

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTTprésentées le 15 juillet 2004¹**I — Introduction**

1. La présente affaire concerne un conflit négatif de compétence. M^{me} Ursula Weide, épouse Schwarz², a travaillé au Luxembourg tout en vivant avec sa famille en Allemagne. Elle a interrompu son activité professionnelle pour s'occuper de ses enfants. Les services allemands lui ont refusé l'allocation d'éducation allemande, tandis que les services luxembourgeois lui ont accordé uniquement le montant de la différence entre l'allocation d'éducation allemande et l'allocation d'éducation — plus élevée — luxembourgeoise. La question se pose de savoir à quel État il incombait en priorité, en application du règlement (CEE) n° 1408/71³ et du règlement (CEE) n° 574/72⁴, de lui servir l'allocation d'éducation.

II — Les faits et la demande de décision préjudicielle

2. La Cour de cassation du grand-duché de Luxembourg est saisie d'une procédure dans

le cadre de laquelle M^{me} Weide cherche à obtenir le versement de l'allocation d'éducation luxembourgeoise.

3. Le litige opposant M^{me} Weide à l'organisme luxembourgeois compétent, la Caisse nationale des prestations familiales (ci-après la «CNPFF»), porte sur le point de savoir si elle peut prétendre percevoir l'allocation d'éducation luxembourgeoise en son intégralité. La CNPFF ne lui a octroyé que le montant de la différence entre l'allocation d'éducation allemande et l'allocation d'éducation luxembourgeoise, plus élevée. Deux instances luxembourgeoises ont fait droit à la demande de M^{me} Weide. Elles estimaient que le droit de M^{me} Weide était fondé sur les articles 13 et 73 du règlement n° 1408/71. D'après elles, l'article 76 du règlement n° 1408/71 ne permettait pas à la CNPFF de suspendre le versement de la prestation à concurrence du montant de la prestation allemande correspondante, deux juridictions

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Note sans objet pour la version française des présentes conclusions.

3 — Règlement 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), dans la version alors en vigueur.

4 — Règlement du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1), dans la version alors en vigueur.

allemandes ayant jugé, par décisions devenues définitives, que M^{me} Weide ne pouvait prétendre à cette prestation allemande.

4. La troisième instance luxembourgeoise, la Cour de cassation, doute cependant de l'exactitude de cette interprétation de l'article 76 du règlement n° 1408/71; dès lors, elle a soumis à la Cour les questions ci-après pour être tranchées à titre préjudiciel:

«1) L'article 76 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté doit-il être interprété en ce sens qu'il vise uniquement l'hypothèse où le travailleur migrant a droit à des prestations familiales en vertu de la législation de l'État d'emploi et en vertu de la législation de l'État de résidence des membres de la famille?

2) En cas de réponse affirmative à cette question, les organismes de l'État d'emploi peuvent-ils procéder à une suspension du droit aux prestations familiales s'ils considèrent que le refus d'octroyer des prestations familiales dans l'État de résidence n'est pas conforme au droit communautaire?

3) Dans l'hypothèse d'une réponse négative à la première question, l'article 76, précité, permet-il à l'État d'emploi d'appliquer la règle de non-cumul des prestations au cas où le conjoint du travailleur migrant touche ou a droit, au titre de la loi de l'État de résidence des membres de la famille, à des prestations familiales de même nature?»

5. Le dossier communiqué par la Cour de cassation et les arguments avancés par les parties à la procédure montrent cependant qu'il est nécessaire de compléter la demande de décision préjudicielle.

6. En ce qui concerne les faits, il convient de préciser que M^{me} Weide a travaillé depuis 1993 au Luxembourg mais vit en Allemagne, pays où travaille également son mari. Son fils est né le 11 mai 1998. À l'issue de son congé de maternité et d'une courte période de congés sans solde, M^{me} Weide a interrompu sa relation d'emploi du 1^{er} octobre 1998 au 15 mai 2000 pour se consacrer à l'éducation de ses enfants. Conformément à l'article 171, point 7, du code des assurances sociales luxembourgeois, cette période d'éducation a été reconnue comme période d'affiliation au titre de l'assurance retraite.

