ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
23 novembre 1995 *

Dans l'affaire C-394/93,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Mainz (Allemagne), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Gabriel Alonso-Pérez

et

Bundesanstalt für Arbeit,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 1er, point 1, du règlement (CEE) n° 3427/89 du Conseil, du 30 octobre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 331, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler et J. L. Murray (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Alonso-Pérez, par M. Manuel Rojas, « Asesor Laboral », du service social de l'ambassade d'Espagne à Bonn, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement espagnol, par M. Alberto José Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et M^me^ Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, du service juridique de l'État, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, et Horstpeter Kreppel, fonctionnaire allemand détaché auprès du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Alonso-Pérez, représenté par M. Manuel Rojas, du gouvernement allemand, représenté par M. Bernd Kloke, Regierungsrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, du gouvernement espagnol, représenté par M^me^ Gloria Calvo Díaz, et de la Commission, représentée par MM. Dimitrios Gouloussis et Horstpeter Kreppel, à l'audience du 17 novembre 1994,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 décembre 1994,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 28 juillet 1993, parvenue à la Cour le 31 août suivant, le Landessozialgericht Rheinland-Pfalz a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question sur l'interprétation de l'article 1er, point 1, du règlement (CEE) n° 3427/89 du Conseil, du 30 octobre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (JO L 331, p. 1, ci-après le « règlement n° 3427/89 »).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Alonso-Pérez à la Bundesanstalt für Arbeit (ci-après la « Bundesanstalt ») à propos de l'octroi d'allocations familiales pour la période allant de janvier 1986 à septembre 1988.

3 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M. Alonso-Pérez, ressortissant espagnol, est employé en Allemagne depuis 1978. Son épouse et ses deux filles, nées le 28 février 1966, vivent en Espagne.

4 En avril 1989, M. Alonso-Pérez a sollicité, pour la première fois, le versement d'allocations familiales pour ses deux filles, et ce tant pour l'avenir que pour les six

mois précédents, l'article 9, paragraphe 2, du Bundeskindergeldgesetz limitant à cette période l'effet rétroactif de telles demandes.

5 Par décision du 12 juillet 1989, l'Arbeitsamt Koblenz lui a octroyé des allocations familiales avec effet rétroactif à compter d'octobre 1988.

6 Le 30 octobre 1989, le Conseil a adopté le règlement n° 3427/89, précité, dont l'article 1er, point 1, applicable à partir du 15 janvier 1986, a modifié l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le « règlement n° 1408/71 »). Celui-ci est à présent rédigé dans les termes suivants: « Le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un État membre a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'annexe VI. »

7 A la suite de l'adoption de ce règlement, M. Alonso-Pérez a demandé, le 27 mai 1991, le paiement d'arriérés d'allocations familiales pour la période allant du 1er janvier 1986 au 30 septembre 1988. La Bundesanstalt a rejeté cette demande par décision du 29 août 1991 et par décision statuant sur réclamation du 25 octobre 1991. Le recours introduit ensuite devant le Sozialgericht Koblenz a également été rejeté par un arrêt du 15 octobre 1992. Il ressort du dossier que ces décisions de rejet étaient fondées sur la limitation à six mois de l'effet rétroactif des demandes d'allocations familiales établie par l'article 9, paragraphe 2, du Bundeskindergeldgesetz.

8 Dans le cadre de la procédure en appel devant le Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, M. Alonso-Pérez a soutenu que l'article 1er du règlement n° 3427/89 modifiait l'article 73 du règlement n° 1408/71 en ce qu'il ouvrait un droit au

versement de prestations familiales à compter du 15 janvier 1986. M. Alonso-Pérez a par ailleurs affirmé que sa demande avait été déposée dans le délai de deux ans prévu à l'article 94, paragraphes 4 et 6, du règlement n° 1408/71.

9 En vertu du paragraphe 4 de l'article 94 du règlement n° 1408/71, « Toute prestation qui n'a pas été liquidée ou qui a été suspendue en raison de la nationalité ou de la résidence de l'intéressé est, à la demande de celui-ci, liquidée ou rétablie à partir du 1er octobre 1972 ou de la date d'application du présent règlement sur le territoire de l'État membre intéressé, sous réserve que les droits antérieurement liquidés n'aient pas donné lieu à un règlement en capital. »

10 Le paragraphe 6 prévoit, quant à lui, que « Si la demande visée au paragraphe 4 ou au paragraphe 5 est présentée dans un délai de deux ans à partir du 1er octobre 1972 ou de la date d'application du présent règlement sur le territoire de l'État membre intéressé, les droits ouverts en vertu de ce règlement sont acquis à partir de cette date, sans que les dispositions de la législation de tout État membre relatives à la déchéance ou la prescription des droits puissent être opposables aux intéressés. »

11 Considérant que la solution du litige pendant devant lui dépendait de l'interprétation de l'article 73 du règlement n° 1408/71, tel que modifié par le règlement n° 3427/89, le Landessozialgericht Rheinland-Pfalz a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'article 1er, point 1, du règlement (CEE) n° 3427/89 du Conseil, du 30 octobre 1989 (JO L 331 du 16 novembre 1989, p. 1), modifiant le règlement n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, ouvre-t-il un droit à des allocations

familiales pour des périodes antérieures à la demande d'octroi d'allocations familiales, en particulier à compter de janvier 1986 également pour les enfants de travailleurs qui résident sur le territoire d'un autre État membre, lorsque la demande d'allocations familiales a été introduite avant le 16 novembre 1991? »

12 Par sa question, la juridiction de renvoi cherche en substance à déterminer si le règlement n° 1408/71, tel que modifié par le règlement n° 3427/89, s'oppose à l'application, à une demande introduite par un ressortissant espagnol, visant à obtenir, pour les membres de sa famille résidant en Espagne, le paiement d'allocations familiales depuis le 15 janvier 1986, d'une disposition nationale limitant à six mois l'effet rétroactif des demandes d'allocations familiales.

13 Pour répondre à cette question, il convient d'abord de rappeler le contexte dans lequel elle s'inscrit.

14 L'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 prévoyait que le travailleur soumis à la législation d'un État membre autre que la France avait 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 membre comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci.

15 En vertu du paragraphe 2 de ce même article, le travailleur soumis à la législation française avait droit, quant à lui, pour les membres de sa famille qui résidaient sur le territoire d'un État membre autre que la France, aux allocations familiales prévues par la législation de l'État sur le territoire duquel résidaient les membres de sa famille.

16 L'article 99 disposait:

« Avant le 1er janvier 1973, le Conseil procède, sur proposition de la Commission, à un nouvel examen de l'ensemble du problème du payement des prestations familiales aux membres de la famille ne résidant pas sur le territoire de l'État compétent, en vue de parvenir à une solution uniforme pour tous les États membres. »

17 Ce régime dérogatoire établi par l'article 73, paragraphe 2, qui visait les travailleurs migrants employés en France et dont la famille résidait dans un autre État membre, fut invalidé par la Cour dans l'arrêt du 15 janvier 1986, Pinna (41/84, Rec. p. 1, ci-après l'« arrêt Pinna I »), en raison de son caractère discriminatoire. Se fondant sur des considérations impérieuses de sécurité juridique, la Cour estima, néanmoins, que l'invalidité constatée de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 ne pouvait être invoquée à l'appui de revendications relatives à des prestations antérieures à la date de l'arrêt, sauf en ce qui concerne les travailleurs qui avaient, avant cette date, introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente.

18 Dans un second arrêt Pinna, rendu le 2 mars 1989 (359/87, Rec. p. 585, ci-après l'« arrêt Pinna II »), la Cour a été amenée à préciser les conséquences de l'arrêt du 15 janvier 1986. Elle y a ainsi jugé que, aussi longtemps que le Conseil n'avait pas adopté de nouvelles règles conformes à l'article 51 du traité CEE, la déclaration d'invalidité de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 entraînait la généralisation du système des versements des prestations familiales défini à l'article 73, paragraphe 1, du même règlement.

19 Le 30 octobre 1989, le Conseil a, en réponse aux arrêts Pinna I et Pinna II, adopté le règlement n° 3427/89, dont l'article 1er a modifié l'article 73 du règlement n° 1408/71 et supprimé l'article 99. Ce règlement qui est entré en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes* est, aux termes de son article 3, applicable depuis le 15 janvier 1986.

20 L'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23) a instauré, en son article 60, paragraphe 1, pour les travailleurs espagnols occupés dans un État membre autre que l'Espagne, dont les membres de la famille résident en Espagne, un régime transitoire selon lequel l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 n'est pas applicable. Ce régime transitoire devait perdurer jusqu'à l'entrée en vigueur de la solution uniforme pour tous les États membres visée à l'article 99 du règlement n° 1408/71 et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 1988.

21 Il découle d'une lecture combinée de l'arrêt Pinna I, qui déclare invalide ab initio l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, et de l'arrêt Pinna II, qui constate la généralisation de l'application du système de l'article 73, paragraphe 1, à tous les travailleurs de la Communauté, que la solution uniforme à laquelle fait référence l'article 60, paragraphe 1, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté et aux adaptations des traités, précité, existait rétroactivement depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71.

22 Il en résulte, dès lors, que les ressortissants espagnols qui travaillent dans un État membre autre que l'Espagne, mais dont la famille réside dans ce dernier État, avaient droit aux prestations familiales dans l'État membre où ils travaillent depuis le 1er janvier 1986, date de l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté économique européenne. Ils ne peuvent, néanmoins, en invoquer le bénéfice rétroactivement qu'à partir du 15 janvier 1986, date de l'arrêt Pinna I, qui a, par ailleurs, été retenue à l'article 3 du règlement n° 3427/89 comme date d'application dudit règlement.

23 Si la question de l'invocabilité du droit aux prestations familiales est donc expressément réglée par l'article 3 du règlement n° 3427/89, la question de savoir si un État membre peut appliquer ses dispositions nationales qui limitent à six mois la rétroactivité des demandes d'allocations familiales reste en revanche posée.

24 A cet égard, il convient d'observer que tant le gouvernement espagnol que M. Alonso-Pérez ont reconnu que le règlement n° 3427/89 ne réglait pas la question de la rétroactivité des demandes d'allocations familiales.

25 M. Alonzo-Pérez a néanmoins proposé de combler ce qu'il qualifie de « vide juridique » par le recours à l'article 94, paragraphe 6, du règlement n° 1408/71.

26 Selon le gouvernement espagnol, le contenu du règlement n° 3427/89 s'incorporerait au règlement n° 1408/71 de sorte que le délai de deux ans prévu au paragraphe 6 de l'article 94 du règlement n° 1408/71 devrait trouver à s'appliquer à compter de l'entrée en vigueur du règlement n° 3427/89.

27 Une telle interprétation ne saurait être retenue. En effet, comme l'a souligné, à juste titre, le gouvernement allemand, l'article 94, paragraphe 6, fait partie des dispositions transitoires et finales du règlement n° 1408/71. Il ne saurait, dès lors, s'appliquer au règlement n° 3427/89, d'autant que ce dernier dispose de ses propres dispositions transitoires et finales.

28 Par ailleurs, il résulte d'une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêts du 16 décembre 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, et du 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595) que, en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire, pour autant que ces modalités ne sont pas moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne, ni aménagées de manière à rendre pratiquement impossible l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire.

29 Dès lors, contrairement à ce que soutient M. Alonso-Pérez, l'absence de réglementation communautaire ne crée pas un « vide juridique » qu'il conviendrait de combler.

30 Enfin, force est de constater qu'une disposition telle que celle en cause dans l'affaire au principal ne rend pas impossible l'exercice des droits conférés par le règlement n° 3427/89. Elle se borne à limiter l'effet rétroactif des demandes introduites en vue d'obtenir l'allocation en cause (voir arrêts du 27 octobre 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Rec. p. I-5475, point 21, et du 6 décembre 1994, Johnson, C-410/92, Rec. p. I-5483).

31 Par conséquent, le droit communautaire ne saurait faire obstacle à l'application d'une disposition qui, tel l'article 9, paragraphe 2, du Bundeskindergeldgesetz, s'applique également aux demandes d'allocations familiales fondées sur le seul droit interne.

32 Il résulte de ce qui précède que le règlement n° 1408/71, tel que modifié par le règlement n° 3427/89, ne s'oppose pas à l'application, à une demande introduite par un ressortissant espagnol, visant à obtenir pour les membres de sa famille résidant en Espagne le paiement d'allocations familiales depuis le 15 janvier 1986, d'une disposition nationale limitant à six mois l'effet rétroactif des demandes d'allocations familiales.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par les gouvernements allemand et espagnol, ainsi que par 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 (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, par ordonnance du 28 juillet 1993, dit pour droit:

Le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, puis modifié par le règlement (CEE) n° 3427/89 du Conseil, du 30 octobre 1989, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et le règlement n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, ne s'oppose pas à l'application, à une demande introduite par un ressortissant espagnol, visant à obtenir pour les membres de sa famille résidant en Espagne le paiement d'allocations familiales depuis le 15 janvier 1986, d'une disposition nationale limitant à six mois l'effet rétroactif des demandes d'allocations familiales.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 novembre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris