

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

20 mai 2008*

Dans l'affaire C-352/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Finanzgericht Köln (Allemagne), par décision du 10 août 2006, parvenue à la Cour le 25 août 2006, dans la procédure

Brigitte Bosmann

contre

Bundesagentur für Arbeit — Familienkasse Aachen,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, présidents de chambre, MM. K. Schiemann (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský et J. Klučka, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Bosmann, par M^e H. Knops, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement allemand, par M. M. Lumma et M^{me} C. Schulze-Bahr, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M. F. Díez Moreno, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. V. Kreuzschitz et M^{me} I. Kaufmann-Bühler, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 novembre 2007,

rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 13, paragraphe 2, sous a), 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 leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, ainsi que 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, dans leur version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), tels que modifiés par le règlement (CE) n° 647/2005 du Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2005 (JO L 117, p. 1, ci-après, respectivement, le «règlement n° 1408/71» et le «règlement n° 574/72»).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Bosmann à la Bundesagentur für Arbeit — Familienkasse Aachen (Agence fédérale du travail — Caisse d'allocations familiales d'Aix-la-Chapelle, ci-après la «Bundesagentur») au sujet d'un refus d'octroi d'allocations familiales en Allemagne.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

Le règlement n° 1408/71

- 3 Les premier et cinquième considérants du règlement n° 1408/71 sont libellés comme suit:

«considérant que les règles de coordination des législations nationales de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et doivent contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi;

[...]

considérant qu'il convient, dans le cadre de cette coordination, de garantir à l'intérieur de la Communauté aux travailleurs ressortissants des États membres ainsi qu'à leurs ayants droit et leurs survivants, l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales».

4 Les huitième à dixième considérants de ce règlement énoncent:

«considérant qu'il convient de soumettre les travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités;

considérant qu'il importe de limiter autant que possible le nombre et la portée des cas où, par dérogation à la règle générale, un travailleur est soumis simultanément à la législation de deux États membres;

considérant que, en vue de garantir le mieux l'égalité de traitement de tous les travailleurs occupés sur le territoire d'un État membre, il est approprié de déterminer comme législation applicable, en règle générale, la législation de l'État membre sur le territoire duquel l'intéressé exerce son activité salariée ou non salariée».

5 L'article 13 du règlement n° 1408/71, intitulé «Règles générales», prévoit:

«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 ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;

[...]»

6 Aux termes de l'article 73 de ce règlement, intitulé «Travailleurs salariés ou non salariés dont les membres de la famille résident dans un État membre autre que l'État compétent»:

«Le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un État membre a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre État membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier État, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'annexe VI.»

Le règlement n° 574/72

- 7 L'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 574/72, intitulé «Règles applicables aux travailleurs salariés ou non salariés en cas de cumul de droits à prestations ou allocations familiales», dispose:

«1. 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 [n° 1408/71], 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 [n° 1408/71], 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;

[...]»

La réglementation nationale

- 8 L'article 62, paragraphe 1, point 1, de la loi relative à l'impôt sur le revenu (Einkommensteuergesetz) dispose:

«Toute personne ayant en Allemagne un domicile ou sa résidence habituelle a droit, en faveur des enfants [...], aux allocations familiales conformément à la présente loi.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 9 M^{me} Bosmann, ressortissante belge résidant en Allemagne, élève seule ses deux enfants, nés respectivement en 1983 et en 1985. Ceux-ci résident également en Allemagne où ils poursuivent leurs études.

- 10 En principe, M^{me} Bosmann a droit aux allocations familiales allemandes prévues à l'article 62 de la loi relative à l'impôt sur le revenu, lesquelles lui ont été, dans un premier temps, octroyées par la Bundesagentur. Toutefois, après que M^{me} Bosmann a commencé, le 1^{er} septembre 2005, à exercer une activité professionnelle aux Pays-Bas, le versement de ces allocations lui a été refusé à partir du mois d'octobre 2005, par une décision du 18 du même mois. La Bundesagentur a interprété les dispositions du droit communautaire pertinentes en ce sens que M^{me} Bosmann ne serait soumise qu'à la législation de l'État membre d'emploi, à savoir à celle du Royaume des Pays-Bas, de sorte que la République fédérale d'Allemagne ne saurait plus être considérée comme l'État compétent, redevable desdites allocations.
- 11 M^{me} Bosmann ne peut bénéficier aux Pays-Bas des allocations familiales correspondantes eu égard au fait que la législation néerlandaise ne prévoit pas l'octroi de celles-ci pour les enfants âgés de plus de 18 ans.
- 12 La juridiction de renvoi relève qu'il n'est pas précisé si M^{me} Bosmann retourne en Allemagne après chaque journée de travail ou seulement à l'occasion des week-ends et des jours fériés.
- 13 C'est dans ces conditions que le Finanzgericht Köln a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement [...] n° 1408/71 [...] doit-il être interprété de manière restrictive en ce sens qu'il ne s'oppose pas au droit aux allocations familiales, dans l'État de résidence (la République fédérale d'Allemagne), d'une mère élevant seule ses enfants, laquelle, en raison de l'âge de ces derniers, ne perçoit pas d'allocations familiales dans son État d'emploi (le Royaume des Pays-Bas)?

2) En cas de réponse négative à la première question:

L'article 10 du règlement [...] n° 574/72 [...] doit-il être interprété de manière restrictive en ce sens qu'il ne s'oppose pas au droit aux allocations familiales, dans l'État de résidence (la République fédérale d'Allemagne), d'une mère élevant seule ses enfants, laquelle, en raison de l'âge de ces derniers, ne perçoit pas d'allocations familiales dans son État d'emploi (le Royaume des Pays-Bas)?

3) En cas de réponse négative aux première et deuxième questions:

Le droit d'une mère travaillant et élevant seule ses enfants à bénéficier de l'application des règles plus favorables de son État de résidence en matière d'octroi d'allocations familiales découle-t-il directement du traité CE ou des principes généraux du droit?

4) La réponse aux questions précédentes dépend-elle du point de savoir si l'intéressée retourne au foyer familial après chaque journée de travail?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

¹⁴ Par sa première question, la juridiction de renvoi demande si l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 se prête à une interprétation

permettant à un travailleur salarié se trouvant dans la situation de M^{me} Bosmann, qui relève du champ d'application du règlement n° 1408/71 et qui est soumis au régime de sécurité sociale de l'État membre de son emploi, en l'occurrence le Royaume des Pays-Bas, de percevoir des prestations familiales dans l'État membre où elle réside, en l'occurrence la République fédérale d'Allemagne, lorsqu'il est constaté qu'un tel bénéfice ne peut lui être octroyé, en raison de l'âge de ses enfants, dans l'État membre compétent.

- 15 Avant de répondre à cette question, il convient de rappeler les règles générales auxquelles, en vertu du règlement n° 1408/71, est subordonnée la détermination de la législation applicable aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.
- 16 Les dispositions du titre II du règlement n° 1408/71, qui déterminent la législation applicable aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tendent à ce que les intéressés soient soumis au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls des législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités. Ce principe trouve son expression à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 qui dispose que le travailleur auquel ledit règlement est applicable n'est soumis qu'à la législation d'un seul État membre (voir arrêt du 12 juin 1986, Ten Holder, 302/84, Rec. p. 1821, points 19 et 20).
- 17 En vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, 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. La détermination de la législation d'un État membre en tant que législation applicable à un travailleur en vertu de cette disposition a pour effet que seule la législation de cet État membre lui est applicable (voir arrêt Ten Holder, précité, point 23).

- 18 S'agissant du contexte spécifique des prestations familiales, en vertu de l'article 73 du règlement n° 1408/71, un travailleur 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.
- 19 Par conséquent, ainsi que l'a constaté à bon droit la juridiction de renvoi, la législation applicable à la situation de M^{me} Bosmann est, en principe, la législation de l'État membre de son emploi, à savoir la législation néerlandaise.
- 20 Le droit applicable à la situation d'un travailleur qui se trouve dans l'une des situations couvertes par les dispositions du titre II du règlement n° 1408/71 étant à déterminer en fonction desdites dispositions, l'application des dispositions d'un autre ordre juridique n'est pas pour autant toujours exclue (voir arrêt du 20 janvier 2005, Laurin Effing, C-302/02, Rec. p. I-553, point 39).
- 21 Selon la Commission des Communautés européennes, dans une situation telle que celle de M^{me} Bosmann, c'est sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72 que l'application des dispositions de l'ordre juridique de l'État membre d'emploi, désigné, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, en tant qu'État compétent, peut être écartée pour céder la place à l'application de la législation de l'État membre de résidence de l'intéressée. Ainsi, l'existence d'un lien de rattachement à deux États membres, à savoir celui de résidence et celui d'emploi, permettrait notamment de cumuler les droits aux prestations. Dès lors, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, compte tenu de l'absence de droit aux allocations familiales comparable dans l'État membre d'emploi, ces dernières devraient être octroyées sans limitation par l'État membre de résidence, en l'occurrence la République fédérale d'Allemagne. Au soutien de cette thèse, la Commission invoque l'arrêt du 9 décembre 1992,

McMenamin (C-119/91, Rec. p. I-6393). Dans la même optique, la juridiction de renvoi fait référence à l'arrêt du 7 juin 2005, Dodl et Oberhollenzer (C-543/03, Rec. p. I-5049).

- 22 Il convient de faire observer, à cet égard, que les affaires ayant donné lieu aux deux arrêts précités ont été tranchées sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 574/72, qui couvre les situations dans lesquelles une activité professionnelle est exercée également dans l'État membre de résidence. Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 51 et 52 de ses conclusions, dans les arrêts précités McMenamin ainsi que Dodl et Oberhollenzer, le fait générateur de l'inversion des priorités en faveur de la compétence de l'État membre de résidence était constitué par la circonstance qu'une activité professionnelle était exercée dans l'État membre de résidence par le conjoint de la personne bénéficiant des allocations prévues à l'article 73 du règlement n° 1408/71.
- 23 Or, il ressort de la décision de renvoi que M^{me} Bosmann ne se trouve pas dans une telle situation.
- 24 S'agissant de l'article 10, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 574/72, il ressort de son libellé qu'il vise à résoudre les cas de cumul de droits à prestations familiales rencontrés lorsque ces dernières sont dues, simultanément, dans l'État membre de résidence de l'enfant concerné, indépendamment de conditions d'assurance ou d'emploi, et, en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71, dans l'État membre d'emploi.
- 25 Or, ainsi que le relèvent le gouvernement allemand et la juridiction de renvoi, les circonstances de l'affaire au principal ne révèlent pas un «cumul» de prestations familiales de ce type, le droit aux allocations familiales dans l'État membre d'emploi étant, en l'espèce, exclu, en application de la législation de ce dernier État, eu égard à l'âge des enfants de la requérante au principal.

- 26 L'inversion des priorités en faveur de l'application de la législation de l'État membre de résidence n'étant dès lors pas susceptible d'être fondée sur les règles de rattachement spécifiques énoncées dans le règlement n° 574/72, il convient de relever que la situation de M^{me} Bosmann obéit à la règle générale de détermination de la législation applicable édictée à l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71.
- 27 Il s'ensuit que le droit communautaire n'oblige pas les autorités compétentes allemandes à octroyer à M^{me} Bosmann la prestation familiale en question.
- 28 Toutefois, la possibilité d'un tel octroi ne saurait non plus être exclue, d'autant moins que, ainsi qu'il ressort du dossier soumis à la Cour, il apparaît que, en vertu de la législation allemande, M^{me} Bosmann peut bénéficier des allocations familiales du seul fait de sa résidence en Allemagne, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 29 Dans ce contexte, il convient de rappeler que les dispositions du règlement n° 1408/71 doivent être interprétées à la lumière de l'article 42 CE qui vise à faciliter la libre circulation des travailleurs et implique notamment que les travailleurs migrants ne doivent ni perdre des droits à des prestations de sécurité sociale ni subir une réduction du montant de celles-ci en raison du fait qu'ils ont exercé le droit à la libre circulation que leur confère le traité (voir arrêt du 9 novembre 2006, Nemeč, C-205/05, Rec. p. I-10745, points 37 et 38).
- 30 De même, le premier considérant du règlement n° 1408/71 énonce que les règles de coordination des législations nationales de sécurité sociale que ce règlement comporte s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et doivent contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi.

31 À la lumière de ces éléments, il convient de constater que, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, l'État membre de résidence ne saurait être privé de la faculté d'octroyer des allocations familiales aux personnes résidant sur son territoire. En effet, si, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, 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, il n'en demeure pas moins que ce règlement n'a pas vocation à empêcher l'État de résidence d'octroyer, en application de sa législation, des allocations familiales à cette personne.

32 L'arrêt Ten Holder, précité, auquel s'est référé le gouvernement allemand dans ses observations écrites ainsi que l'arrêt du 10 juillet 1986, Luijten (60/85, Rec. p. 2365), invoqué par la juridiction de renvoi, ne sont pas de nature à remettre en question l'interprétation du règlement n° 1408/71 qui précède. L'arrêt Ten Holder, précité, visait un cas de refus d'octroi d'une prestation émanant des autorités de l'État membre compétent et, dans ce contexte, la Cour a jugé que la détermination, en vertu du règlement n° 1408/71, de la législation d'un État membre en tant que législation applicable à un travailleur a pour effet que seule cette législation lui est applicable (arrêt Ten Holder, précité, point 23). Le même principe a été réitéré par la Cour dans l'arrêt Luijten, précité, eu égard au risque d'application simultanée des législations de l'État d'emploi et de l'État de résidence permettant aux assurés de bénéficier d'une prestation familiale. Par conséquent, lus dans leurs contextes spécifiques, différents de celui de la présente affaire au principal, lesdits arrêts ne sauraient servir de fondement pour exclure qu'un État membre, qui n'est pas l'État compétent et qui ne subordonne pas le droit à une prestation familiale à des conditions d'emploi ou d'assurance, puisse octroyer une telle prestation à une personne résidant sur son territoire, dès lors que la possibilité d'un tel octroi découle effectivement de sa législation.

33 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 ne s'oppose pas à ce qu'un travailleur migrant, qui est soumis au régime de sécurité sociale de l'État membre d'emploi, perçoive, en application d'une législation nationale de l'État membre de résidence, des prestations familiales dans ce dernier État.

Sur les deuxième et troisième questions

- 34 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre aux deuxième et troisième questions.

Sur la quatrième question

- 35 La juridiction de renvoi demande en outre si le fait de savoir si M^{me} Bosmann rejoint après chaque journée de travail le foyer familial situé en Allemagne a une incidence sur la réponse qu'il convient d'apporter aux première à troisième questions.

- 36 Ainsi qu'il ressort, en substance, de la réponse à la première question, l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 ne s'oppose pas à ce qu'un travailleur migrant se trouvant dans la situation de M^{me} Bosmann perçoive des prestations familiales dans l'État membre de résidence, pourvu qu'il remplisse les conditions d'octroi de telles prestations en application de la législation de cet État. Dans la mesure où, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, le droit de M^{me} Bosmann à bénéficier des allocations familiales en Allemagne est subordonné à la condition que l'intéressée réside sur le territoire de cet État membre, condition qu'elle semble effectivement remplir, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si le point de savoir si M^{me} Bosmann rejoint après chaque journée de travail le foyer familial situé en Allemagne est pertinent aux fins d'apprécier si elle «réside», au sens de la législation allemande, dans ledit État.

37 Par conséquent, il convient de répondre à la quatrième question qu'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si le point de savoir si un travailleur, qui se trouve dans la situation de la requérante au principal, rejoint après chaque journée de travail le foyer familial situé dans l'État membre concerné est pertinent aux fins d'apprécier si un tel travailleur remplit les conditions d'octroi de la prestation familiale en question dans cet État en vertu de la législation de celui-ci.

Sur les dépens

38 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement 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 leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, tel que modifié par le règlement (CE) n° 647/2005 du**

Parlement européen et du Conseil, du 13 avril 2005, ne s'oppose pas à ce qu'un travailleur migrant, qui est soumis au régime de sécurité sociale de l'État membre d'emploi, perçoive, en application d'une législation nationale de l'État membre de résidence, des prestations familiales dans ce dernier État.

- 2) **Il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si le point de savoir si un travailleur, qui se trouve dans la situation de la requérante au principal, rejoint après chaque journée de travail le foyer familial situé dans l'État membre concerné est pertinent aux fins d'apprécier si un tel travailleur remplit les conditions d'octroi de la prestation familiale en question dans cet État en vertu de la législation de celui-ci.**

Signatures