7. Il y a lieu de relever, par ailleurs, que les autorités compétentes et deux instances juridictionnelles en Allemagne ont refusé

l'allocation d'éducation à M^{me} Weide alors qu'elle satisfaisait à toutes les conditions du droit allemand. Ces décisions reposaient sur l'analyse que, en vertu de la règle de conflit de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, M^{me} Weide était soumise au seul droit luxembourgeois. Selon ces décisions, même dans l'hypothèse où le droit allemand serait également applicable, le droit à l'allocation d'éducation luxembourgeoise serait prioritaire en application des dispositions anti-cumul des articles 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement n° 574/72.

A — *Sur le droit à l'allocation d'éducation allemande*

9. En Allemagne, c'est l'article 1^{er}, paragraphe 1, du Gesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit (loi relative à l'allocation d'éducation et au congé parental) qui énonce les conditions d'octroi de l'allocation d'éducation:

«Peut prétendre à l'allocation d'éducation toute personne

III — Le cadre juridique

8. Les règlements n^{os} 1408/71 et 574/72 étaient initialement applicables à la présente affaire tels que modifiés par le règlement (CE) n° 1223/98 du Conseil, du 4 juin 1998⁵. Ils ont ensuite été tous deux modifiés par les règlements (CE) n° 1606/98 du Conseil, du 29 juin 1998⁶, (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999⁷, et (CE) n° 1399/1999 du Conseil, du 29 avril 1999⁸. Cependant, ni ces modifications, ni celles intervenues ultérieurement, n'intéressent la présente affaire.

- 1) ayant son domicile ou son lieu de résidence ordinaire en Allemagne;
- 2) ayant dans son ménage un enfant dont elle a la charge;
- 3) assurant la garde et l'éducation de cet enfant, et
- 4) n'exerçant pas d'activité professionnelle ou d'activité professionnelle à temps complet.»

5 — JO L 168, p. 1.

6 — JO L 209, p. 1.

7 — JO L 38, p. 1.

8 — JO L 164, p. 1.

10. En ce qui concerne les travailleurs frontaliers, qui sont salariés dans un État membre tout en habitant dans un autre État membre, la règle de conflit de l'article 13 du règlement n° 1408/71 dispose ce qui suit:

«1. Sous réserve des articles 14 *quater* et 14 *septies*, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre [...]

lesquels sont versées au demandeur ou à son conjoint des allocations familiales. Elle est due à partir du premier jour du mois qui suit soit l'expiration du congé de maternité, soit la fin du droit à l'allocation de maternité de la mère et cesse le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel l'enfant atteint l'âge de deux ans. Elle est du même montant quel que soit le nombre des enfants élevés dans un même foyer.

12. En vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, la condition d'un domicile au Luxembourg n'est pas applicable aux travailleurs frontaliers. Cette disposition énonce:

«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 [...]

B — *Sur le droit à l'allocation d'éducation luxembourgeoise*

11. L'allocation d'éducation luxembourgeoise est versée à toute personne qui a son domicile légal au grand-duché de Luxembourg, y réside effectivement et élève dans son foyer un ou plusieurs enfants pour

C — *Les dispositions anticumul*

13. Les règles anticumul énoncées aux articles 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement n° 574/72 visent à empêcher le cumul injustifié de prestations familiales.

14. L'article 76 du règlement n° 1408/71 est formulé comme suit:

«1. Lorsque des prestations familiales sont, au cours de la même période, pour le même membre de la famille et au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, prévues par la législation de l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident, le droit aux prestations familiales dues en vertu de la législation d'un autre État membre, le cas échéant en application des articles 73 ou 74, est suspendu jusqu'à concurrence du montant prévu par la législation du premier État membre.

2. Si une demande de prestations n'est pas introduite dans l'État membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident, l'institution compétente de l'autre État membre peut appliquer les dispositions du paragraphe 1 comme si des prestations étaient octroyées dans le premier État membre.»

15. L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 énonce:

«a) 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 subordonnée 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, des prestations sont dues soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre, soit en application des articles 73, 74, 77 ou 78 du règlement, et ce jusqu'à concurrence du montant de ces prestations.

b) Toutefois, si une activité professionnelle est exercée sur le territoire du premier État membre:

i) dans le cas des prestations dues soit en vertu de la seule législation nationale d'un autre État membre, soit en vertu des articles 73 ou 74 du règlement, par la personne ayant droit aux prestations familiales ou par la personne à qui elles sont servies, le droit aux prestations familiales dues soit en vertu de la seule législation nationale de cet autre État membre, soit en vertu de ces articles, est suspendu jusqu'à concurrence du montant des prestations familiales prévu par la législation de l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille. Les prestations versées par l'État membre sur le territoire duquel réside le membre de la famille sont à la charge de cet État membre;

[...]»

D — *Règles relatives à la gestion de divergences d'opinion quant à l'application du règlement n° 1408/71*

16. S'il survient un désaccord entre deux États membres pour savoir auquel il incombe de servir une prestation, l'article 114 du règlement n° 574/72 s'applique:

«En cas de contestation entre les institutions ou les autorités compétentes de deux ou plusieurs États membres au sujet soit de la législation applicable en vertu du titre II du règlement, soit de la détermination de l'institution appelée à servir des prestations, l'intéressé qui pourrait prétendre à des prestations s'il n'y avait pas de contestation bénéficie à titre provisoire des prestations prévues par la législation qu'applique l'institution du lieu de résidence, ou si l'intéressé ne réside pas sur le territoire de l'un des États membres en cause, des prestations prévues par la législation qu'applique l'institution en cause à laquelle la demande a été présentée en premier lieu.»

17. En vertu de l'article 81, sous a), du règlement n° 1408/71, les États membres ont par ailleurs la possibilité de soumettre à la commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants instituée auprès de la Commission des Communautés européennes toute question administrative ou d'interprétation découlant des dispositions dudit règlement et des règlements ultérieurs ou de tout accord ou arrangement

à intervenir dans le cadre de ceux-ci. Cette possibilité est sans préjudice du droit des autorités, institutions et personnes intéressées de recourir aux procédures et aux juridictions prévues par les législations des États membres, par ledit règlement et par le traité CE.

IV — **Appréciation juridique**

A — *Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle et son interprétation*

18. Les éléments fournis par la Cour de cassation sont encore suffisants pour pouvoir considérer sa demande de décision préjudicielle comme recevable⁹. Les observations des parties à la procédure montrent que, sur la base de la demande de décision préjudicielle, elles ont été en mesure de prendre position sur la présente procédure¹⁰. Ces observations et le rapport d'audience

9 — À propos des exigences auxquelles une demande de décision préjudicielle doit satisfaire pour être recevable, voir arrêt du 26 janvier 1993, *Telemarsicabruzzo e.a.* (C-320/90 à C-322/90, Rec. p. I-393, point 6), ainsi que les ordonnances du 19 mars 1993, *Banchero* (C-157/92, Rec. p. I-1085, point 4); du 30 avril 1998, *Testa et Modesti* (C-128/97 et C-137/97, Rec. p. I-2181, point 5), et du 8 juillet 1998, *Agostini* (C-9/98, Rec. p. I-4261, point 4).

10 — Voir arrêt du 29 avril 2004, *Kapper* (C-476/01, Rec. p. I-5205, point 29).

contiennent par ailleurs des éléments suffisants pour permettre à d'autres parties potentiellement intéressées au sens de l'article 23 du statut de la Cour de justice de formuler lors de l'audience orale des observations sur tous les points pertinents ¹¹.

ce qu'un droit à prestations familiales puisse naître dans le chef d'un travailleur frontalier tant dans son État d'emploi que dans son État de résidence?

19. À la lumière des informations sur les faits à l'origine de la procédure au principal fournies dans le dossier et les observations des parties à la procédure ¹², il nous apparaît néanmoins indiqué, comme le suggèrent, en partie, également la CNPF, le gouvernement luxembourgeois et la Commission, de reformuler les questions. Il convient alors de tenir compte de ce que l'allocation d'éducation allemande n'exige pas, à titre de condition, l'exercice d'une activité professionnelle. C'est donc à juste titre que la Commission souligne qu'un éventuel cumul avec des droits dans un autre État membre au titre de l'article 73 du règlement n° 1408/71 doit être apprécié au regard non pas de l'article 76 dudit règlement mais de l'article 10 du règlement n° 574/72.

