CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 6 juin 1996 *

1. Les questions soulevées par le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen portent sur le champ d'application personnel des dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 [1] (ci-après le « règlement »). Le juge de renvoi demande plus précisément quelles sont, parmi les différentes dispositions contenues à l'article 1er de la réglementation communautaire, celles qui doivent être appliquées pour parvenir à la définition de la notion de « travailleur non salarié » aux fins de l'octroi, par les institutions compétentes allemandes, de prestations familiales en faveur des enfants résidant à l'étranger, conformément à l'article 73 de ladite réglementation.

2. Passons aux circonstances de l'affaire C-4/95. M. Stöber, de nationalité allemande, a travaillé en Irlande de 1965 à 1969 et est ensuite rentré en Allemagne. Entre cette date et 1977, il a exercé une activité en tant que travailleur salarié et a été inscrit au régime légal d'assurance obligatoire pour la maladie et la vieillesse. A partir du 1er février 1977, devenu travailleur non salarié, il a commencé à verser, *à titre volontaire*, des cotisations au régime légal d'assurance des employés et il s'est affilié, *toujours à titre volontaire*, à un régime légal complémentaire d'assurance maladie.

3. En novembre 1988, M. Stöber a demandé à l'autorité administrative compétente allemande que, dans le calcul des prestations familiales accordées à ses deux enfants nés de son deuxième mariage — et résidant en Allemagne —, il soit également tenu compte de sa fille née de son premier mariage — et résidant avec sa mère en Irlande —, dans la mesure où elle passait les périodes de vacances avec lui et était inscrite au registre de la population en Allemagne.

4. Par décisions du 22 décembre 1988 et du 13 février 1989, l'administration a rejeté la demande. Les prestations demandées par M. Stöber ont été refusées, conformément à la loi nationale, parce que sa fille n'avait ni son domicile ni sa résidence habituelle sur le territoire allemand. Le Sozialgericht Dortmund, saisi par le demandeur, a toutefois annulé la décision administrative et il lui a reconnu, en se fondant sur les dispositions pertinentes de la réglementation communautaire, le droit d'obtenir aussi les prestations familiales pour sa fille résidant en Irlande. L'administration a formé appel de cette décision, soutenant que ces dispositions ne devaient pas s'appliquer au cas d'espèce, étant donné que M. Stöber ne pouvait pas être considéré comme un « travailleur non salarié » au sens des définitions de l'article 1er du règlement.

5. Les circonstances de l'affaire C-5/95 sont analogues. M. Piosa Pereira, de nationalité espagnole, a lui aussi été occupé en Allema-

* Langue originale: l'italien.

1 — Règlement 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 (version consolidée, JO 1992, C 325, p. 1).

gne, jusqu'au 9 septembre 1988, en qualité de travailleur salarié et soumis, à ce titre, à l'obligation de cotiser au régime d'assurance obligatoire contre la maladie et la vieillesse. A partir du 1er avril 1989, il a entrepris une activité de travailleur non salarié, versant lui aussi *à titre volontaire*, des cotisations à une caisse autonome reconnue pour le risque de maladie.

6. Le 31 octobre 1989, M. Piosa Pereira a demandé le versement des prestations familiales pour ses trois enfants (résidant en Espagne avec leur mère, dont il est séparé de fait, et qui ne reçoivent aucune prestation familiale de l'institution compétente espagnole) et pour sa fille naturelle résidant en Allemagne. Considérant que M. Piosa Pereira ne relevait pas du champ d'application personnel du règlement, l'administration n'a pas accueilli la demande relative aux trois enfants résidant en Espagne, reconnaissant en revanche, conformément au droit national, son droit aux prestations familiales pour sa fille naturelle résidant en Allemagne. Le Sozialgericht Dortmund a accueilli le recours formé par M. Piosa Pereira, en considérant que les dispositions du règlement étaient applicables au cas d'espèce. La partie défenderesse a formé appel de cette décision pour les mêmes raisons que celles exposées dans l'affaire précédente.

7. Le juge de renvoi, saisi du litige en second degré dans les deux affaires, a exclu que le droit aux prestations familiales puisse être reconnu aux demandeurs en vertu du droit allemand, puisque, au sens de la réglementation pertinente de ce pays, « les enfants qui n'ont ni leur domicile ni leur résidence habituelle en Allemagne ne sont pas pris en compte au sens de la loi fédérale en matière d'allocations familiales » [2]. Ayant des doutes, au vu des prescriptions de la réglementation communautaire, sur la possibilité de reconnaître ce droit en vertu de l'article 73 du règlement, il a décidé de suspendre la procédure pour soumettre à la Cour, à propos de chacune des affaires dont il est saisi, des questions relatives au champ d'application personnel du régime prévu par le règlement en matière de prestations familiales.

8. Les questions ont été formulées comme suit:

Affaire C-4/95

« La notion de 'travailleur non salarié' au sens de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-elle être interprétée, aux fins du versement d'allocations familiales en République fédérale d'Allemagne, comme se rapportant à toute personne exerçant une activité non salariée dans ce pays et qui répond à ce titre à la définition du 'travailleur non salarié' au sens de l'article 1er, sous a), point iv), mais non à celle découlant des dispositions combinées du point ii), deuxième tiret, premier terme de l'alternative, et de l'annexe I, point I, sous C, lettre b)? »

2 — L'article 2, paragraphe 5, de la loi fédérale sur les allocations familiales [(Bundeskindergeldgesetz du 25 juin 1969, publié au *BGBl.* I, p. 168) prévoit, en effet, que « les enfants qui n'ont ni leur domicile ni leur résidence habituelle en Allemagne ne sont pas pris en compte (pour le calcul des prestations familiales) »] . Traduction libre.

Affaire C-5/95

« La notion de 'travailleur non salarié' au sens de l'article 73 du règlement (CEE) n° 1408/71 doit-elle être interprétée, aux fins du versement d'allocations familiales en République fédérale d'Allemagne, comme se rapportant à toute personne exerçant une activité non salariée dans ce pays et qui répond à ce titre à la définition du 'travailleur non salarié' au sens de l'article 1er, sous a), points i) et iv), mais non à celle découlant des dispositions combinées du point ii), deuxième tiret, premier terme de l'alternative, et de l'annexe I, point I, sous C, lettre b)? »

Les dispositions pertinentes

9. Les questions soulevées étant précisées, il nous reste à indiquer, avant d'en entamer l'examen, les dispositions réglementaires pertinentes aux fins de leur analyse:

Article 1er, sous a), du règlement:

« Aux fins de l'application du présent règlement:

a) les termes 'travailleur salarié' et 'travailleur non salarié' désignent, respectivement, toute personne:

i) qui est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches d'un régime de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs salariés ou non salariés;

ii) qui est assurée à titre obligatoire contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches auxquelles s'applique le présent règlement, dans le cadre d'un régime de sécurité sociale s'appliquant à tous les résidents ou à l'ensemble de la population active:

