

ARRÊT DE LA COUR

15 janvier 1986 *

Dans l'affaire 41/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Cour de cassation de la République française et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Pietro Pinna

et

Caisse d'allocations familiales de la Savoie,

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de l'article 73, paragraphe 2, du 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 (JO L 149, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour M. Pietro Pinna, partie demanderesse au principal, par M^e A. Lyon-Caen, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France,

* Langue de procédure: le français.

- pour la Caisse d'allocations familiales de la Savoie, partie défenderesse au principal, par Me J.-P. Desache, avocat au barreau de Paris,
- pour le gouvernement de la République française, par M. Ph. Pouzoulet, secrétaire des Affaires étrangères, ministère des Relations extérieures,
- pour le gouvernement de la République hellénique, par M. E. Tsekouras, membre du service juridique de la représentation permanente grecque auprès des Communautés européennes à Bruxelles, agissant comme agent,
- pour le gouvernement de la République italienne, par Dott. A. Squillante, presidente di sezione del Consiglio di Stato, capo del servizio del contenzioso diplomatico dei Trattati e degli Affari legislativi, assisté de M. P. Ferri, avvocato dello Stato,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. J. Griesmar, conseiller juridique, en qualité d'agent, assisté de M. F. Herbert, avocat au barreau de Bruxelles,
- pour le Conseil des Communautés européennes, par M. J. Carberry, conseiller au service juridique, en qualité d'agent,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 21 mai 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

Par ordonnance du 11 janvier 1984, parvenue à la Cour le 15 février suivant, la Cour de cassation de France a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles concernant l'interprétation de plusieurs dispositions du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige ayant pour objet le refus de la Caisse d'allocations familiales de la Savoie d'octroyer à M. Pinna des prestations familiales dues pour des périodes situées au cours des années 1977 et 1978.
- 3 M. Pinna, de nationalité italienne, réside en France avec son épouse et leurs deux enfants Sandro et Rosetta. En 1977, les enfants ont effectué avec leur mère un séjour prolongé en Italie. La Caisse d'allocations familiales de la Savoie a refusé d'accorder à M. Pinna des prestations familiales dues pour Sandro, au titre de la période comprise entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 1977, et pour Rosetta, au titre de la période comprise entre le 1^{er} octobre 1977 et le 31 mars 1978, au motif que celles-ci devraient être versées par l'Istituto nazionale della previdenza sociale de l'Aquila, lieu de séjour des enfants en Italie à cette époque.
- 4 Il ressort de l'ordonnance de renvoi de la Cour de cassation que l'article 511 du code de la sécurité sociale dispose que toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge, comme chef de famille ou autrement, un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ses enfants des prestations familiales énumérées à l'article L 510. Selon l'ancien article 6 du décret n° 46-2880 du 10 septembre 1946, tel que modifié par le décret n° 65-524 du 29 juin 1965, et selon l'article 2 du décret du 10 décembre 1946, tel que modifié par le décret du 17 mars 1978, est réputé résider en France l'enfant qui, tout en conservant ses attaches familiales sur le territoire métropolitain où il vivait jusque-là de façon permanente, accomplit hors de ce territoire un ou plusieurs séjours provisoires dont la durée totale n'excède pas trois mois au cours de l'année civile. La décision faisant l'objet du litige semble avoir été fondée sur l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 lequel dispose, en ce qui concerne le travailleur salarié soumis à la législation française, que celui-ci a droit

« ... pour les membres de sa famille qui résident 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 résident ces membres de la famille; il doit remplir les conditions relatives à l'emploi auxquelles la législation française subordonne l'ouverture du droit aux prestations ».