- 2) En cas de réponse négative à la première question: quel État est compétent par priorité en vertu de l'article 10 du règlement n° 574/72 pour servir des prestations familiales lorsque le conjoint d'un travailleur frontalier est lui-même salarié dans l'État de résidence?
- 3) L'État d'emploi peut-il refuser de verser la prestation familiale en son intégralité lorsque l'État de résidence est compétent par priorité mais refuse de payer?

20. Il en découle les questions ci-après:

B — *Sur les droits litigieux*

1) L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 fait-il obstacle à

21. Il est constant que tant l'allocation d'éducation luxembourgeoise que l'allocation d'éducation allemande sont des prestations familiales au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous h), du règlement n° 1408/71. Les parties s'accordent également pour dire que, en vertu de l'article 73 dudit règlement, M^{me} Weide, en sa qualité de travailleur salarié, peut, du fait de son affiliation au

11 — Voir arrêts du 19 février 2002, Arduino (C-35/99, Rec. p. I-1529, point 29); du 13 avril 2000, Lehtonen et Castors Braine (C-176/96, Rec. p. I-2681, points 24 et suiv.); du 21 septembre 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751, point 43), et du 21 septembre 1999, Brentjens (C-115/97 à C-117/97, Rec. p. I-6025, point 42).

12 — Voir ci-dessus, points 5 et suiv.

système de sécurité sociale luxembourgeois au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71, prétendre à l'allocation d'éducation luxembourgeoise bien qu'elle vive avec sa famille en Allemagne.

22. Est en revanche contesté le point de savoir si l'article 13 du règlement n° 1408/71 exclut l'existence d'un droit parallèle à l'allocation d'éducation allemande. Cette règle de conflit a pour but d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales et les complications qui peuvent en résulter — y compris le cumul de droits¹³. Pour le cas où, malgré la règle de conflit, des droits à prestation seraient nés en vertu des deux ordres juridiques, il est également disputé entre les parties de savoir auquel des deux États il incombe en priorité de servir la prestation. Ce point devra être tranché en application des dispositions anti-cumul — en l'espèce, de l'article 10 du règlement n° 574/72. Les dispositions anti-cumul visent à empêcher un enrichissement indu des travailleurs migrants¹⁴ dans le cas où les règles de conflit n'atteignent pas leur objectif — à savoir d'empêcher la naissance de plusieurs droits de même nature.

23. L'arrêt *McMenamin*¹⁵ semble avoir clarifié ces deux points litigieux. Selon cet arrêt, l'article 13 du règlement n° 1408/71 ne fait

pas obstacle à ce que l'intéressé bénéficie de prestations dans l'État de résidence. Par ailleurs, en application de l'article 10, sous b), i), du règlement n° 1408/71, c'est l'État de résidence de la famille qui doit en priorité servir la prestation familiale dans le cas où il existe un droit parallèle dans l'État d'emploi, et qu'au moins un parent ayant la garde de l'enfant exerce une activité professionnelle dans l'État de résidence. Plus précisément:

1) Sur la règle de conflit de l'article 13 du règlement n° 1408/71

24. Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, les personnes auxquelles ledit règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 prévoit qu'une personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre.

25. Le gouvernement allemand considère que, par conséquent, seule la législation luxembourgeoise est applicable à M^{me} Weide. D'après lui, le système de règles de conflit exclut qu'une personne puisse relever de plusieurs législations nationales. Il en conclut que, dans le cas présent, il ne peut pas naître plusieurs droits qui se cumule-

13 — Arrêt du 11 juin 1998, *Kuusijärvi* (C-275/96, Rec. p. I-3419, point 28).

14 — Arrêt du 4 juillet 1990, *Kracht* (C-117/89, Rec. p. I-2781, point 15).

15 — Arrêt du 9 décembre 1992 (C-119/91, Rec. p. I-6393).

raient et entraîneraient l'application des dispositions anticumul, en particulier de l'article 10 du règlement n° 574/72.

26. Les autres parties partent en revanche du principe que, malgré la règle de conflit de l'article 13 du règlement n° 1408/71, le droit allemand et le droit luxembourgeois sont applicables et que l'application des dispositions anticumul est de ce fait possible. Le gouvernement autrichien expose que, dans le domaine des prestations familiales, il est dérogé à l'article 13 du règlement n° 1408/71 en faveur du principe de l'exercice illimité de la libre circulation. La Commission, quant à elle, estime que, dans le cas présent, la législation de deux États d'emploi est applicable, l'un des époux travaillant en Allemagne et l'autre au Luxembourg. Ainsi, d'après elle, le principe que chaque travailleur relève uniquement de la législation d'un seul État n'est pas remis en cause.

27. L'arrêt *McMenamin*, précité, confirme au final cette deuxième analyse. La question à résoudre dans ladite affaire était celle de savoir à quel État il incombe de servir les allocations familiales dans le cas où la mère, ayant droit dans l'État de résidence, peut également, en tant que travailleur frontalier, faire valoir des droits envers l'État d'emploi et où le père travaille comme salarié dans l'État de résidence de la famille. La Cour a jugé à ce propos que la règle de la soumission à la législation du seul État membre d'emploi, édictée par l'article 13, paragraphe 1, du

règlement n° 1408/71, n'exclut pas que des prestations déterminées soient régies par des règles plus spécifiques du même règlement. Il convenait, dès lors, de traiter l'affaire *Mcmenamin* à la lumière des dispositions préventives de cumul¹⁶.

28. Le gouvernement allemand y rétorque que les dispositions anticumul ne peuvent trouver à s'appliquer que lorsque les droits dont bénéficie une famille naissent dans le chef de différentes personnes. Cette possibilité existe tout particulièrement s'agissant des allocations familiales, lorsque les droits ne sont pas réunis dans le chef d'une seule personne, mais naissent dans le chef de chacun des deux parents du fait qu'ils travaillent dans deux États membres différents. Tout logiquement, le gouvernement allemand a défendu lors de l'audience orale le point de vue que l'arrêt *McMenamin*, précité, reposait sur une situation où les deux parents avaient un droit à prestation dans des États membres différents. Dans les faits, cependant, les droits étaient nés dans le chef d'une seule personne, à savoir de la mère.

29. Le point déterminant est que, selon la jurisprudence constante, le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un droit national prévoie des règles plus favorables que le droit communautaire lui-même si les règles ainsi édictées sont compatibles avec celui-ci¹⁷. En particulier, aucune disposition

16 — Arrêt précité à la note 15, point 14.

17 — Arrêt du 5 février 2002, *Kaske* (C-277/99, Rec. p. I-1261, point 37, avec d'autres références).

du règlement n° 1408/71 ne peut priver une personne d'un droit qu'elle s'est vu conférer en vertu de la législation d'un État membre, indépendamment de l'application du droit communautaire¹⁸. L'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 limite donc la règle de l'application exclusive d'un unique ordre juridique aux prestations qui présupposent le statut de travailleur salarié. S'agissant des prestations de ce type, seule la législation de l'État d'emploi est applicable. En revanche, lorsque des États membres accordent aux personnes résidant sur leur territoire des prestations qui ne sont pas conditionnées par le statut de travailleur salarié, l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 n'a pas d'effet d'obstacle¹⁹.

30. La règle de conflit de l'article 13 du règlement n° 1408/71 n'exclut donc pas qu'un travailleur frontalier reçoive dans l'État de résidence des prestations familiales lorsque celles-ci ne sont pas subordonnées à la possession du statut de travailleur salarié.

2) Sur la disposition anticumul de l'article 10 du règlement n° 574/72

31. Relèvent de l'article 10 du règlement n° 574/72 certaines formes de cumul de

18 — Arrêt du 14 décembre 1989, Dammer (C-168/88, Rec. p. 4553, point 22).

19 — Voir, à ce propos, nos conclusions du 25 mai 2004 dans l'affaire Effing (C-302/02, arrêt du 20 janvier 2005, Rec. p. I-553, p. I-556, point 37).

droits à prestations familiales. La configuration pertinente en l'espèce est celle où sont dues des prestations qui sont fondées, d'une part, sur la législation d'un État membre selon laquelle l'acquisition du droit à ces prestations ou allocations n'est pas subordonnée à des conditions d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée — en l'espèce, le droit à l'allocation d'éducation allemande — et, d'autre part, sur l'article 73 du règlement n° 1408/71 — en l'espèce, le droit à l'allocation d'éducation luxembourgeoise.

32. L'article 10, sous a), du règlement n° 574/72 prévoit que dans cette constellation, normalement, le droit envers l'État d'emploi fondé sur l'article 73 du règlement n° 1408/71 prime le droit envers l'État de résidence. Par conséquent, le droit envers l'État de résidence est suspendu à concurrence du droit envers l'État d'emploi.

33. Toutefois, aux termes de l'article 10, sous b), i), du règlement n° 574/72, le droit envers l'État de résidence prime lorsque la personne ayant droit aux prestations familiales ou la personne à qui elles sont servies exerce une activité professionnelle sur le territoire de cet État. Dans ce cas, le droit envers l'État d'emploi est suspendu à concurrence du droit envers l'État de résidence.

34. Si l'on retenait une interprétation littérale, ce serait l'article 10, sous a), du règlement n° 574/72 qui viendrait à s'appliquer, puisque M^{me} Weide, ayant droit aux prestations familiales et à qui elles doivent être servies, n'exerce pas d'activité professionnelle sur le territoire de l'État de résidence (en Allemagne).

35. Ce résultat serait cependant en contradiction avec l'idée fondamentale qui sous-tend les règles anticumul, selon laquelle l'État de résidence de la famille a rang de priorité lorsqu'une activité professionnelle y est exercée. Dans ce cas, les liens qui rattachent la famille à l'État de résidence sont plus forts que ceux qui la relient à l'État d'emploi du travailleur frontalier²⁰. C'est sur cette idée que repose l'interprétation retenue par la Cour dans l'arrêt *McMenamin*, précité. La Cour a dès lors appliqué l'article 10, sous b), i), du règlement n° 574/72 alors que ce n'était pas la travailleuse frontalière, ayant droit, qui exerçait une activité professionnelle sur le territoire de l'État de résidence mais son mari.

36. La Cour s'est appuyée dans ledit arrêt *McMenamin* sur les considérations ayant

motivé le législateur à introduire la périphrase «la personne ayant droit aux prestations familiales ou la personne à qui elles sont servies». Ceci avait pour but d'élargir le cercle des personnes visées par rapport à la rédaction antérieure qui faisait uniquement référence au conjoint. Cette modification avait été apportée à la suite d'affaires dans lesquelles le conjoint divorcé de la personne ayant droit en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 travaillait dans l'État de résidence²¹. Elle ne cherchait en revanche pas à opérer une limitation à la seule personne de l'ayant droit²², laquelle aurait des résultats inappropriés²³ et entraînerait des contradictions entre l'article 76 du règlement n° 1408/71 et l'article 10 du règlement n° 574/72²⁴.

37. À l'issue de sa réflexion, la Cour a énoncé le principe selon lequel le droit aux allocations dues par l'État d'emploi en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71 est suspendu lorsqu'une personne ayant la garde des enfants exerce une activité professionnelle dans l'État membre de résidence des enfants²⁵.

38. Ce principe est toujours applicable; il constitue la base de la thèse, étayée par la

20 — Conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire *McMenamin* (arrêt précité à la note 15), points 87 et suiv.

21 — Arrêt du 3 février 1983, *Robards* (149/82, Rec. p. 171).

22 — Arrêt *McMenamin* (précité à la note 15), points 20 et suiv.

23 — Conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire *McMenamin* (précitées à la note 15), points 79 et suiv.

24 — *Ibidem*, points 81 et suiv.

25 — Arrêt *McMenamin* (précité à la note 15), point 26.

jurisprudence récente²⁶, de la CNPF, des gouvernements luxembourgeois et autrichien ainsi que de la Commission qui estiment qu'il convient d'appliquer les dispositions anticumul en prenant en considération non pas, de manière isolée, le seul ayant droit mais la famille dans son ensemble.

priorité l'État de résidence qui est compétent pour servir les prestations familiales lorsque le conjoint d'un travailleur frontalier, ayant droit à titre personnel, travaille sur le territoire dudit État.

39. Il y a certes lieu d'observer que la rédaction de l'article 10 du règlement n° 574/72 n'est plus celle interprétée dans l'arrêt *McMenamin*, précité²⁷, mais les modifications apportées n'aboutissent pas à un résultat différent. Ceci ressort en particulier du fait que, dans ledit arrêt *McMenamin*, la Cour a pris expressément note de ces modifications sans remettre sa réponse en question²⁸. Les adaptations linguistiques mineures résultant de l'actualisation entreprise par le règlement (CE) n° 118/97²⁹ n'imposent pas non plus une conclusion différente.

C — Sur les conséquences du refus illégal de l'État de résidence à servir une prestation

40. En résumé, force est de constater que, en application de la disposition anticumul de l'article 10 du règlement n° 574/72, c'est en

41. Conformément aux réflexions que nous venons d'exposer, c'est à la République fédérale d'Allemagne qu'il incombe en priorité de servir la prestation familiale litigieuse. Indépendamment de ce constat, les autorités allemandes — le gouvernement autrichien et la Commission le soulignent à raison — auraient été, en tout état de cause, tenues de verser cette prestation à titre provisoire en application de l'article 114 du règlement n° 574/72. La CNPF et le gouvernement autrichien en concluent que les autorités luxembourgeoises peuvent refuser de verser la prestation à concurrence de la prestation allemande. La Commission, en revanche, rejette le refus unilatéral de prestations sociales.

26 — Voir arrêts du 5 février 2002, *Humer* (C-255/99, Rec. p. I-1205, point 50), et du 10 octobre 1996, *Hoever et Zachow* (C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-4895, point 37), aux termes desquels les prestations familiales ne peuvent, en raison de leur nature même, être considérées comme dues à un individu indépendamment de sa situation familiale.

27 — Article 2, point 1, du règlement (CEE) n° 1249/92 du Conseil, du 30 avril 1992, modifiant le règlement n° 1408/71 et le règlement n° 574/72 (JO L 136, p. 28).

28 — Arrêt *McMenamin* (précité à la note 15), point 26.

29 — Règlement du Conseil, du 2 décembre 1996, portant modification et mise à jour du règlement n° 1408/71 et du règlement n° 574/72 (JO 1997, L 28, p. 1).

42. On pourrait déduire de la formulation de l'article 10 du règlement n° 574/72, selon lequel le droit vis-à-vis de l'État compétent à

titre subsidiaire est suspendu, que cet État n'est pas tenu au versement de la prestation familiale. Cette conclusion contredit cependant l'interprétation que fait la Cour des dispositions anticumul. Selon la jurisprudence antérieure, le droit vis-à-vis de l'État membre compétent à titre subsidiaire était suspendu uniquement dans le cas où toutes les conditions de fond et de procédure étaient satisfaites dans l'État membre compétent par priorité, y compris l'introduction, éventuellement requise, d'une demande d'allocation³⁰. Dans la pratique, les ayants droit pouvaient choisir auprès de quel État membre ils percevaient la prestation, en renonçant, le cas échéant, à introduire une demande auprès de l'État compétent par priorité. L'article 76, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 a apporté une restriction à cette jurisprudence pour le cas où l'ayant droit n'a pas introduit de demande dans l'État membre compétent par priorité. Dans ce cas, l'institution compétente de l'autre État membre peut appliquer les dispositions de l'article 76, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 comme si des prestations étaient octroyées dans le premier État membre.

43. La Cour a dit pour droit à ce sujet que l'article 76 du règlement n° 1408/71 ne peut être interprété comme énonçant une règle impérative de priorité, car cela limiterait la portée des facilités dont jouissent les travailleurs migrants en vertu de l'article 73 dudit règlement. Or, l'article 76 du règlement

n° 1408/71 n'a pas pour objet de restreindre ces facilités mais uniquement d'empêcher un cumul *effectif* d'allocations³¹.

44. Ces réflexions sont à appliquer mutatis mutandis dans le cadre de l'article 10 du règlement n° 574/72. En effet, selon la Cour, il découle du principe fondamental de la libre circulation des travailleurs et de la finalité de l'article 42 CE qu'une règle destinée à éviter le cumul d'allocations familiales n'est applicable que pour autant qu'elle ne prive pas sans cause les intéressés du bénéfice d'un droit aux prestations ouvert selon la législation d'un État membre³².

45. Dans la présente affaire, M^{me} Weide a introduit en Allemagne les demandes nécessaires et a même — allant au-delà de l'obligation que lui imposait l'article 76, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 — saisi deux instances juridictionnelles.

46. Il convient de tenir par ailleurs compte de ce que, aujourd'hui, il est peut-être même impossible à M^{me} Weide de faire valoir avec succès son droit à prestation, celui-ci ayant déjà fait l'objet d'une décision passée en force de chose jugée. Il est vrai que l'on ne saurait exclure d'emblée que cette force de chose jugée puisse être surmontée confor-

30 — Arrêts du 13 novembre 1984, Salzano (191/83, Rec. p. 3741), du 23 avril 1986, Ferraioli (153/84, Rec. p. 1401, points 14 et suiv.), et Kracht (précité à la note 14), points 11 et suiv.

31 — Arrêt Kracht (précité à la note 14), points 15 et suiv.

32 — Arrêts du 6 mars 1979, Rossi (100/78, Rec. p. 831, points 16 et suiv.), du 19 février 1981, Beeck (104/80, Rec. p. 503, point 12), et du 4 juillet 1985, Kromhout (104/84, Rec. p. 2205, point 21).

mément à l'arrêt *Kühne & Heitz*³³ ou que, conformément à l'arrêt *Köbler*³⁴, des dommages et intérêts doivent être versés, d'un montant égal au celui des prestations non perçues (y compris les frais de procédure). Eu égard aux informations dont nous disposons, il n'est toutefois pas certain que l'une ou l'autre de ces voies aboutirait en l'espèce à un résultat compatible avec le droit communautaire.

47. Permettre aux autorités luxembourgeoises de ne pas tenir compte des décisions des autorités allemandes dans leurs rapports avec M^{me} Weide et de comptabiliser des prestations allemandes qui, dans les faits, n'ont pas été accordées, irait par conséquent au-delà de l'objectif des dispositions anticumul.

48. Le grand-duché de Luxembourg ne serait pas obligé à supporter de ce fait définitivement une charge qui, selon les dispositions anticumul, incombe à la République fédérale d'Allemagne. Bien plutôt — la Commission le rappelle à juste titre —, les États membres ne sauraient régler leurs différends sur le dos des travailleurs migrants mais sont tenus, en vertu de l'article 10 CE et de l'article 84 du règlement n° 1408/71, à coopérer. L'article 114 du règlement n° 574/72 souligne ce point lui aussi, prévoyant un versement provisoire des presta-

tions sociales en attendant que les États règlent ces différends.

49. Ce règlement interétatique des conflits ne se limite pas aux contacts bilatéraux — que, selon les observations du gouvernement luxembourgeois et de la CNPF, les autorités luxembourgeoises ont recherché en vain. Comme le souligne la Commission, elles avaient par ailleurs la possibilité de saisir la commission administrative sur le fondement de l'article 81, sous a), du règlement n° 1408/71. Pour être complet, nous ajouterons la possibilité d'introduire une procédure en manquement au titre de l'article 227 CE afin d'apporter une solution définitive³⁵. Des sommes éventuellement versées en trop seraient à compenser en application du principe de loyauté communautaire ou, à tout le moins, à titre de conséquence d'une procédure en manquement, tel que prévu à l'article 228, paragraphe 1, CE.

50. En conclusion, le constat s'impose que l'État d'emploi ne peut refuser de verser la prestation familiale en son intégralité lorsque l'État de résidence est compétent par priorité mais refuse de payer.

33 — Arrêt du 13 janvier 2004 (C-453/00, Rec. p. I-837).

34 — Arrêt du 30 septembre 2003 (C-224/01, Rec. p. I-10239).

35 — Voir l'arrêt du 10 février 2000, FTS (C-202/97, Rec. p. I-883, points 56 et suiv.).

V — Conclusion

51. Eu égard à ce qui précède, nous proposerons à la Cour d'apporter la réponse ci-après à la demande de décision préjudicielle:

- «1) La règle de conflit de l'article 13 du règlement (CEE) 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 ne fait pas obstacle à ce qu'un travailleur frontalier reçoive des prestations familiales dans l'État de résidence lorsqu'elles ne présupposent pas le statut de travailleur salarié.

- 2) En vertu de la disposition anticumul de l'article 10 du règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71, c'est l'État de résidence qui est compétent par priorité pour servir des prestations familiales lorsque le conjoint d'un travailleur frontalier ayant droit à titre personnel travaille dans ledit État.

- 3) L'État d'emploi ne peut refuser de verser la prestation familiale en son intégralité lorsque l'État de résidence est compétent par priorité mais refuse de payer.»