— lorsque les modes de gestion ou de financement de ce régime permettent de l'identifier comme travailleur salarié ou non salarié

ou

— à défaut de tels critères, lorsqu'elle est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une autre éventualité précisée à l'annexe I, dans le cadre d'un régime organisé au bénéfice des travailleurs salariés ou non salariés, ou d'un régime visé au point iii) ou en l'absence d'un tel régime dans l'État membre concerné, lorsqu'elle répond à la définition donnée à l'annexe I;

...

iv) qui est assurée à titre volontaire contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches auxquelles s'applique le présent règlement, dans le cadre d'un régime de sécurité sociale d'un État membre organisé au bénéfice des travailleurs salariés ou non salariés ou de tous les résidents ou de certaines catégories de résidents:

— si elle exerce une activité salariée ou non salariée

ou

— si elle a été antérieurement assurée à titre obligatoire contre la même éventualité dans le cadre d'un régime organisé au bénéfice des travailleurs salariés ou non salariés du même État membre. »

Annexe I, titre I, lettre C

« Si une institution allemande est l'institution compétente pour l'octroi des prestations familiales, conformément au titre III, chapitre 7, du règlement, est considérée au sens de l'article 1er, point a) ii) du règlement:

...

b) comme travailleur non salarié, la personne qui exerce une activité non salariée et qui est tenue:

— de s'assurer ou de cotiser pour le risque vieillesse dans un régime de travailleurs non salariés

ou

— de s'assurer dans le cadre de l'assurance pension obligatoire. »

L'article 73 du même règlement dispose:

« 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. »

Sur le fond

10. Les questions soulevées découlent du fait que le juge de renvoi est confronté, aux fins de la solution du litige, à des définitions différentes de la notion de travailleur non salarié: celles contenues à l'article 1er, sous a), i) et iv), du règlement et l'autre, spécifiquement énoncée à l'annexe en ce qui concerne l'octroi de prestations familiales, par les institutions compétentes allemandes, au sens de l'article 73.

11. Le juge de renvoi propose deux applications possibles des dispositions définissant la notion de travailleur non salarié aux fins de l'application du règlement au cas d'espèce.

12. La première peut être synthétisée comme suit: les régimes d'assurance *facultatifs*, dont ont bénéficié M. Stöber et M. Piosa Pereira depuis qu'ils exercent une activité de travailleur non salarié, couvrent le risque de maladie. En conséquence, ces régimes relèvent soit de la catégorie de l'« assurance ... facultative continuée contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches d'un régime de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs salariés ou non salariés », prévue par l'article 1er, sous a), i), soit, dans le cas de M. Piosa, de celle visée au point iv), deuxième tiret, du même article étant donné que, selon le juge de renvoi, il avait déjà été couvert auparavant par une assurance obligatoire contre la même éventualité (maladie), pour laquelle il est aujourd'hui couvert à titre facultatif « dans le cadre d'un régime organisé au bénéfice des travailleurs salariés ».

Les parties demanderesses, poursuit le juge de renvoi, devraient relever du champ d'application personnel du règlement en qualité de travailleurs non salariés étant donné qu'elles ont versé des cotisations *à titre facultatif* à ces régimes, de sorte qu'il faudrait considérer que les dispositions énoncées en matière de prestations familiales leur sont applicables. En substance, le royaume d'Espagne est d'accord avec cette solution dans ses observations.

13. La deuxième proposition — qui, indique le juge de renvoi, est précisément celle qui est faite par la doctrine et la jurisprudence allemandes — se réfère aux dispositions de l'annexe en relation avec le versement de prestations familiales par les autorités de ce pays. Le régime de sécurité sociale allemand en matière de prestations familiales est analogue à celui prévu par la lettre a), ii), de l'article 1er: il s'agit en effet d'un régime de sécurité sociale applicable à tous les résidents. Ce régime, ajoute le juge de renvoi, ne permet pas de faire une distinction entre travailleurs non salariés et travailleurs salariés comme l'exige le premier tiret du point ii); MM. Stöber et Piosa Pereira ne remplissent pas non plus les conditions imposées par le deuxième tiret, première branche de l'alternative du point ii): ils ne sont en réalité assurés contre aucun des risques prévus à l'annexe I dans le cadre d'un régime organisé en faveur de travailleurs non salariés. Ces conditions n'étant pas remplies, il faudrait se référer aux conditions visées dans la défini-

tion figurant dans l'annexe précitée: le régime mis en place par les dispositions combinées des définitions constituerait, en effet, un régime spécial ayant la primauté par rapport au régime général visé à l'article 1er, sous a), du règlement.

14. Cela étant dit, le juge de renvoi ne manque pas d'indiquer les conséquences découlant de l'application de cette dernière définition au cas d'espèce. Les parties demanderesses au principal ne sont pas *tenues* « de s'assurer ou de cotiser pour le risque vieillesse dans un régime de travailleurs non salariés » ni « de s'assurer dans le cadre de l'assurance pension obligatoire », mais versent leurs cotisations de sécurité sociale *à titre facultatif*. Elles ne relèveraient donc pas de la notion de travailleur non salarié d'après ce que prévoit l'annexe et, par conséquent, elles seraient exclues du champ d'application du régime communautaire, et n'auraient droit aux prestations familiales que dans les limites permises par la réglementation allemande qui leur est applicable.

Cette solution est précisément celle que préfère le gouvernement allemand dans ses observations.

15. Nous commencerons l'examen du fond de l'affaire en rappelant l'historique de la réglementation communautaire qui est en cause en l'espèce. Initialement applicable au seuls travailleurs salariés, le régime prévu par le règlement a été étendu aussi, en deux étapes successives, aux travailleurs non salariés.

16. Considérant « que la libre circulation des personnes ... ne se limite pas aux seuls travailleurs salariés, mais concerne aussi les travailleurs non salariés dans le cadre du droit d'établissement et de la libre prestation de services... », le législateur a étendu à ces derniers le régime prévu par le règlement en faveur des travailleurs salariés en adoptant le règlement (CEE) n° 1390/81 [3]. A cette occasion et bien que poussé par une claire logique — « expansive » —, le législateur a toutefois prévu une exception bien précise, justement en matière de prestations familiales. Le régime excluait en effet que la disposition prévue à l'article 73 du règlement puisse être appliquée aux travailleurs non salariés et affirmait ainsi le caractère non exportable des prestations familiales en ce qui concerne ces derniers.

17. C'est aussi pour combler cette lacune qu'a été adopté le règlement (CEE) n° 3427/89 [4] qui a modifié le libellé de l'article 73 en étendant aussi aux travailleurs non salariés la possibilité d'invoquer le droit

3 — Règlement du Conseil du 12 mai 1981 étendant aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille le règlement (CEE) n° 1408/71 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 143, p. 1; deuxième et sixième considérants).

4 — Règlement 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; deuxième phrase du cinquième considérant).

prévu dans cette disposition [5]. En substance, la « fiction territoriale » prévue par cette disposition et en vertu de laquelle les enfants résidant à l'étranger doivent être considérés comme résidant dans l'État membre a aussi été étendue à ces travailleurs.