- 5 Saisi du litige sur pourvoi de M. Pinna, la Cour de cassation a demandé à la Cour de se prononcer:
- 1) sur la validité et le maintien en vigueur de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, du 14 juin 1971;
 - 2) sur le sens à donner au terme « résidence » contenu dans ce texte.
- 6 L'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose que:
- « 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. »
- 7 Toutefois, l'article 73, paragraphe 2, déjà cité, énonce une règle différente en ce qui concerne le travailleur salarié soumis à la législation française dont la famille réside dans un État membre autre que la France.
- 8 L'article 98 (actuellement 99) du règlement n° 1408/71 prévoit que:
- « Avant le 1^{er} janvier 1973, le Conseil procède, sur proposition de la Commission, à un nouvel examen de l'ensemble du problème du paiement 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. »
- 9 Il ressort du dossier que la Commission a transmis, avec un certain retard dû à l'adhésion des nouveaux États membres, le 10 avril 1975, une proposition de règlement au Conseil (JO C 96, p. 4), dans laquelle elle a préconisé la généralisation de l'octroi des prestations familiales du pays de l'emploi, quel que soit le pays de résidence des membres de la famille. Cette solution a reçu l'appui du Parlement européen (avis du 14 octobre 1975, JO C 257) et du Comité économique et social (avis du 24 septembre 1975, JO C 286). La question a été débattue par le Conseil au cours des sessions du 18 décembre 1975 et du 9 décembre 1976 sans toutefois qu'une décision ait pu intervenir.

10 Sur la validité de l'article 73, paragraphe 2, M. Pinna a fait valoir que l'effet de cette disposition serait de conduire au paiement d'allocations moins élevées et de traiter différemment les travailleurs des pays de la Communauté qui sont occupés en France et ceux qui travaillent dans un des neuf autres pays de la Communauté. Cette discrimination ne serait justifiée ni sur le plan politique, ni sur le plan économique, ni sur le plan juridique. En matière de pensions de retraite, la Cour aurait dit pour droit que l'article 51 permet au Conseil de conférer des droits aux travailleurs migrants, mais ne saurait l'autoriser à les priver des droits qu'ils tiennent de la législation nationale. Ce qui vaut en matière de pensions de retraite vaudrait également en matière de prestations familiales. L'application simultanée de la loi du pays d'occupation (ouverture des droits) et de celle du pays de séjour de la famille (nature et taux des prestations) n'est pas destinée à entraîner une diminution de la protection sociale. En conséquence, l'article 73, paragraphe 2, serait contraire à l'article 51 du traité. L'article 51 aurait introduit le principe d'exportabilité des prestations. Le titulaire d'une prestation en espèces quelconque pourrait donc invoquer l'article 51, quel que soit le lieu où il fixe sa résidence ou la résidence de sa famille, pour exiger que les prestations dues lui soient versées là où il l'a décidé. L'« inexportabilité » partielle d'un type de prestation sociale, prévue par l'article 73, paragraphe 2, méconnaîtrait la règle générale inscrite dans l'article 51. En interdisant l'« exportabilité » des prestations familiales françaises, l'article 73, paragraphe 2, violerait l'article 51 du traité.

11 La Caisse d'allocations familiales de la Savoie, partie défenderesse au principal, fait valoir que l'article 73, paragraphe 2, est compatible avec les articles 48 et 51 du traité. L'article 51 prévoirait que les prestations doivent toujours être payées au travailleur migrant. L'application de l'article 73, paragraphe 2, assurerait que le travailleur migrant perçoit toujours les allocations familiales, quel que soit le lieu de résidence de sa famille. L'institution débitrice et la législation applicable aux allocations différencieraient par rapport aux travailleurs qui tombent dans le champ d'application de l'article 73, paragraphe 1, mais le droit du travailleur de percevoir les allocations familiales serait respecté. L'article 73, paragraphe 2, serait valide au regard de l'article 7 du traité, car il n'instituerait en aucune façon des discriminations entre les travailleurs migrants. Il ne serait pas contestable que, dans certaines hypothèses, le travailleur migrant puisse voir ses prestations diminuer selon le choix du pays de résidence de sa famille, mais cette diminution résulterait des différences de législation des États membres, notamment quant au taux des prestations. Dans ces conditions, il serait clair que l'article 73, paragraphe 2, ne crée, en lui-même, aucune discrimination. Il serait donc compatible avec les dispositions du droit communautaire.

- 12 Le gouvernement français estime que l'article 73, paragraphe 2, est valide. Les disparités de traitement qui peuvent résulter de l'article 73, paragraphe 2, ne constitueraient pas une discrimination contraire aux articles 7, 48 et 51 du traité. La cause de la différence de traitement préjudiciable aux travailleurs non français soumis à la législation française résiderait, en fait, dans les disparités existant entre les régimes d'allocations familiales en vigueur dans les différents États membres. De telles disparités de traitement ne pourraient être éliminées que par l'harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale, laquelle ne serait pas l'objet du règlement n° 1408/71, qui ne viserait qu'une coordination de ces régimes en vue d'éliminer, dans le domaine de la sécurité sociale, les obstacles à la libre circulation des travailleurs.
- 13 Le gouvernement grec fait valoir que le but du règlement n° 1408/71 serait de garantir à tous les travailleurs ressortissants des États membres se déplaçant dans la Communauté l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales et le bénéfice des prestations de sécurité sociale. Le problème de l'octroi des prestations familiales aux travailleurs soumis à la législation d'un État membre autre que celui dans lequel résident les membres de leur famille devrait donc recevoir une solution uniforme dans tous les États membres. Les auteurs du règlement auraient compris cette nécessité lorsqu'ils ont adopté l'article 98. La réalisation de la solution uniforme, au sens de l'article 98, consisterait à appliquer le critère du lieu d'emploi du travailleur. Le principe du régime du lieu de l'emploi du travailleur serait conforme, d'une part, à l'esprit du règlement n° 1408/71, qui aurait visé la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté et, d'autre part, au principe de l'égalité de traitement entre les travailleurs étrangers et les travailleurs nationaux en matière de sécurité sociale. Le gouvernement grec n'estime pas que le paragraphe 2 de l'article 73 soit justifié, étant donné qu'il ne contribue pas à l'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les travailleurs nationaux en ce qui concerne le versement des prestations familiales lorsque les membres de la famille du travailleur résident dans un autre État membre que le travailleur lui-même. Le travailleur migrant doit avoir droit à des prestations de sécurité sociale conformément à la législation à laquelle il est soumis et en vertu de laquelle il paie des cotisations et des impôts.
- 14 Le gouvernement italien fait valoir que l'article 73, paragraphe 2, crée une différence de traitement fondée sur la nationalité entre les travailleurs occupés sur le même territoire. Selon une jurisprudence constante de la Cour, les dispositions en vertu desquelles tout déplacement du travailleur d'un État membre à l'autre entraînant une réduction des droits acquis en matière de sécurité sociale seraient

contraires aux garanties accordées par le traité en matière de libre circulation des travailleurs. L'application de la législation de l'État membre de résidence pour le calcul des allocations familiales viserait à réduire la substance du droit acquis par le travailleur en vertu de la législation française.

- 15 La Commission estime que l'article 73, paragraphe 2, est compatible avec l'article 51 du traité. Elle ne conteste pas que l'application de l'article 73, paragraphe 2, puisse, dans certains cas, avoir pour résultat que le travailleur dont les enfants résident dans un autre État membre a droit à des allocations familiales inférieures à ce qu'elles auraient été si les membres de la famille avaient résidé en France ou si les allocations familiales françaises avaient été octroyées également pour les membres de la famille résidant dans un autre État membre. Mais elle estime que l'article 73, paragraphe 2, n'est pas source de discrimination contraire au traité. Les inégalités constatées résulteraient essentiellement de la nature du règlement n° 1408/71 en tant qu'instrument pour réaliser les objectifs de l'article 51 du traité par une coordination des régimes de sécurité sociale visant à éliminer les obstacles à la libre circulation des personnes.
- 16 Le Conseil estime que les questions posées par la juridiction nationale mettent en cause la validité de l'article 73, paragraphe 2, pour deux motifs: en premier lieu, parce qu'il s'agirait d'une dérogation exceptionnelle qui, dès l'origine, aurait été envisagée comme devant comporter un terme, le 1^{er} janvier 1973; en second lieu, parce qu'il existerait au détriment des travailleurs non français soumis à la législation française une prétendue double discrimination par rapport, d'une part, aux travailleurs français et, d'autre part, aux travailleurs soumis à la législation d'un État membre autre que la France. Le Conseil estime qu'une telle double discrimination n'existe pas. Le travailleur français et le travailleur étranger recevraient tous les deux les mêmes allocations sur le territoire français; le travailleur français perdrait ses allocations après une période de trois mois dans la mesure où ses enfants ne sont plus résidents sur le sol français, tandis que le travailleur migrant recevrait les allocations en vertu du règlement n° 1408/71 pour ses enfants qui résident dans un État membre autre que la France. Par ailleurs, il ne serait pas possible de déceler une discrimination entre le traitement accordé aux travailleurs migrants dans deux ou plusieurs États membres différents parce que les législations nationales en matière de sécurité sociale sont uniquement coordonnées. Les États membres auraient, en effet, chacun gardé en matière de sécurité sociale le pouvoir de déterminer la nature des prestations et le niveau des paiements, l'article 51 du traité n'ayant pas imposé au Conseil de créer pour les États membres de la Communauté un système uniforme de sécurité sociale.

Sur la première question

- 17 En vue de trancher le problème litigieux, il convient d'abord de rappeler que l'article 40 du règlement n° 3/58 du Conseil, du 25 septembre 1958, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, p. 561), disposait qu'un travailleur salarié ou assimilé, occupé sur le territoire d'un État membre et ayant ses enfants qui résident ou sont élevés sur le territoire d'un autre État membre, a droit pour lesdits enfants aux allocations familiales selon les dispositions de la législation du premier État jusqu'à concurrence des montants d'allocations que la législation du second État accorde.
- 18 Le règlement n° 1408/71 a modifié la réglementation concernant les enfants des travailleurs migrants en élargissant la gamme des prestations auxquelles les travailleurs migrants peuvent prétendre. Il leur a donné droit aux prestations familiales, c'est-à-dire à « toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille » [article 1^{er}, sous u) i)], tandis que le règlement n° 3/58 leur accordait seulement les allocations familiales, c'est-à-dire des « prestations périodiques en espèces accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille » [article 1^{er}, sous u) ii)], du règlement n° 1408/71].
- 19 En ce qui concerne les travailleurs migrants employés dans un État membre dont la famille réside dans un autre État membre, le règlement n° 1408/71 a introduit une distinction entre les travailleurs employés en France et ceux employés dans les autres États membres. L'article 73, paragraphe 1, dispose que le travailleur soumis à la législation d'un État membre autre que la France a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci. L'article 73, paragraphe 2, prévoit que le travailleur soumis à la législation française a droit, pour les membres de sa famille qui résident 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 résident les membres de sa famille.
- 20 En ce qui concerne la différence de traitement entre les travailleurs auxquels s'applique l'article 73, paragraphe 1, et ceux qui sont soumis au régime prévu par l'article 73, paragraphe 2, il faut signaler que l'article 51 du traité prévoit une coordination des législations des États membres et non une harmonisation. L'article 51 laisse donc subsister des différences entre les régimes de sécurité

sociale des États membres et, en conséquence, dans les droits des personnes qui y travaillent. Les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre, et partant, dans les droits des personnes qui y travaillent, ne sont donc pas touchées par l'article 51 du traité.

- 21 La réalisation de l'objectif d'assurer aux travailleurs la libre circulation dans la Communauté, tel que visé dans les articles 48 à 51 du traité, est cependant facilitée quand les conditions de travail, parmi lesquelles figurent les règles de sécurité sociale, sont aussi proches que possible dans les différents États membres. Cet objectif est, au contraire, compromis, et sa réalisation rendue plus difficile, si des différences évitables dans les règles de sécurité sociale sont introduites par le droit communautaire. Il s'ensuit que la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale, prise en vertu de l'article 51 du traité, doit s'abstenir d'ajouter des disparités supplémentaires à celles qui résultent déjà du défaut d'harmonisation des législations nationales.
- 22 L'article 73 du règlement n° 1408/71 crée, pour les travailleurs migrants, deux systèmes différents, selon que ces travailleurs sont soumis à la législation française ou à celle d'un autre État membre. Ainsi, il ajoute aux disparités résultant des législations nationales elles-mêmes et, par conséquent, entrave la réalisation des buts énoncés dans les articles 48 à 51 du traité.
- 23 S'agissant plus précisément d'apprécier la validité de l'article 73, paragraphe 2, lui-même, il y a lieu de constater que la règle d'égalité de traitement prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat.
- 24 Tel est justement le cas lorsque le critère de l'article 73, paragraphe 2, est utilisé en vue de déterminer la législation applicable aux prestations familiales d'un travailleur migrant. Bien que, en règle générale, la législation française applique le même critère pour déterminer le droit aux prestations familiales d'un travailleur français occupé sur le territoire français, ce critère ne revêt nullement la même importance pour cette catégorie de travailleurs, car c'est essentiellement pour les travailleurs migrants que se pose le problème d'une résidence des membres de la famille hors de la France. Dès lors, ce critère n'est pas de nature à assurer l'égalité de traitement prescrite par l'article 48 du traité et ne peut donc pas être employé dans le

cadre de la coordination des législations nationales, qui est prévue par l'article 51 du traité en vue de promouvoir la libre circulation des travailleurs dans la Communauté conformément à l'article 48.

- 25 Il s'ensuit que l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est invalide en tant qu'il exclut l'octroi de prestations familiales françaises aux travailleurs soumis à la législation française, pour les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre.
- 26 En ce qui concerne les conséquences de l'invalidité de l'article 73, paragraphe 2, il convient de rappeler que la Cour a déjà dit pour droit, dans son arrêt du 27 février 1985 (Société des produits de maïs SA/Administration des douanes et droits indirects, 112/83, Rec. 1985, p. 732), que, lorsque d'impérieuses considérations le justifient, l'article 174, alinéa 2, du traité réserve à la Cour un pouvoir d'appréciation pour déterminer concrètement, dans chaque cas particulier, les effets d'un acte réglementaire déclaré nul qui doivent être maintenus.
- 27 En présence du fait que le Conseil n'a pas pu parvenir à la solution uniforme exigée par l'article 98 du règlement n° 1408/71, il convient de tenir compte, à titre exceptionnel, de ce que la France a été amenée, pendant une période prolongée, à maintenir des pratiques qui étaient conformes aux termes du règlement n° 1408/71, mais qui ne trouvaient pas de base légale dans les articles 48 et 51 du traité.
- 28 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que des considérations impérieuses de sécurité juridique tenant à l'ensemble des intérêts en jeu, tant publics que privés, empêchent, en principe, de remettre en cause la perception des prestations familiales pour des périodes antérieures au prononcé du présent arrêt.
- 29 Dans un tel cas, où la Cour fait usage de la possibilité de limiter l'effet dans le passé d'une constatation d'invalidité dans le cadre de l'article 177 du traité, il lui appartient de déterminer si une exception à cette limitation de l'effet dans le temps, conférée à son arrêt, peut être prévue en faveur, soit de la partie qui a introduit le recours devant la juridiction nationale, soit de toute autre personne qui aurait agi de manière analogue avant la constatation d'invalidité, ou si, à l'inverse, même pour des personnes qui auraient pris en temps utile des initiatives en vue de sauve-

garder leurs droits, une déclaration d'invalidité ayant effet seulement pour l'avenir constitue un remède adéquat.

- 30 En l'espèce, il convient de déterminer que l'invalidité constatée de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, ne peut être invoquée à l'appui de revendications relatives à des prestations pour des périodes antérieures à la date du présent arrêt, sauf en ce qui concerne les travailleurs qui ont, avant cette date, introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente.
- 31 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième branche de la première question concernant le maintien en vigueur de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, ni à la deuxième question concernant la notion de résidence dans ledit article 73, paragraphe 2.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la Cour de cassation de France, par ordonnance du 11 janvier 1984, dit pour droit:

- 1) L'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 est invalide en tant qu'il exclut l'octroi de prestations familiales françaises aux travailleurs soumis à la législation française, pour les membres de leur famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre.

- 2) L'invalidité constatée de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 ne peut être invoquée à l'appui de revendications relatives à des prestations pour des périodes antérieures à la date du présent arrêt, sauf en ce qui concerne les travailleurs qui ont, avant cette date, introduit un recours en justice ou soulevé une réclamation équivalente.

Mackenzie Stuart

Everling

Bahlmann

Joliet

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 janvier 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart