon le Conseil, l'intention du législateur était de couvrir non seulement le conjoint divorcé, mais toute personne autre qu'un conjoint qui a légalement la garde d'un enfant, les cas exceptionnels où cette personne n'est pas un conjoint n'étant, par omission, pas mentionnés expressément par la disposition en cause.

18 Mme Robards a soutenu qu'une interprétation large de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, ne suffirait pas pour résoudre toutes les difficultés pouvant exister en cas de divorce en ce qui concerne les prestations familiales, par exemple en cas de chômage. Elle a proposé de répondre aux questions posées que les articles 73 et 76 du règlement n° 1408/71, et 10 du règlement n° 574/72, ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de priver les membres d'une cellule autonome de famille dont le travailleur ne fait pas partie des bénéfices auxquels ils ont droit dans le cadre de la législation de l'État membre dans lequel ils résident.

19 Toutefois, l'article 177 du traité CEE donne mission à la Cour non de formuler des opinions sur des questions générales ou hypothétiques, mais de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres. Il convient donc en l'espèce de limiter l'interprétation de la disposition en cause au cas dont est saisi 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.

20 Il y a, dès lors, lieu de répondre au Social Security Commissioner que la deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à un conjoint divorcé.

21 Compte tenu de cette réponse, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question, relative à la validité de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, qui a été posée pour le cas où cette disposition aurait pour effet de priver le conjoint divorcé du bénéfice de prestations familiales auxquelles il aurait droit en vertu de seul droit national.

Sur les dépens

22 Les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Social Security Commissioner, par ordonnance du 5 mai 1982, dit pour droit:

1) **La clause de suspension de la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique lorsque l'institution d'un autre État membre a effectivement accordé, en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, des prestations familiales à un travailleur pour un même enfant, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si toutes les conditions d'octroi de ces prestations sont réunies au sens de la législation de cet autre État membre.**

2) **La deuxième phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à un conjoint divorcé.**

Everling Mackenzie Stuart Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 février 1983.

Pour le greffier

J. A. Pompe

Greffier adjoint

Le président de la troisième chambre

U. Everling