18. Le règlement a pour objectif de coordonner les législations applicables dans les différents États membres, « dont chacune détermine les conditions d'affiliation aux divers régimes de sécurité » [6]. Les États ne disposent pas à cet égard d'un pouvoir discrétionnaire absolu mais doivent légiférer dans les limites de ce que prévoit le droit communautaire. Ainsi, celui-ci effectue une coordination mais il n'harmonise pas directement les différentes législations nationales [7].

19. Dans la logique du règlement, la définition de la notion de travailleur constitue la « porte d'accès » aux droits prévus par la réglementation communautaire [8]. A cette fin, le critère déterminant pour appliquer le règlement est l'affiliation à un régime de sécurité sociale. L'article 1er, sous a), identifie les différents types de régimes: seuls les travailleurs affiliés à l'un ou à l'autre peuvent se voir appliquer les dispositions du règlement et être titulaires des droits qu'il prévoit.

20. Comme la Cour l'a précisé, la définition de travailleur doit, pour poursuivre les finalités de la réglementation, être entendue dans un sens large [9]. Ce modèle d'interprétation est fondé sur l'esprit du règlement n° 1408/71 ainsi que sur les objectifs du traité et doit s'appliquer à l'égard du travailleur tant salarié que non salarié [10]. Des définitions restrictives mineraient en effet toute tentative de coordonner les systèmes entre eux et les travailleurs seraient privés d'une protection adéquate. Leur faculté d'exercer leur droit de libre circulation, finalité ultime de la réglementation, en serait injustement limitée [11].

21. Nous convenons nous aussi que la notion de travailleur non salarié doit en principe être entendue d'après le critère de lecture extensive que nous avons rappelé ci-dessus. Nous estimons toutefois que la

5 — On peut déduire une première indication de caractère interprétatif de cet historique tortueux. Il montre en effet que le législateur en est arrivé à étendre aux travailleurs non salariés des droits reconnus aux travailleurs salariés — et, pour ce qui nous importe plus particulièrement, le droit aux prestations familiales — de façon progressive. Selon nous, cette circonstance doit nous amener à interpréter les dispositions par lesquelles cette extension a été mise en œuvre en ayant précisément conscience que le législateur a fait un usage bien précis de sa liberté en définissant volontairement des limites éventuelles au bénéfice de ce droit.

6 — Arrêt du 12 juillet 1979, Brunori (266/78, Rec. p. 2705). S'agissant de l'exigence que ces conditions ne soient pas discriminatoires, voir l'arrêt du 24 avril 1980, Coonan (110/79, Rec. p. 1445).

7 — Voir arrêt du 17 mai 1984, Brusse (101/83, Rec. p. 2223, point 28).

8 — Dans un sens analogue, voir les conclusions de l'avocat général M. Reischl dans l'affaire Recq (arrêt du 19 janvier 1978, 84/77, Rec. p. 7, p. 19).

9 — C'est un principe de votre jurisprudence, affirmé pour la première fois dans l'arrêt du 19 mars 1964, Unger (75/63, Rec. p. 347), qui indique que la notion de « travailleur » doit avoir un contenu communautaire au même titre que le terme « travailleurs » visé aux articles 48 et 51 du traité et comprendre tous ceux qui, en tant que tels, et dans quelque appellation que ce soit, se trouvent couverts par les différents régimes nationaux de sécurité sociale.

10 — Arrêt du 23 octobre 1986, Van Roosmalen (300/84, Rec. p. 3097, points 20 et suiv.).

11 — Voir les conclusions de l'avocat général M. Mayras dans l'affaire Brack (arrêt du 29 septembre 1976, 17/76, Rec. p. 1429, 1456), dans lesquelles celui-ci indiquait qu'il n'était pas possible, compte tenu de l'objectif même de l'article 51, d'envisager des catégories de travailleurs (tant salariés que non salariés) « de façon stricte ».

logique et la lettre de la réglementation communautaire qui doit être prise en considération interdisent aux demandeurs au principal de revendiquer les droits en cause à titre de travailleurs non salariés relevant de la catégorie de travailleurs visée par les dispositions générales du règlement. Les observations exposées ci-après nous portent à adopter ce point de vue.

22. Dans le cas d'espèce soumis à l'examen de la Cour, des travailleurs demandent l'octroi de prestations familiales par les institutions compétentes allemandes. Comme nous l'indique le juge de renvoi, le régime de ces prestations dans l'ordre juridique allemand s'applique à l'égard de tous les sujets résidant sur le territoire allemand. Il relève donc du type de régime prévu à l'article 1er, sous a), ii) [12]. C'est en se fondant sur les définitions qui y sont contenues que l'interprète doit, selon nous, vérifier la qualité de travailleur.

23. Il importe à ce stade d'envisager les caractéristiques de ce régime, telles qu'elles ont été précisées par le juge de renvoi. Avant tout, il est applicable à tous les résidents. Les modalités de gestion qui s'y appliquent ne permettent pas d'établir une distinction entre travailleurs salariés et travailleurs non salariés. Par ailleurs, les travailleurs ne sont pas assurés obligatoirement ou facultativement aux fins de l'octroi des prestations familiales. Les définitions visées à l'article 1er, sous a), ii), ne leur sont donc pas applicables, pas plus que celle prévue au premier tiret de l'alternative ni celle figurant au deuxième tiret du premier terme de l'alternative.

24. Étant donné que ces dispositions ne trouvent pas à s'appliquer, il importe alors de recourir à la définition résiduelle contenue dans le deuxième terme de l'alternative du deuxième tiret. Cette disposition renvoie à l'annexe, en définissant la notion de travailleur non salarié, aux fins de l'octroi de prestations familiales par les autorités administratives allemandes, par référence à l'affiliation à un régime *obligatoire* d'assurance [13].

25. Cette reconstruction du cas d'espèce est celle qui correspond le mieux à la logique du règlement. Comme le précisait déjà l'avocat général M. Gand, « le champ d'application du règlement se trouve déterminé par un critère de sécurité sociale et non de droit du travail, ce qui reflète l'autonomie prise de plus en plus par le premier de ces droits par rapport au second » [14]. Or, si l'on retient ce

12 — Les assurances générales au Royaume-Uni, en Irlande et au Danemark constituent d'autres régimes de ce type, au même titre que les pensions de vieillesse, de veuf (veuve) et d'orphelin aux Pays-Bas, les coûts liés à la santé en Italie et aux Pays-Bas, les prestations familiales au grand-duché de Luxembourg, en France et en Grèce.

13 — Il est bon de préciser qu'il s'agit d'une définition nettement différente, du point de vue de ses finalités, de celle contenue à l'annexe V du règlement en ce qui concerne la Grande-Bretagne, qui a été examinée par la Cour dans l'arrêt Brack, précité. Cette disposition avait en effet pour objet d'assurer une « application large » des définitions contenues à l'article 1er, sous a), ii), du règlement. En présence d'une législation, telle que celle du Royaume-Uni, en vertu de laquelle étaient également obligés de « cotiser » en qualité de travailleurs salariés certains groupes de personnes n'ayant pas cette qualité sous l'angle du droit du travail, la disposition de l'annexe — d'après laquelle toutes les personnes qui sont tenues de verser des cotisations en qualité de travailleurs salariés sont considérées comme des travailleurs — traduit un net objectif d'application extensive (points 10 à 12).

14 — Conclusions présentées le 10 décembre 1968 dans l'affaire De Cicco (arrêt du 19 décembre 1968, 19/68, Rec. p. 689, voir p. 702).

critère, la définition de travailleur non salarié aux fins de l'obtention des prestations familiales ne peut, d'après notre façon de voir, faire abstraction des définitions contenues dans l'annexe. Ce sont ces dispositions et non d'autres qui permettent aux travailleurs de bénéficier des droits du régime communautaire en relation avec cette prestation.

26. Nous sommes conscient que notre point de vue peut être sujet à controverse. Le problème du caractère « alternatif » des définitions contenues à l'article 1er du règlement a en effet été explicitement soumis à la Cour à une occasion au moins sans, toutefois, être abordé et résolu. Nous nous référons à l'affaire Warmerdam-Steggerda [15]. Pendant la procédure dans cette affaire, l'institution compétente néerlandaise et la Commission avaient soutenu la thèse du caractère alternatif des définitions. Plus précisément, la Commission avait alors raisonné en ce sens — précisément à la lumière du prescrit de l'annexe I, partie C, du règlement n° 1408/71, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 1390/81 — qu'il importe de déterminer, pour chaque risque, si l'intéressé est ou non un travailleur au sens du règlement [16]. La Commission faisait en outre valoir à l'appui de sa thèse ce qu'avait jugé la Cour dans l'affaire Brack, dans laquelle elle avait adopté une définition se référant au facteur du risque [17].

27. Comme nous le disions, la Cour n'a pas abordé le problème que nous soulevions et la question reste donc posée. Nous ne prétendons pas en épuiser l'examen dans les présentes conclusions. Nous tenons seulement à souligner les raisons pour lesquelles nous estimons que, en l'espèce, les dispositions qui définissent l'appartenance à ce type déterminé de régime de sécurité sociale, et donc le droit aux prestations qu'il prévoit, doivent nécessairement être rattachées à celles qui définissent la notion de travailleur. Ce qui nous importe aux fins de la présente affaire est que le législateur a choisi de prévoir une définition spécifique de travailleur non salarié, précisément dans l'hypothèse où la prestation familiale doit être accordée par les institutions allemandes. Tant la dérogation prévue pour les autorités allemandes que le contenu de la définition prévue à l'annexe appellent, en ce sens, un double ordre de réflexions.

15 — Arrêt du 12 mai 1989 (388/87, Rec. p. 1203). Cette affaire concernait le droit de Mme Warmerdam, ressortissante néerlandaise, d'obtenir les allocations de chômage de l'institution compétente de ce pays. La demanderesse, après avoir bénéficié dans un premier temps d'une allocation de chômage aux Pays-Bas, avait ensuite trouvé du travail en Écosse. Dans le régime britannique, elle était uniquement assurée, moyennant le paiement des cotisations, contre les accidents du travail. Rentrée dans son pays d'origine, Mme Warmerdam a demandé à y être inscrite en qualité de chômeuse. L'autorité administrative néerlandaise a refusé de donner suite à cette demande au motif que, pendant son rapport d'emploi sur le territoire du Royaume-Uni, elle n'avait pas été assurée contre les conséquences du chômage et ne pouvait donc pas être considérée comme un travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71 aux fins de l'octroi de cette prestation. Le problème n'a pas été abordé au niveau de l'arrêt (la première question proposée par le juge de renvoi, portant précisément sur les relations entre les différentes définitions, est en effet devenue sans objet en raison de la réponse fournie à la deuxième question).

16 — Voir la position de la Commission dans le rapport d'audience relatif à l'affaire Warmerdam-Steggerda, précitée, titre II, point 4.

17 — Arrêt Brack précité à la note 13. Dans ce cas d'espèce, il importait de déterminer si un comptable britannique, affilié à la sécurité sociale en tant que travailleur non salarié après avoir versé auparavant des cotisations à titre de travailleur salarié, pouvait être considéré comme un travailleur au sens du règlement n° 1408/71 aux fins de l'application de l'article 22, paragraphe 1, lequel contient des dispositions sur le remboursement des frais relatifs à des soins de santé administrés dans un autre État membre. A cette occasion, la Cour a exclusivement déduit la qualité de travailleur de l'intéressé du fait de son affiliation à l'assurance contre le risque, la maladie, sur lequel portait la controverse. La Commission a déduit de cette décision qu'il était nécessaire de passer à une approche sélective dans l'application du règlement, fondée sur les risques spécifiques.

28. Avant tout, la circonstance que la définition spéciale — dans l'hypothèse où les autorités compétentes pour accorder la prestation sont allemandes — ait exclusivement été prévue en relation avec le point ii), sous a), de l'article 1er démontre que, dans la logique du règlement, c'est cette disposition qui régit, en dehors de toute autre, le droit à la prestation familiale du travailleur lorsque le régime national est caractérisé, comme en l'espèce, par l'absence de critères de distinction entre les différentes catégories de travailleurs. Les dispositions combinées du règlement et de l'annexe servent à préciser, selon nous, qu'il existe un lien de causalité bien précis entre le type de prestations de sécurité sociale demandées par le travailleur (en l'espèce, les prestations familiales) et les conditions que ce travailleur doit remplir pour se voir reconnaître le droit à la prestation. La disposition explicite du dernier point du préambule du règlement n° 1390/81 précité plaide d'ailleurs lui aussi en ce sens. Il y est en effet affirmé que, à l'annexe I, le législateur communautaire a jugé « nécessaire de préciser ... ce qu'il faut entendre par les termes 'travailleur salarié' et 'travailleur non salarié' au sens du règlement (CEE) n° 1408/71 lorsque l'intéressé est soumis à un régime de sécurité sociale applicable à tous les résidents ».

29. Ce résultat est confirmé dans un second ordre de considérations, si l'on voit les critères adoptés pour définir la notion de travailleur non salarié à l'annexe. Il importe de noter à cet égard que « la personne ... tenue de s'assurer ou de cotiser pour le risque vieillesse dans un régime de travailleurs non salariés » (définition contenue à l'annexe) doit être considérée assimilable à la « personne ... assurée au titre d'une assurance obligatoire ... contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches d'un régime de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs ... non salariés » [définition contenue à l'article 1er, sous a), i)].

30. Comme le fait observer à juste titre le gouvernement allemand, cette assimilation signifie que, avec ce qu'il a prévu à l'annexe, le législateur a voulu fixer, de façon exclusive et complète, la définition de travailleur non salarié aux fins de l'obtention des prestations familiales auprès des autorités administratives allemandes. Si tel est le cas, nous ne voyons pas comment l'on peut partager la thèse soutenue par le royaume d'Espagne qui, s'inspirant des finalités du règlement, estime que l'on peut admettre une lecture cumulative des dispositions.

31. La cohérence du texte législatif doit en effet être respectée. On ne peut pas considérer légitimement que le législateur ait voulu définir le champ d'application personnel du règlement par référence aux prestations familiales accordées par les autorités compétentes allemandes de manière spécifique, tout en empêchant, même par une autre voie, l'accès à ce droit. Ce n'est pas tout. Une lecture différente du règlement amènerait à méconnaître le pouvoir autonome, reconnu aux ordres juridiques nationaux, de réglementer « les conditions d'affiliation aux régimes nationaux ».

32. La conclusion que nous formulons n'est pas affectée par ce qu'a dit la Cour dans l'arrêt Kits van Heijningen rappelé par le

juge de renvoi [18]. Il ne nous semble pas que cette opinion puisse s'appliquer au cas d'espèce. Même si l'on néglige les importantes différences existant entre le cas examiné alors et celui qui nous occupe aujourd'hui, nous estimons que, lorsque la Cour a précisé que l'expression « travailleur salarié » au sens du règlement devait comprendre toute personne assurée dans le cadre d'un des régimes de sécurité sociale mentionnés à l'article 1er, sous a), elle n'a pas pris position sur le problème qui nous occupe. La Cour s'est en effet limitée à définir le champ d'application de la disposition contenue à l'article 2 du règlement mais n'a pas entendu résoudre les problèmes soulevés par les définitions contenues à l'article 1er, sous a), afin de préciser qui, au sens de cette dernière disposition, doit être considéré comme un travailleur salarié.

Si l'on voulait la transposer au cas d'espèce, la signification ultime de la prise de position de la Cour serait, selon nous, que M. Piosa Pereira et M. Stöber relèvent uniquement de la définition de travailleur non salarié au sens du règlement pour ce qui concerne les prestations pour lesquelles ils se sont assurés à titre facultatif; à l'inverse, ils ne peuvent pas être considérés comme tels en raison de la « loi spéciale » contenue à l'annexe, aux fins de l'attribution des prestations familiales [19].

33. Ajoutons quelques remarques sur deux aspects supplémentaires du cas d'espèce. La première est que les dispositions contenues à l'annexe définissent, aux fins de l'obtention des prestations familiales, tant la notion de travailleur salarié que celle de travailleur non salarié. Les définitions précitées ont pour point commun de se référer à l'affiliation à un régime d'assurance obligatoire (celui relatif au chômage pour les travailleurs salariés et celui portant sur la vieillesse et l'assurance obligatoire pour les travailleurs non salariés). Nous estimons, à l'instar d'ailleurs de la Commission et du gouvernement allemand, qu'il n'y a pas de traitement discriminatoire à l'égard des travailleurs non salariés. La naissance du droit aux prestations est en effet liée, pour les deux catégories, au paiement de cotisations contributives. Dans les deux cas, la condition est que le droit d'exporter des prestations familiales est reconnu uniquement lorsque le travailleur vient à faire partie de la communauté solidaire du régime allemand de sécurité sociale.

18 — Arrêt du 3 mai 1990 (C-2/89, Rec. p. I-1755). En l'espèce (et en particulier dans la première question soulevée par le juge de renvoi), il fallait déterminer si un ressortissant néerlandais, résidant en Belgique, exerçant une activité professionnelle à temps partiel (enseignement bihebdomadaire auprès d'un institut d'enseignement d'Eindhoven) devait être considéré comme un travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71 et obtenir les allocations familiales pour ses enfants aux études. La solution de la question a résulté du fait de l'affiliation du requérant à un régime d'assurance obligatoire qui avait pour effet de priver de pertinence, aux fins de la détermination du champ d'application du règlement, la vérification de la réalité et de l'effectivité de l'activité professionnelle du requérant. C'est donc sur ces bases et à ces fins que la Cour a précisé au point 9 de l'arrêt que toute personne assurée dans le cadre de l'un des régimes de sécurité sociale mentionnés à l'article 1er, sous a), devait être considérée comme un travailleur non salarié au sens du règlement. Nous ne pouvons d'ailleurs pas ne pas dire que cette prise de position de la Cour était fondée sur un cas d'espèce qui ne mettait pas en cause le « parallélisme » entre le régime d'assurance auquel le requérant était affilié (régi par la législation néerlandaise relative aux allocations familiales) et la prestation (allocations familiales précisément) qu'il demandait.

19 — Le même ordre de considérations nous porte à juger sans pertinence la lecture implicite, qui apporte une modification, de la version allemande du règlement, qui, d'après le juge de renvoi, serait à la base de l'opinion concordante de la jurisprudence et de la doctrine allemandes au sujet du rapport entre les diverses définitions contenues à l'article 1er, sous a). Eu égard aux arguments que nous avons développés, nous estimons en effet que l'interprétation retenue par la doctrine et la jurisprudence allemandes doit être préférée parce qu'elle est de nature à fournir une lecture utile des définitions contenues à l'annexe et, de façon plus générale, de leur place logique au sein du règlement.

34. La solution interprétative que nous préférons est aussi supportée d'un autre point de vue par la loi nationale en cause. Le code allemand de la sécurité sociale (sixième livre) prévoit explicitement pour le travailleur non salarié la possibilité de s'affilier *à titre facultatif* au régime *obligatoire* [20]. L'exercice de cette faculté aurait eu pour effet, comme le reconnaît le gouvernement allemand dans ses observations, de faire rentrer MM. Stöber et Piosa Pereira dans le champ d'application personnel des dispositions du règlement et, donc, de leur attribuer aussi le droit reconnu au sens de l'article 73 aux enfants ne résidant pas en Allemagne. Nous estimons que cette possibilité — dont les deux demandeurs n'ont pas fait usage dans les délais, au demeurant convenables, dans lesquels ils auraient pu le faire — contribue objectivement à éliminer les distorsions que le régime national allemand pourrait présenter à l'égard des travailleurs non salariés par rapport aux travailleurs salariés.

35. Nous pouvons tirer une première conclusion des différents éléments examinés: ni la lettre de la réglementation ni sa finalité ne permettent de considérer les demandeurs au principal comme des « travailleurs non salariés » au sens du règlement pour l'attribution des prestations familiales par les institutions compétentes allemandes au titre de l'article 73. Parvenu à une telle conclusion, nous sommes toutefois confronté à un problème inévitable: en application de la législation allemande, MM. Stöber et Piosa Pereira se sont vu reconnaître le droit aux prestations familiales pour leurs enfants résidant en Allemagne mais non pour ceux résidant dans d'autres États membres. Il importe de se demander si ce traitement différent est cependant illicite au regard du droit communautaire.

36. D'après la législation allemande en la matière, la Bundeskindergeldgesetz, le droit aux prestations familiales n'est pas subordonné au versement de cotisations contributives mais résulte, automatiquement, du *statut* de résident et de parent *indépendamment du statut professionnel du travailleur*. Comme le précise le gouvernement allemand lui-même dans ses observations, « le droit aux prestations familiales ne dépend pas de l'existence d'une assurance obligatoire ou facultative » dans l'ordre juridique allemand.

37. Le fait est que la législation allemande reconnaît le droit aux prestations familiales aux seuls enfants résidant en Allemagne. Le droit aux prestations est purement et simplement fondé sur le critère de la résidence. Interrogeons-nous pour savoir si, ce faisant, l'exercice du droit à la libre circulation par le travailleur est découragé.

20 — La législation pertinente au moment des faits du cas d'espèce et applicable dans l'ordre juridique allemand jusqu'en 1992 était l'article 2, paragraphe 1, point 11, de l'Angestelltenversicherungsgesetz et l'article 1227, paragraphe 1, point 9, de la Reichsversicherungsordnung. La législation actuellement en vigueur est l'article 4, paragraphe 2, du Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch. La disposition est libellée comme suit: « Sont affiliées sur demande à l'assurance obligatoire les personnes qui n'exercent pas seulement à titre provisoire une activité non salariée, lorsqu'elles demandent à être soumises à l'assurance obligatoire dans les cinq ans de la prise de cours de leur activité non salariée ou de la fin de leur affiliation à l'assurance obligatoire en raison de cette activité » (traduction libre). Il importe de signaler aux fins de la présente affaire que la différence entre les deux législations réside dans le fait que le délai prévu pour l'affiliation volontaire des travailleurs non salariés à l'assurance obligatoire était, avant la modification apportée par la disposition précitée, de deux ans et non de cinq.

38. La Cour a reconnu dans sa jurisprudence que, si, en l'absence de règles communautaires spécifiques, il incombe à l'État membre d'arrêter le régime applicable aux travailleurs soumis à sa législation, la loi nationale ne peut pas comporter, par ailleurs, des obstacles même indirects à l'exercice de la libre circulation des personnes [21], à savoir gêner les travailleurs qui entendent bénéficier de cette liberté en entreprenant ou en étendant leur activité dans un autre État membre [22].

39. Se fondant sur ces indications législatives, la Cour a reconnu l'incompatibilité avec les principes fondamentaux de droit communautaire de législations nationales qui ont pour effet d'imposer aux travailleurs migrants des charges fiscales s'ajoutant à celles qu'ils ont déjà supportées dans leurs États d'origine respectifs pour obtenir les mêmes prestations de sécurité sociale. Dans les affaires Stanton, et Wolf et Dorchain, outre à l'affaireKemmler, les cas d'espèce soumis à la Cour concernaient des travailleurs non salariés et des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement n° 1390/81 [23]. Comme nous l'avons vu, ce dernier a étendu aux travailleurs de la catégorie précitée les dispositions du règlement n° 1408/71. Dans ces affaires, en l'absence de dispositions spécifiques de droit communautaire, la Cour a conclu à l'illégalité substantielle de la double charge fiscale, se référant directement aux dispositions pertinentes du traité. La même solution interprétative devrait donc s'appliquer au présent cas d'espèce. Comme nous l'avons vu, la présente affaire ne peut en effet pas relever non plus du champ d'application de la législation communautaire spécifique.

40. Une fois établie l'applicabilité des dispositions du traité au cas d'espèce, il importe de préciser en quels termes se présente l'examen de celui-ci. Il faut envisager deux aspects. Il importe en premier lieu de vérifier la compatibilité de la législation en cause avec le principe de non-discrimination énoncé à l'article 6 du traité. Dans le cas présent, cette disposition doit être lue conjointement avec celle visée par l'article 52 du traité, qui concerne la liberté d'établissement. Les intéressés exerçant une activité professionnelle non salariée, c'est la référence à cet article qui s'avère utile pour trancher la controverse [24]. En deuxième lieu, il est opportun de ne pas perdre de vue que la libre circulation est aussi instituée comme un droit des citoyens de l'Union à l'article 8 A, introduit dans l'ordre juridique communautaire par le traité de Maastricht. S'agissant, il est vrai, d'une disposition adoptée ultérieurement par rapport aux circonstances de l'affaire au principal, nous pouvons l'avoir à l'esprit uniquement à titre incident pour déterminer les limites que le critère de la résidence est appelé à rencontrer en raison de ce développement important du droit de circuler librement sur le territoire de l'Union.

41. La question — dans les termes dans lesquels nous la posons et nous l'examinons — n'a pas été soulevée directement par le juge de renvoi. La jurisprudence constante de la Cour nous conforte néanmoins pour l'abor-

21 — Arrêt du 28 novembre 1978, Choquet (16/78, Rec. p. 2293).

22 — Arrêt du 12 juillet 1984, Klopp (107/83, Rec. p. 2971, point 19).

23 — Arrêts du 7 juillet 1988 (143/87, Rec. p. 3877, et 154/87 et 155/87, Rec. p. 3897), et du 15 février 1996, Kemmler (C-53/95, Rec. p. I-703, point 9).

24 — Arrêt Kemmler, précité, point 8.

der aujourd'hui. Nous nous référons aux arrêts dans lesquels la Cour a jugé que, bien qu'elle ne soit pas compétente pour se prononcer sur la compatibilité d'une mesure nationale avec le droit communautaire [25], elle peut néanmoins fournir au juge national tous les éléments d'interprétation liés au droit communautaire, qui peuvent lui permettre d'apprécier cette compatibilité afin de trancher le litige dont il a été saisi [26].

42. Quelques remarques suffisent pour indiquer au juge de renvoi les éléments d'interprétation du droit communautaire qui concernent, dans le cas présent, l'appréciation de la législation allemande.

43. Commençons par rappeler la disposition de l'article 52 du traité. Le deuxième alinéa de cet article dispose que: « La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice ... dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants ». Selon une jurisprudence constante, cette disposition communautaire est directement applicable et les États membres sont tenus de la respecter [27]. Elle doit être vue dans le contexte plus large des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes, dont la finalité est de faciliter aux citoyens communautaires l'exercice d'une activité professionnelle d'une quelconque nature sur tout le territoire de la Communauté [28]. Force est donc d'adopter dans cette optique, comme la Cour l'a reconnu, une lecture qui reconnaisse la signification large de la disposition en cause. La liberté d'établissement concerne, en effet, « non seulement l'accès aux activités non salariées, *mais aussi leur exercice conçu au sens large* » [29].

44. Il importe avant tout d'observer qu'un « lien de territorialité » aux fins de l'obtention d'une prestation familiale, tel qu'il est prévu par la législation allemande, est susceptible *en soi* d'affecter davantage le travailleur migrant que celui de l'État en cause [30]. Cette conclusion doit être maintenue même lorsque, comme dans le cas d'espèce, la législation nationale traite le travailleur étranger, d'un point de vue formel, de la même façon que le travailler national. Le principe qui a constamment guidé à ce propos la jurisprudence de la Cour est, en effet, celui de l'égalité de traitement « substantielle » entre travailleurs [31]. En fonction du critère ainsi interprété, doivent être prohibées « non seulement les discriminations ostensibles fon-

25 — Arrêt du 21 janvier 1993, Deutsche Shell (C-188/91, Rec. p. I-363, point 27).

26 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 juillet 1994, Rustica Semences (C-438/92, Rec. p. I-3519), et du 9 juillet 1992, « K » Line Air Service Europe (C-131/91, Rec. p. I-4513).

27 — Arrêts précités, Stanton, Wolf et Dorchain, et Kemmler.

28 — Voir en ce sens le deuxième considérant du règlement n° 1390/81 précité: « La libre circulation des personnes, qui est un des fondements de la Communauté, ne se limite pas aux seuls travailleurs salariés, mais concerne également les travailleurs non salariés dans le cadre du droit d'établissement et de la libre prestation de services ».

29 — Arrêt du 18 juin 1985, Steinhauser (197/84, Rec. p. 1819, point 16, nous avons ajouté les italiques).

30 — Pour mettre en évidence cette incidence différente, il s'avère utile, même si elles sont antérieures aux faits de la présente affaire (1984), de citer les données statistiques relatives aux allocations familiales réparties selon le lieu de résidence des enfants sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne ou à l'étranger. Ces données montrent que plus de 17 % des enfants de ressortissants d'autres États membres résidant en Allemagne et ayant droit aux prestations familiales allemandes vivaient à l'étranger, alors que les ressortissants allemands dont les enfants résidaient à l'étranger, représentaient 0,03 % des ayants droit. Ces informations statistiques figurent dans le rapport d'audience relatif à l'arrêt du 22 février 1990, Bronzino (C-228/88, Rec. p. 531, voir p. 536).

31 — Arrêt du 12 février 1974, Sotgiu (152/73, Rec. p. 153, point 11).

dées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat » [32]. Il s'agit d'une constante jurisprudentielle qui trouve ses dernières illustrations dans les affaires Schumacker et Imbernon Martínez [33]. La Cour a reconnu que le problème de la résidence des membres de la famille en dehors de l'État membre où l'activité professionnelle est exercée concerne essentiellement les travailleurs migrants [34], et ce pour des raisons tout à fait évidentes. Comme l'a observé l'avocat général M. Mancini, le « paramètre 'résidence' joue différemment selon la nationalité du travailleur. En d'autres termes, le noyau familial de celui qui travaille dans son pays d'origine est généralement uni; la famille du migrant est normalement démembrée. La résidence de certains membres de la famille dans des pays différents de celui d'emploi est, en somme, un effet normal du déplacement du travailleur sur le territoire de la Communauté » [35]. Dans des situations comme celles de l'espèce, cet état de chose implique l'impossibilité pour le travailleur migrant d'être admis au bénéfice des prestations familiales et donc, en dernière analyse, d'avoir accès à une activité professionnelle dans les mêmes conditions substantielles définies par la législation du pays d'établissement à l'égard de ses propres ressortissants. Il en résulte donc un préjudice pour l'exercice entier et libre de son droit à la libre circulation.

45. En raisonnant dans les termes que nous venons d'exposer, la Cour a inclus dans la catégorie des discriminations déguisées les disparités dans l'attribution de prestations ou dans l'obtention de droits fondées sur le lieu de résidence des enfants du travailleur migrant [36]. Elle a en conséquence jugé que les dispositions les instituant n'étaient pas compatibles avec le principe de la libre circulation des travailleurs. La Cour a adopté cette position, qu'il s'agisse de discriminations introduites directement par des dispositions de rang communautaire, comme dans l'affaire Pinna, ou qu'il s'agisse de discriminations indirectes, comme dans les affaires Schumacker et Imbernon Martínez, précitées, dans lesquelles l'appréciation portait sur une législation nationale qui refusait des avantages fiscaux au travailleur migrant parce qu'il ne remplissait pas la condition de la résidence — dans son chef ou celui des membres de sa famille — sur le territoire de l'État membre.

46. Or, selon nous, la législation allemande — en réservant un traitement différent au travailleur dont les enfants ont leur résidence en Allemagne et à celui dont les enfants résident, en revanche, dans d'autres États membres — comporte une discrimination déguisée au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus: elle défavorise — pour utiliser la terminologie adoptée par la Cour dans l'affaire Stanton — l'exercice, par le citoyen communautaire, du droit à la libre circulation. L'effet discriminatoire ne peut pas être nié.

32 — Arrêt du 15 janvier 1986, Pinna (41/84, Rec. p. 1, point 23).

33 — Arrêts du 14 février 1995 (C-279/93, Rec. p. I-225), et du 5 octobre 1995 (C 321/93, Rec. p. I-2821). Voir aussi l'arrêt Bronzino, précité, point 12.

34 — Arrêt du 8 mai 1990, Biehl (C 175/88, Rec. p. I-1779, point 14).

35 — Conclusions relatives à l'affaire Pinna, précitée à la note 32 (point 6, sous B).

36 — Arrêt Pinna précité, point 2 du dispositif, arrêt Bronzino précité et arrêt du 22 février 1990, Gatto (C-12/89, Rec. p. I-557).

47. On ne peut pas dire non plus qu'il s'agit d'une discrimination raisonnable ou justifiée à un autre titre. La nature fonctionnelle de l'allocation familiale, sa cause pourrait-on dire, est d'apporter un soutien financier au travailleur en raison des frais qu'il encourt pour assurer la subsistance de ses enfants. *En soi*, cette finalité n'est donc liée d'aucune façon, d'un point de vue conceptuel, au lieu de résidence des enfants, comme elle le serait en cas de prestations de sécurité sociale accordées sur le territoire ou répondant à d'autres finalités, pour lesquelles cet élément pourrait à juste titre être pris en considération [37]. A bien réfléchir, c'est même lorsque le membre de la famille ne réside plus dans le même État que le travailleur que les frais que celui-ci devra encourir pour en assurer la subsistance augmenteront sans doute. Et c'est alors précisément dans ce cas que l'avantage revenant au noyau familial dans son ensemble est limité sans justification par la législation allemande. Les termes mêmes de l'article 73 du règlement apparaissent en outre comme une preuve indirecte mais significative des éléments exposés ci-dessus. Il prévoit explicitement le droit du travailleur non salarié migrant aux prestations familiales en faveur des enfants résidant dans un autre État membre. Comme nous l'avons déjà précisé, cette disposition n'est pas applicable au cas d'espèce mais nous la rappelons pour faire observer que, d'après les principes arrêtés par le traité en matière de libre circulation des personnes, le critère de la résidence ne justifie pas l'inégalité de traitement entre travailleurs nationaux et travailleurs migrants. Or, en vertu de la législation allemande, MM. Stöber et Piosa Pereira auraient eu droit à ces prestations si leurs enfants avaient continué à résider en Allemagne. Ce droit n'a pas été pleinement reconnu au seul motif que les membres de la famille ne résidaient pas dans l'État d'élection, de sorte que l'inégalité du régime adopté pour les prestations familiales n'est pas justifiée.

48. Qu'il nous soit permis, enfin, de faire une brève remarque au sujet de la situation de M. Stöber. Il ne se pourrait pas que, du fait d'être citoyen allemand, il ne relève pas du champ d'application de l'article 52 du traité. Or, s'il est vrai que les dispositions du traité en matière d'établissement ne peuvent pas s'appliquer à des situations purement internes à un État membre, « il n'en reste pas moins », comme la Cour a eu l'occasion de le préciser, « que la référence, par l'article 52, aux 'ressortissants d'un État membre' désireux de s'établir 'dans le territoire d'un autre État membre', ne saurait être interprétée de manière à exclure du bénéfice du droit communautaire les propres ressortissants d'un État membre déterminé, lorsque ceux-ci, par le fait d'avoir résidé régulièrement sur le territoire d'un autre État membre ... se trouvent, à l'égard de leur État d'origine, dans une situation assimilable à celle de tous autres sujets bénéficiant des droits et libertés garantis par le traité » [38]. Par ailleurs, comme la Cour l'a reconnu de façon générale dans l'arrêt Scholz, « tout ressortissant communautaire, indépendamment de son lieu de

37 — La jurisprudence de la Cour a, en ce sens, établi une distinction entre les prestations familiales, selon l'incidence que revêtait, à l'égard de leur fonction, l'élément territorial: voir l'arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391, points 11 et 16). Dans cette affaire, la Cour s'est en effet prononcée comme suit (au point 16): « Si la législation de l'État membre compétent pour la pension ou la rente accorde des prestations périodiques en espèces à la famille du bénéficiaire exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille, l'octroi de ces prestations reste justifié quelle que soit la résidence du bénéficiaire et de sa famille. Par contre, des prestations d'une autre nature ou soumises à d'autres conditions comme c'est le cas, par exemple, pour une prestation destinée à couvrir certains frais occasionnés par la rentrée scolaire des enfants sont, le plus souvent, étroitement liées à l'environnement social et, partant, à la résidence des intéressés ».

38 — Arrêts du 7 février 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399, point 24), et du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663, point 15).

résidence et de sa nationalité, qui fait usage du droit à la libre circulation des travailleurs et qui a exercé une activité professionnelle dans un autre État membre, relève du champ d'application des dispositions (en matière de libre circulation des travailleurs) » [39]. Cette prise de position s'applique aussi au cas d'espèce. Le travailleur allemand est rentré dans son pays d'origine après avoir fait usage de son droit à la libre circulation en se rendant en Irlande pour exercer son activité professionnelle. Il relève donc de la catégorie des travailleurs migrants et les droits reconnus par le traité à ce titre ne peuvent pas être mis en doute par le fait qu'il rentre dans son État d'origine [40].

49. Il résulte des considérations émises jusqu'à présent que les dispositions des articles 52 et 6 du traité s'opposent à une législation nationale qui subordonne l'attribution d'une prestation familiale au seul critère de la résidence, dans l'État en cause, des membres de la famille du travailleur ou du résident qui bénéficie de la prestation [41]. Comme nous l'avons vu, une telle législation est objectivement susceptible d'affecter de façon plus significative le travailleur communautaire que le travailleur national et aucun élément objectif ne la justifie.

50. Pour les raisons que nous avons indiquées ci-dessus, il importe de s'interroger, par ailleurs, sur la compatibilité de la législation allemande avec les dispositions des articles 8 à 8 E du traité CE (citoyenneté de l'Union), même si, ratione temporis, elles ne s'appliquent pas au cas d'espèce. Ces dispositions, à propos desquelles la Cour n'a pas eu l'occasion de se prononcer, constituent, comme l'avait déjà relevé l'avocat général M. Léger dans ses récentes conclusions relatives à l'affaire Boukhalfa, un des progrès d'importance majeure de la construction européenne [42]. Elles ont en effet pour objectif ultime d'instaurer une assimilation croissante entre les citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité.

51. Parmi ces dispositions, celle de l'article 8 A est importante en l'espèce, qui affirme, pour tout citoyen, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Nous estimons que le critère adopté par la législation allemande est en contradiction totale avec ce droit, et ce, que l'on considère le travailleur ou le membre de sa famille, lequel se voit indûment nier la possibilité d'exercer pleinement le droit qui lui revient en qualité de citoyen de l'Union, au sens de l'article 8 A. L'exercice d'un tel droit, affirmé avec la force d'un droit de nationalité, aurait en effet pour conséquence directe de porter un préjudice économique au noyau familial auquel appartient l'intéressé qui ne serait plus admis au bénéfice de la prestation familiale.

39 — Arrêt du 23 février 1994 (C-419/92, Rec. p. I-505, point 9).

40 — Voir aussi dernièrement, dans ce sens, les conclusions présentées par l'avocat général M. Léger le 15 février 1996 dans l'affaire Asscher (arrêt du 27 juin 1996, C-107/94, Rec. p. I-3089), dans lesquelles les dispositions du traité en matière de libre circulation et, en particulier, celles contenues à l'article 52, ont été reconnues applicables au cas d'un ressortissant néerlandais qui avait transféré sa résidence en Belgique pour des raisons professionnelles mais continuait, simultanément, à maintenir un lien de travail — qui était à l'origine du litige au regard duquel la Cour était appelée à interpréter le droit communautaire — avec son État d'origine (voir point 36 des conclusions).

41 — Arrêts Bronzino et Gatto, précités.

42 — Conclusions présentées dans le cadre de l'arrêt du 30 avril 1996 (C 214/94, Rec. p. I-2253, point 63).

52. Les remarques formulées ci-dessus n'affectent manifestement pas la question relative aux modalités de la liquidation éventuelle, par l'institution compétente de l'État dans lequel réside le membre de la famille, d'une prestation ayant des finalités équivalentes à celles de la prestation familiale en question. Dans ce cas en effet, pour éviter un cumul injustifié de prestations de même nature — qui serait contraire aux principes qui sous-tendent l'article 51 du traité —, la prestation devra être réduite proportionnellement ou, le cas échéant, supprimée. C'est au juge de renvoi et aux institutions nationales compétentes qui sont appelées, au sens de l'article 5 du traité, à coopérer loyalement entre elles pour régler le cas en conséquence, qu'il incombera de vérifier l'existence de ces conditions [43].

53. Nous estimons donc devoir suggérer à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles soulevées par le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen:

Conclusions

« Les dispositions des articles 6 et 52 du traité doivent être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une législation nationale qui subordonne l'attribution de prestations familiales à un travailleur non salarié résident à la condition que les membres de sa famille résident effectivement sur le territoire de l'État membre compétent. »

43 — Arrêt du 11 juin 1991, Athanasopoulos e. a. (C-251/89, Rec. p. I-2797, point 57).