enfants, et qu'il n'est donc pas nécessaire d'invoquer l'article 73 du règlement n° 1408/71 pour l'acquisition du droit à ladite prestation, celle-ci ne peut pas être considérée comme étant due en application de l'article 73, et l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, du règlement n° 574/72 ne s'applique pas.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 377/85 *

I — Faits et procédure écrite

M^me^ Burchell, partie requérante au principal, est née le 6 septembre 1943. Elle a été assurée à titre obligatoire au Royaume-Uni entre 1960 et 1963. Après son mariage en 1964, elle n'a pas travaillé ni cotisé au régime de sécurité sociale du Royaume-Uni, soit à titre volontaire, soit à titre obligatoire. Toutefois, elle aurait payé des contributions suffisantes pour permettre à ses héritiers de recevoir une allocation de décès lors de sa mort. Elle a deux enfants, nés respectivement en 1966 et en 1971.

En 1977, M^me^ Burchell est partie pour les Pays-Bas avec ses enfants, son mari étant employé dans ce pays. En 1979, elle s'est séparée de ce dernier. M^me^ Burchell est retournée au Royaume-Uni avec ses enfants, mais sans son mari, le 7 septembre 1979. Son mari était et continue d'être employé aux Pays-Bas, où il est résident.

Le mariage a été dissous en avril 1983. M^me^ Burchell réside au Royaume-Uni, avec ses deux enfants. Son ex-mari bénéficie des prestations familiales néerlandaises en ce qui concerne les deux enfants, et il contribue à leur entretien. Les prestations néerlandaises lui ont été payées du 1^er^ août 1975 au moins jusqu'au deuxième trimestre de 1984. Selon le droit néerlandais, les enfants pour lesquels les allocations sont payées ne doivent pas être résidents aux Pays-Bas, règle qui n'existerait dans aucun autre État membre.

M^me^ Burchell a réclamé pour ses enfants les prestations pour enfant à charge prévues par la loi britannique. Selon le régime britannique, le droit à ces prestations dépend de la résidence de l'enfant au Royaume-Uni à la date à laquelle se rapporte la demande. La demande de M^me^ Burchell a été rejetée par l'Insurance Officer (maintenant dénommé « Adjudication Officer »), l'autorité britannique compétente en matière de sécurité sociale, en se basant sur les règles anticumul de l'article 10 du règlement n° 574/72. Ledit article 10 dispose:

« 1) 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, d'emploi ou d'activité non salariée est suspendu lorsque, au cours d'une même période et pour le même membre de la famille:

* Langue de procédure: l'anglais.

a) des prestations sont dues en application des articles 73 ou 74 du règlement. Toutefois, si le conjoint du travailleur ... visé par ces articles exerce une activité professionnelle sur le territoire dudit État membre, le droit aux prestations ou allocations familiales dues en vertu 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. »

L'article 73 du règlement n° 1408/71 prévoit:

« 1) Le travailleur salarié 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. »

L'autorité compétente a estimé que l'ex-mari de M^me^ Burchell pouvait bénéficier des prestations familiales néerlandaises (allocations néerlandaises pour enfant à charge) en ce qui concerne les deux enfants de M^me^ Burchell comme si les enfants résidaient aux Pays-Bas (indépendamment du fait que, selon la loi néerlandaise, il pouvait en bénéficier quel que soit leur lieu de résidence), en application de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 et qu'en conséquence le droit de M^me^ Burchell à bénéficier de l'allocation pour enfant à charge au Royaume-Uni (qui n'est pas subordonnée à des conditions d'assurance ou d'emploi) était suspendu en application de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, puisque M^me^ Burchell, n'exerçant pas d'activité professionnelle, ne peut se fonder sur l'exception figurant dans la dernière partie de l'article 10, paragraphe 1, sous a).

M^me^ Burchell a formé un recours devant le Social Security Commissioner.

En date du 25 novembre 1985, le Social Security Commissioner a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

« 1) a) Une personne ayant été assurée à titre obligatoire pour une série d'éventualités couvertes par les différentes branches d'un régime de sécurité sociale pour (entre autres) les travailleurs, mais qui a cessé de cotiser dans le cadre de ce régime, que ce soit à titre obligatoire ou à titre volontaire, doit-elle être assimilée à un travailleur aux fins des règlements n^os^ 1408/71 et 574/72, si les cotisations payées par une telle personne pendant la période où elle était assurée à titre obligatoire n'en sont pas moins suffisantes en soi pour que ses héritiers puissent prétendre à l'allocation de décès lors de la mort de cette personne, mais sont insuffisantes, tant en elles-mêmes que jointes à d'autres cotisations, pour conférer à la personne concernée le droit à l'une quelconque des autres prestations au titre de ce régime?

b) En cas de réponse négative à la question 1, sous a), le droit d'une personne qui n'est ni un travailleur salarié ni un travailleur indépendant aux fins des règlements n^os^ 1408/71 et 574/72 à une quelconque prestation prévue par un tel régime (ne s'agissant pas d'un droit dérivé de la qualité d'une telle personne, de

membre de la famille ou survivant d'un travailleur salarié ou d'un travailleur indépendant) peut-il être affecté de manière négative par une quelconque disposition de l'un ou l'autre de ces règlements?

2) En cas de réponse affirmative à la question 1, sous a), ou à la question 1, sous b), la disposition prévoyant la suspension du bénéfice inscrite dans la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'applique lorsque les services sociaux d'un autre État membre ont accordé des prestations familiales à un travailleur salarié à l'égard du même enfant au titre des dispositions de la loi nationale et sans invoquer l'article 73 du règlement n° 1408/71, si, indépendamment de ces dispositions de la loi nationale, ces services auraient dû accorder les mêmes prestations en application dudit article?

3) En cas de réponse affirmative à la question 2, l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 est-il incompatible avec l'article 51 du traité CEE dans la mesure où il prive une personne d'un droit qui lui a été conféré par un État membre indépendamment du droit communautaire ou la prive de ce droit sans lui conférer aucun avantage en compensation? »

La demande de décision préjudicielle a été enregistrée au greffe de la Cour le 28 novembre 1985.

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 M^me^ Burchell, représentée par M^me^ E. Laing, barrister, par l'Adjudication Officer, partie défenderesse au principal, représenté par Kathleen F. Lee, Senior Legal Assistant (conseiller juridique principal), Department of Health and Social Security, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. E. F. Jacobs, secrétaire général f. f. du ministère des Affaires étrangères pour le ministre des Affaires étrangères, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Julian Currall, membre de son service juridique.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Par décision du 3 octobre 1986, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre.

II — Observations deposées devant la Cour

M^me^ Burchell soutient, en premier lieu, qu'elle n'est pas un travailleur salarié ni un travailleur indépendant au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Bien que les cotisations versées par M^me^ Burchell dans le passé suffisent à ouvrir à sa succession le droit à une allocation-décès, elle aurait versé si peu de cotisations qu'elles ne doivent pas avoir pour effet de la placer dans le champ d'application du règlement communautaire si cela n'avait pas d'autre effet que de la priver d'une prestation à laquelle elle aurait normalement droit au titre de la législation britannique, quelle que soit sa situation à l'égard de l'emploi.

En deuxième lieu, même si les règlements communautaires peuvent s'appliquer à M^me^ Burchell, son ex-mari ne tiendrait pas son droit à l'allocation pour enfant à charge de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Partant, l'article 10, paragraphe 1, sous a), ne pourrait donc pas

avoir pour effet de priver M^me^ Burchell de son droit aux prestations britanniques. En conservant ce droit, M^me^ Burchell ne cumulerait pas, du fait de la réglementation communautaire, des prestations faisant double emploi, mais percevrait simplement une seule prestation, celle du régime britannique, tandis que son ex-mari reçoit la seule prestation néerlandaise. Ni les prestations néerlandaises perçues par l'ex-mari ni les prestations britanniques perçues par M^me^ Burchell ne découleraient de la réglementation communautaire; elles ne devraient donc, ni l'une ni l'autre, pouvoir être suspendues en vertu de cette réglementation.

En troisième lieu, M^me^ Burchell soutient qu'on n'a le droit d'empêcher le cumul des prestations que dans la mesure où cela n'aboutit pas à priver indûment les intéressés du bénéfice des dispositions prévues par la législation nationale dont ils relèvent. Le fait que son ex-mari a droit à l'allocation néerlandaise n'entraînerait aucun avantage pour M^me^ Burchell en compensation du fait qu'elle est privée des droits que lui confère la législation britannique.

L'*Adjudication Officer*, partie défenderesse au principal, se réfère à la jurisprudence de la Cour et constate que M^me^ Burchell peut toujours être considérée comme un membre de la famille de son époux, nonobstant la dissolution de son mariage, lorsque des prestations sont accordées au titre de lois nationales, pour elle et pour les enfants en tant que tels. La réponse à la première partie de la première question devrait donc être affirmative. A supposer, néanmoins, qu'une réponse à la deuxième partie de cette question devienne nécessaire, l'Adjudication Officer se réfère à l'arrêt de la Cour du 4 juillet 1985 (Kromhout, 104/84, Rec. p. 2205, 2213), dans lequel la Cour a déclaré que l'article 10, paragraphe 1, sous a), s'applique dès lors que l'enfant en faveur duquel des allocations familiales sont dues entre, en tant que membre de la famille de l'un des allocataires, dans le champ d'application personnel des règlements, sans qu'il importe de savoir si l'autre allocataire tombe, lui aussi, dans ce champ d'application.

En ce qui concerne le problème posé par la deuxième question, à savoir si la règle anticumul contenue à l'article 10, paragraphe 1, sous a), peut être appliquée dans l'hypothèse où les allocations familiales dues par l'autre État membre le seraient également sans invoquer l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, l'Adjudication Officer fait essentiellement valoir que l'article 73 s'applique à tout travailleur salarié, ressortissant d'un État membre, qui trouve un emploi dans un autre État membre et laisse sa famille dans un autre État membre, et cela quel que soit son État membre d'emploi et quel que soit le contenu de l'éventuelle législation de cet État en matière d'allocations familiales, de manière à assurer l'uniformité de protection conforme aux objectifs déclarés du traité. A l'appui de sa thèse, l'Adjudication Officer se réfère à l'arrêt de la Cour du 19 février 1981 (Beeck, 104/80, Rec. p. 503).

En ce qui concerne la troisième question, l'Adjudication Officer fait simplement valoir que l'application de l'article 10 du règlement n° 574/72 est soumise à la condition que le paiement de l'allocation supérieure soit garantie, ce qui est le cas.

Le *gouvernement néerlandais* observe que, lorsqu'une personne ne relevant pas en tant que telle du champ d'application des règlements n^os^ 1408/71 et 574/72 a le droit de percevoir des prestations au titre de dispositions législatives nationales et qui relèvent du champ d'application matériel de ces règlements, l'une quelconque des disposi-

tions desdits règlements peut affecter ce droit dès lors que l'intéressé ne subit pas, de ce fait, un désavantage matériel et que le respect de ce droit constitue un avantage injustifié en faveur de l'intéressé. Eu égard au fait que l'intéressé ne serait ainsi pas désavantagé, il n'y aurait pas lieu de parler d'incompatibilité avec l'article 51 du traité CEE.

En ce qui concerne la deuxième question, le gouvernement néerlandais estime que l'article 73 est directement applicable, que l'intéressé jouisse déjà ou non d'un tel droit sur la base du droit national de l'État membre dont la législation est applicable. En conséquence, la règle anticumul de l'article 10, paragraphe 1, sous a), serait également applicable. Le gouvernement néerlandais, lui aussi, se réfère à l'arrêt de la Cour du 19 février 1981 (Beeck, précité).

La *Commission* estime que la question essentielle est celle de savoir si l'ex-mari reçoit les prestations néerlandaises « en application de l'article 73 » du règlement n° 1408/71, au sens de la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72. Vu que la loi néerlandaise accorde les prestations quelle que soit la résidence des enfants, il serait, en principe, impossible de déclarer que les prestations en question sont néanmoins accordées « en application de l'article 73 ». Le raisonnement de la Cour dans l'affaire Kromhout, précitée, ne s'appliquerait pas, car, dans cette dernière affaire, la demande adressée à l'État d'emploi de l'ex-mari de la requérante était basée sur l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Le fait qu'en l'espèce les conditions auxquelles est subordonné le paiement de prestations soient réunies pour les mêmes enfants dans deux États membres à la fois ne résulterait pas de l'application des règles communautaires, mais d'une coïncidence indépendante de ces règles. La possibilité de cumuler des prestations étant née indépendamment des règles communautaires, il n'y aurait pas de raison d'appliquer ces dernières dans le seul but de limiter un droit à prestations.

La Commission observe qu'elle reconnaît que la situation à laquelle son analyse conduit est anormale et entraîne un cumul injustifié des prestations. Le fait que ce résultat ne soit pas raisonnable n'impliquerait cependant pas que le droit communautaire doive automatiquement s'appliquer pour résoudre une difficulté qu'il n'a pas créée; la solution à cette difficulté devrait, en premier lieu, être apportée par le droit national, étant entendu qu'elle ne saurait, toutefois, prévaloir sur les règles communautaires en cas de conflit.

La Commission propose que la Cour réponde aux première et deuxième questions posées par le Social Security Commissioner de la façon suivante:

« La règle de suspension contenue dans la première phrase de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 574/72 doit être interprétée comme signifiant qu'elle s'applique lorsque l'institution d'un autre État membre a effectivement octroyé des prestations familiales à l'un des ayants droit, en application des articles 73 ou 74 du règlement (CEE) n° 1408/71; dans ce cas, il n'est pas nécessaire de déterminer si l'autre ayant droit ou ayant droit putatif est également couvert par la législation communautaire. Toutefois, l'article 10, paragraphe 1, sous a), première phrase, ne s'applique pas lorsque les prestations ont été octroyées au titre de la seule législation nationale, et non en application des articles 73 ou 74 du règlement (CEE) n° 1408/71. »

La Commission propose que, eu égard à la réponse proposée, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question.

T. F. O'Higgins
Juge rapporteur