

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
23 mai 1996 *

Dans l'affaire C-237/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Social Security Commissioner (Royaume-Uni) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

John O'Flynn

et

Adjudication Officer,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, J.-P. Puissechot (rapporteur), P. Jann, L. Sevón, et M. Wathelet, juges,

* Langue de procédure: l'anglais.

avocat général: M. C. O. Lenz,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

- pour M. O'Flynn, par M. R. Drabble, barrister, mandaté par M. C. Dabezies, solicitor,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Braviner, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. S. Richards, barrister,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. C. Docksey, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. O'Flynn, représenté par M. R. Drabble, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. S. Braviner et M^{me} P. Watson, barrister, et de la Commission, représentée par M. C. Docksey, à l'audience du 29 février 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

¹ Par ordonnance du 28 juin 1994, parvenue à la Cour le 22 août suivant, le Social Security Commissioner a posé à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE,

trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2, ci-après le « règlement n° 1612/68 »).

- 2 Ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige opposant M. O'Flynn à l'Adjudication Officer au sujet du refus d'attribution de l'indemnité funéraire prévue par les Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987 (règlement de 1987 sur le fonds social — frais de maternité et frais funéraires, ci-après le « règlement de 1987 »).
- 3 L'indemnité funéraire est une prestation sociale octroyée sous condition de ressources. Elle est destinée à couvrir les frais engagés, à l'occasion d'un décès familial, par le demandeur ou par un membre de sa famille, c'est-à-dire, selon les termes du règlement de 1987, par la « personne responsable ».
- 4 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987, l'indemnité funéraire n'est accordée que « si les funérailles ont lieu au Royaume-Uni ». Selon l'article 3, paragraphe 1, du même règlement, « il faut entendre par 'funérailles' une inhumation ou une crémation ».
- 5 En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement de 1987, l'indemnité funéraire est fixée à un montant suffisant pour couvrir les dépenses indispensables supportées par la personne responsable. A cet effet, elle couvre tous les coûts normalement liés à l'inhumation ou à la crémation dans un lieu proche du domicile du défunt et, le cas échéant, les frais de transport de la dépouille sur le territoire du Royaume-Uni jusqu'à ce domicile. En revanche, elle ne couvre pas la totalité des frais de transport du cercueil vers un lieu d'inhumation ou de crémation éloigné du domicile du défunt. Dans ce cas, les frais additionnels de transport du cercueil sont à la charge de la personne responsable.

- 6 M. O'Flynn est un ressortissant irlandais qui séjourne au Royaume-Uni en qualité d'ancien travailleur migrant. Son fils est décédé au Royaume-Uni le 25 août 1988. La cérémonie religieuse a eu lieu au Royaume-Uni, mais l'inhumation a eu lieu en Irlande.
- 7 M. O'Flynn a sollicité une indemnité funéraire qui lui a été refusée au motif que l'inhumation n'avait pas eu lieu au Royaume-Uni, comme l'exigeait l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987.
- 8 M. O'Flynn a formé un recours contre ce refus. Devant la juridiction nationale, il a notamment soutenu que l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987 était indirectement discriminatoire à l'encontre des travailleurs migrants et violait l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, selon lequel le travailleur d'un État membre bénéficie sur le territoire des autres États membres des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. Les parties se sont alors opposées sur les critères à appliquer pour déterminer si une disposition telle que l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987 constituait ou non une discrimination à l'encontre des travailleurs migrants.
- 9 Selon M. O'Flynn, la condition litigieuse, du fait de son caractère territorial, était, par nature, indirectement discriminatoire à l'encontre des travailleurs migrants. Il a soutenu, à titre subsidiaire, que le caractère discriminatoire de cette disposition devait, en tout état de cause, être considéré comme établi dès lors qu'il était démontré que les travailleurs migrants avaient normalement une vocation moindre à remplir la condition litigieuse.
- 10 L'administration défenderesse a soutenu, de son côté, que la condition ne devait être considérée comme discriminatoire que s'il était établi que les travailleurs migrants avaient beaucoup plus de difficultés que les travailleurs nationaux pour la remplir, compte tenu notamment de leurs coutumes. Elle a indiqué qu'il fallait, pour cela, démontrer que la condition litigieuse n'était remplie que par une proportion substantiellement plus faible de travailleurs de l'ensemble des autres États membres

que de travailleurs nationaux. Elle a ajouté que, en tout état de cause, un travailleur migrant ne pouvait pas se prévaloir du caractère discriminatoire de la condition litigieuse si celle-ci n'était pas remplie pour des raisons étrangères à la nationalité de ce travailleur.

11 C'est dans ces conditions que le Social Security Commissioner a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) Est-il compatible avec le principe communautaire de non-discrimination en raison de la nationalité au sens de l'article 7 du règlement n° 1612/68 que le Royaume-Uni subordonne l'indemnité pour frais funéraires payée par le Social Fund à une condition territoriale, à savoir que les funérailles aient lieu au Royaume-Uni?

2) La réponse à la première question (1) dépend-elle de l'une des considérations suivantes:

a) Le critère à appliquer pour établir l'existence d'une discrimination indirecte exercée en raison de la nationalité est-il:

i) celui de savoir si les ressortissants d'autres États membres qui agissent raisonnablement dans une situation normale ont, en raison de la condition territoriale, une vocation moindre à recevoir l'indemnité que les ressortissants du Royaume-Uni (et, dans l'affirmative, faut-il démontrer que, en raison de ladite condition, une proportion substantiellement plus faible de ressortissants d'autres États membres que de ressortissants du Royaume-Uni a vocation à recevoir l'indemnité?);

ii) ou celui de savoir s'il est substantiellement plus difficile en pratique pour les ressortissants d'autres États membres de remplir la condition;

iii) ou un autre critère et, dans l'affirmative, lequel?

b) Dans chaque cas, suffit-il d'effectuer une comparaison entre les ressortissants du Royaume-Uni et les ressortissants de l'État membre particulier dont le demandeur est un ressortissant ou faut-il effectuer une comparaison entre les ressortissants du Royaume-Uni et les ressortissants de tous les autres États membres?

3) Une telle condition est-elle de nature à constituer une discrimination illicite exercée en raison de la nationalité et/ou un demandeur a-t-il la possibilité d'invoquer cette discrimination dans des circonstances dans lesquelles le fait qu'il ne remplit pas ladite condition réside dans des raisons non liées à la nationalité, à savoir dans des raisons de coût? »

12 Il ressort des motifs de l'ordonnance de renvoi que le juge national cherche à déterminer si l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 s'oppose à une disposition du type de celle de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987, qui conditionne l'octroi d'une indemnité couvrant les frais funéraires exposés par un travailleur migrant à la condition que les funérailles aient eu lieu sur le territoire de l'État membre dont la législation prévoit l'octroi de cette indemnité. Compte tenu des arguments qui ont été échangés devant lui, le juge national se demande s'il doit, en particulier, tenir compte des éléments suivants: la proportion et la nationalité des travailleurs migrants remplissant effectivement la condition litigieuse; le degré de difficulté rencontré, en pratique, par les travailleurs migrants pour remplir cette condition et les motifs pour lesquels un travailleur migrant ne remplit pas la condition litigieuse dans une situation donnée.

13 Ces questions comportent entre elles des liens étroits et peuvent être examinées ensemble.

- 14 A titre liminaire, il convient de relever qu'une indemnité telle que l'indemnité funéraire constitue un « avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 », et que, conformément à cette disposition, les travailleurs migrants doivent pouvoir en bénéficier dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux.
- 15 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que l'indemnité funéraire tend à assurer, dans l'intérêt des citoyens et de la santé publique, que toute personne décédée sur le territoire du Royaume-Uni y sera enterrée ou incinérée décemment. Selon lui, cette indemnité est accordée de manière non discriminatoire. En effet, elle est accordée aux travailleurs migrants comme aux travailleurs nationaux lorsque l'inhumation ou la crémation a lieu au Royaume-Uni et elle est refusée aux premiers comme aux seconds lorsque l'inhumation ou la crémation a lieu en dehors du Royaume-Uni.
- 16 Il convient cependant d'observer qu'une indemnité du type de l'indemnité funéraire couvre non seulement les frais rendus nécessaires par l'inhumation ou la crémation de la dépouille mais aussi tous les frais exposés par la personne responsable pour assurer au défunt tous les aspects de funérailles modestes mais décentes, dans un lieu proche du domicile de ce dernier. Cependant, les frais de transport du cercueil vers un lieu d'inhumation ou de crémation éloigné de ce domicile ne sont pas couverts par l'indemnité.
- 17 Selon la jurisprudence constante de la Cour, la règle d'égalité de traitement inscrite tant à l'article 48 du traité qu'à l'article 7 du règlement n° 1612/68 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 (voir, notamment, arrêts du

12 février 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, point 11; du 21 novembre 1991, Le Manoir, C-27/91, Rec. p. I-5531, point 10; du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg, C-111/91, Rec. p. I-817, point 9, et du 23 février 1994, Scholz, C-419/92, Rec. p. I-505, point 7).

- 18 Ainsi, doivent être regardées comme indirectement discriminatoires les conditions du droit national qui, bien qu'indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement (voir arrêts du 15 janvier 1986, Pinna, 41/84, Rec. p. 1, point 24; du 30 mai 1989, Allué et Coonan, 33/88, Rec. p. 1591, point 12, et Le Manoir, précité, point 11) ou dans leur grande majorité les travailleurs migrants (voir arrêts du 17 novembre 1992, Commission/Royaume-Uni, C-279/89, Rec. p. I-5785, point 42, et du 20 octobre 1993, Spotti, C-272/92, Rec. p. I-5185, point 18), ainsi que les conditions indistinctement applicables qui peuvent être plus facilement remplies par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants (voir arrêts Commission/Luxembourg, précité, point 10, et du 4 octobre 1991, Paraschi, C-349/87, Rec. p. I-4501, point 23) ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment des travailleurs migrants (voir arrêts du 8 mai 1990, Biehl, C-175/88, Rec. p. I-1779, point 14, et du 28 janvier 1992, Bachmann, C-204/90, Rec. p. I-249, point 9).
- 19 Il n'en va autrement que si ces dispositions sont justifiées par des considérations objectives, indépendantes de la nationalité des travailleurs concernés, et que si elles sont proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national (voir, en ce sens, arrêts Bachmann, précité, point 27; Commission/Luxembourg, précité, point 12, et du 2 août 1993, Allué e.a., C-259/91, C-331/91 et C-332/91, Rec. p. I-4309, point 15).
- 20 Il ressort de l'ensemble de cette jurisprudence que, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors

qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les travailleurs migrants que les travailleurs nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers.

- 21 Il n'est pas nécessaire, à cet égard, de constater que la disposition en cause affecte, en pratique, une proportion substantiellement plus importante de travailleurs migrants. Il suffit de constater que cette disposition est susceptible de produire un tel effet. Il convient d'ajouter que les motifs pour lesquels un travailleur migrant choisit de faire usage de sa liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté ne sauraient être pris en compte pour apprécier le caractère discriminatoire d'une disposition nationale. En effet, la possibilité de se prévaloir d'une liberté aussi fondamentale que la liberté de circulation des personnes ne saurait être limitée par de telles considérations, d'ordre purement subjectif.
- 22 Il y a lieu, à cet égard, de relever que le travailleur migrant sera exposé, en sa qualité de personne responsable, à des frais de même nature et d'un montant comparable à ceux auxquels un travailleur national sera exposé. En revanche, c'est surtout le travailleur migrant qui, lors du décès de l'un des membres de sa famille, sera susceptible de faire procéder à une inhumation dans un autre État membre, compte tenu des liens que maintiennent généralement les membres d'une telle famille avec leur État d'origine.
- 23 Il y a donc lieu de considérer que le fait de subordonner toute indemnisation des frais exposés par un travailleur migrant, en tant que personne responsable, à la condition que l'inhumation ou la crémation ait lieu sur le territoire du Royaume-Uni constitue une discrimination indirecte à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.
- 24 S'il est vrai que, comme le fait valoir le gouvernement du Royaume-Uni, le juge de renvoi n'a pas expressément interrogé la Cour au sujet des justifications de la

disposition nationale litigieuse, il n'en reste pas moins que sa première question porte, de manière générale, sur le caractère directement ou indirectement discriminatoire d'une telle disposition, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 33 de ses conclusions.

- 25 Aussi, en vue de répondre le plus complètement et le plus utilement possible à la juridiction nationale, la Cour estime-t-elle nécessaire d'aborder cet aspect du problème.
- 26 S'agissant de la protection de la santé publique, il suffit de relever qu'elle est également assurée si la dépouille est transportée en dehors du territoire du Royaume-Uni en vue d'être inhumée ou incinérée dans un autre État membre.
- 27 Le gouvernement du Royaume-Uni a, en outre, avancé une justification tirée du coût prohibitif et des inconvénients d'ordre pratique que comporterait le versement de l'indemnité lorsque l'inhumation ou la crémation a lieu en dehors du Royaume-Uni.
- 28 Il convient cependant d'observer que, à l'exception des frais de transport du cercueil en dehors du Royaume-Uni, les frais exposés par le travailleur migrant sur le territoire du Royaume-Uni ne différeraient pas, dans une telle hypothèse, de ceux qui seraient exposés si l'inhumation ou la crémation avait lieu au Royaume-Uni. Le contrôle de ces frais ne serait pas plus difficile que si l'inhumation ou la crémation avait lieu au Royaume-Uni. Quant aux frais de transport du cercueil vers un lieu éloigné du domicile du défunt, ils ne sont, en tout état de cause, pas indemnisés.
- 29 En ce qui concerne les frais d'inhumation ou de crémation dans un autre État membre, rien ne s'oppose à ce que le Royaume-Uni limite l'indemnité à un montant forfaitaire ou raisonnable fixé par rapport au coût normal d'une inhumation ou d'une crémation au Royaume-Uni.

- 30 Par conséquent, il y a lieu de répondre aux questions préjudicielles posées que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 s'oppose à une disposition du type de celle de l'article 7, paragraphe 1, sous c), du règlement de 1987, qui conditionne l'octroi d'une indemnité couvrant les frais funéraires exposés par un travailleur migrant à la condition que l'inhumation ou la crémation ait eu lieu sur le territoire de l'État membre dont la législation prévoit l'octroi de cette indemnité.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Social Security Commissioner, par ordonnance du 28 juin 1994, dit pour droit:

L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, s'oppose à une disposition du type de celle de l'article 7, paragraphe 1, sous c), des Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987, qui conditionne l'octroi d'une indemnité couvrant les frais

funéraires exposés par un travailleur migrant à la condition que l'inhumation ou la crémation ait eu lieu sur le territoire de l'État membre dont la législation prévoit l'octroi de cette indemnité.

Edward

Puissochet

Jann

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 mai 1996.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

D. A. O. Edward