

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 10 DÉCEMBRE 1981¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

M. et M^{me} Reina sont des ressortissants italiens qui pendant de nombreuses années ont séjourné en qualité de travailleurs en république fédérale d'Allemagne. Le 1^{er} octobre 1979, à l'occasion de la naissance de leurs jumeaux, ils ont présenté à la Landeskreditbank Baden-Württemberg (le Land dans lequel ils résidaient) une demande tendant à l'octroi d'un prêt à la naissance. Ces prêts sont prévus par les «directives sur l'octroi de prêts familiaux» émanant du ministère du travail, de la santé et des affaires sociales du Land de Bade-Wurtemberg. Les prêts sont consentis par la banque, les frais en étant assumés par le Land, suivant les conditions prévues par «les directives». Ces dernières stipulent que des prêts sans intérêts sont accordés, à l'occasion de la naissance d'un enfant, aux époux qui résident habituellement dans le Bade-Wurtemberg et dont le revenu mensuel moyen ne dépasse pas un certain plafond, le bénéfice du prêt n'étant toutefois consenti que si au moins un des parents est de nationalité allemande. La banque a rejeté la demande au seul motif qu'aucun des parents n'était de nationalité allemande.

M. et M^{me} Reina ont introduit une action devant le Verwaltungsgericht de Stuttgart en vue d'obtenir une ordonnance contraignant la Landeskreditbank à leur octroyer le prêt. Ils ont invoqué principalement l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, «relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté» (JO 1968, L 257, p. 2) qui est rédigé comme suit:

- «1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.
2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.»

M. et M^{me} Reina ont fait valoir qu'un prêt à la naissance constituait un «avantage social» et que, s'étant vu refuser un prêt en raison de leur nationalité, ils ne bénéficiaient pas des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux. La Landeskreditbank leur a objecté que ce prêt ne constituait pas un avantage social et qu'elle était tenue de respecter les conditions prescrites par les directives qui ne conféraient en aucun cas un droit à bénéficier d'un prêt dont l'octroi demeurerait discrétionnaire.

Sur ces entrefaites, le Verwaltungsgericht a déféré deux questions à la Cour dont la première est libellée comme suit:

«L'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 doit-il être interprété en ce sens qu'il assimile également les ressortissants d'autres États membres de

¹ — Traduit de l'anglais.

la Communauté européenne aux nationaux lorsque, sur le fondement de directives internes à l'administration, un établissement de crédit de droit public accorde aux époux dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond et qui en font la demande, sans que ces directives engendrent un droit dans leur chef, des prêts sans intérêts en cas de naissance d'un enfant pour éviter les difficultés économiques en résultant ou en atténuer ou éliminer l'impact, pour lesquels le Land de Bade-Wurtemberg accorde à l'établissement de crédit en question une aide pour le service de la dette en fonction des fonds prévus dans chaque budget, au motif notamment que des mesures d'aide aux familles doivent permettre de prévenir la chute de la natalité en république fédérale d'Allemagne et d'abaisser le nombre des interruptions volontaires de grossesse?»

La Landeskreditbank soulève une exception d'irrecevabilité tirée de l'incompétence de la Cour pour répondre à cette question au motif que l'ordonnance n'a pas été rendue par une juridiction régulièrement composée. Elle observe que l'ordonnance de sursis à statuer et de renvoi de l'affaire devant la Cour pour que celle-ci statue à titre préjudiciel a été rendue par trois juges de carrière seulement, alors que l'article 5, paragraphe 3, de la Verwaltungsgerichtsordnung (la loi allemande qui régit la procédure devant les tribunaux administratifs) dispose qu'un tribunal administratif statuant en première instance doit être composé de trois juges de carrière et de deux juges non professionnels.

Il appartient évidemment à la Cour de décider si une instance qui l'invite à statuer en application de l'article 177 du traité CEE est «une juridiction d'un des

États membres». Il n'est pas contesté que le Verwaltungsgericht est une juridiction d'un État membre, de sorte que la question ne se pose pas. Quant à savoir si, suivant son propre règlement de procédure, la juridiction est régulièrement composée pour rendre une ordonnance, il s'agit là d'une autre question. Dans l'affaire 75/63, Hoekstra Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten (Recueil 1964, p. 347), on a objecté le fait que les questions avaient été formulées et transmises par le président de la juridiction nationale au lieu de l'avoir été par la juridiction statuant au complet: la Cour a néanmoins répondu aux questions. Le dossier déposé devant la Cour ne nous convainc pas de l'existence, en l'espèce, d'un vice qui entacherait le renvoi (en ce sens que l'ordonnance de renvoi ne pouvait pas être rendue et signée par les trois juges de carrière), de sorte qu'à notre avis, le renvoi devrait être considéré comme recevable.

Aux termes du préambule des directives sur l'octroi de prêts familiaux, le régime a été créé «en vue d'éviter, d'atténuer ou de supprimer les difficultés économiques auxquelles sont confrontés les familles, les parents seuls et les femmes enceintes». Suivant l'article 6 des mêmes directives, «le prêt familial est destiné à la promotion de la famille». Dans son ordonnance de renvoi, le Verwaltungsgericht a attiré l'attention de la Cour sur certains passages tirés des comptes rendus des séances du Landtag du Bade-Wurtemberg d'où il ressort que les promoteurs du régime étaient préoccupés par le faible taux de natalité et par le grand nombre d'interruptions de grossesse dans le Land et espéraient pouvoir renverser cette tendance en offrant une aide aux femmes enceintes confrontées à des difficultés financières. Les prêts faisaient partie de cette aide. Conjointement avec les facteurs mentionnés par le Verwaltungsgericht dans sa première question,

ces considérations montrent que les prêts doivent être considérés, à première vue, comme une forme d'aide sociale.

Néanmoins, la Landeskreditbank a fait valoir qu'ils ne constituaient pas des avantages sociaux au sens de l'article 7 du règlement n° 1612/68, en raison de l'absence d'un lien quelconque entre l'octroi du prêt et la qualité de «travailleur» du bénéficiaire, et qu'ils n'entraient nullement la mobilité des travailleurs dans la Communauté. Les prêts avaient été institués pour des motifs d'ordre démographique et ne pouvaient à aucun titre être qualifiés de «conditions de travail» au sens de l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE.

Il est évidemment défendable de dire que l'article 7, paragraphe 2, doit être interprété en ce sens qu'il n'englobe que les avantages sociaux consentis aux travailleurs nationaux en leur qualité de travailleurs. Toutefois, la Cour a déjà décidé que la notion d'«avantages sociaux» prévue à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 ne saurait être interprétée limitativement et ne saurait, en particulier, être restreinte aux avantages liés au contrat d'emploi lui-même. Nous renvoyons référence à l'affaire 32/75, Anita Cristini/Société nationale des chemins de fer français (Recueil 1975, p. 1085, spécialement p. 1094) et à l'affaire 207/78, Ministère public/Even (Recueil 1979, p. 2019, spécialement p. 2034). En outre, l'article 49 engage le Conseil à arrêter des règlements comportant les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs et «notamment» les mesures énumérées dans la suite du texte. Le terme «notamment» indique que l'énumération qui suit n'est pas exhaustive. Les règles régissant l'admission au bénéfice d'avantages qui présentent un caractère social et qui établissent une distinction entre les

ressortissants des divers États membres sont, nous semble-t-il, susceptibles de constituer des entraves à la libre circulation des travailleurs, quand bien même elles ne seraient pas liées au contrat d'emploi. De telles règles peuvent donc être éliminées par voie législative conformément à l'article 49 du traité CEE.

Une telle approche nous semble conforme au raisonnement que la Cour a suivi dans l'affaire 9/74, Casagrande/Landeshauptstadt München (Recueil 1974, p. 773), pour décider que l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, inscrite à l'article 12 du règlement n° 1612/68, vise non seulement les règles relatives à l'admission des enfants dans les écoles, mais également les mesures générales tendant à faciliter la fréquentation de l'enseignement.

Le fait qu'un avantage social puisse être consenti pour des raisons tenant à la politique démographique, parmi d'autres considérations, ne nous semble pas faire obstacle à ce qu'il soit visé par l'article 7, paragraphe 2. Ainsi que M. l'avocat général Trabucchi l'a observé dans l'affaire Cristini (p. 1098):

«Il s'agit indubitablement d'un *avantage social* dont, de toute manière, le lien éventuel avec une politique de développement démographique, fût-il encore actuel, ne serait pas de nature à lui enlever ce caractère prééminent de compensation des charges familiales.»

C'est pourquoi nous n'acceptons pas l'argument de la Landeskreditbank selon lequel la question doit être résolue dans un sens défavorable à M. et M^{me} Reina, étant donné que le régime des prêts à la naissance n'était pas destiné à priver les

étrangers de l'admission au bénéfice de ces prêts, mais à compenser la faible natalité dans la population de nationalité allemande par rapport à la population étrangère. Même si la natalité est relativement élevée pour l'ensemble des travailleurs migrants, ainsi qu'on le fait apparemment valoir, il n'en demeure pas moins que ces prêts sont octroyés, en fonction des besoins, à des familles à faible revenu. Un travailleur qui est ressortissant d'un autre État membre a droit, à cet égard, aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux.

Nous ne pouvons pas non plus accepter l'argument de la Landeskreditbank selon lequel les prêts en question seraient étrangers au champ d'application des «avantages sociaux» au motif que chaque État membre garderait le droit de traiter différemment ses propres nationaux et les étrangers pour ce qui concerne les droits et obligations civils.

Il existe bien entendu des matières qui relèvent de la sphère des droits civils et sont étrangères au champ d'application des articles 48 à 51 du traité CEE et du droit dérivé de ces dispositions. Nous n'estimons pas que des prêts à la naissance, tels que ceux qui sont en cause dans la présente affaire, doivent être qualifiés de droits civils étrangers au champ d'application des articles 48 à 51 du traité CEE. A notre avis, l'argument de la Landeskreditbank ne trouve aucun appui dans l'affaire *Gilbert Even*, qu'elle invoque. Cette affaire portait sur un régime qui prévoyait des avantages en faveur des victimes de la guerre et dont

la finalité essentielle était «d'offrir aux travailleurs belges qui ont combattu dans les forces alliées entre le 10 mai 1940 et le 8 mai 1945 et ont été atteints d'une incapacité de travail imputable à un fait de guerre un témoignage de reconnaissance nationale ... et de leur accorder ... un avantage en raison des services ainsi rendus à leur pays» (p. 2032, douzième point des motifs). Pareil avantage résultant d'un régime de reconnaissance nationale ne pouvait pas être considéré comme un «avantage social» au sens de l'article 7. En effet, il importe de noter que la Cour a estimé dans cette affaire que le règlement n° 1612/68 vise les avantages qui, «liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleur ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté» (22^e point des motifs). Le bénéfice en question n'était pas «accordé au travailleur national en raison principalement de sa qualité de travailleur ou de résident sur le territoire national et, *de ce fait*, ne répond(ait) pas aux caractéristiques essentielles des 'avantages sociaux' visés à l'article 7, paragraphe 2».

La Landeskreditbank a fait valoir, en outre, que la politique qui consiste à distinguer entre les ressortissants allemands et les étrangers était objectivement justifiée, puisque au cours du délai imparti pour le remboursement du prêt, qui est de sept ans, de nombreux travailleurs migrants rentrent dans leur pays d'origine. Elle prétend qu'il est souvent difficile de connaître la nouvelle adresse de ces travailleurs et que le recouvrement de la créance entraîne dans ces cas des

frais judiciaires et administratifs supplémentaires. Il est possible que de telles considérations puissent justifier l'imposition de conditions destinées à protéger la Landeskreditbank dans l'hypothèse où les bénéficiaires des prêts quittent le territoire national. Mais elles ne sauraient justifier l'exclusion des ressortissants d'autres États membres du régime dans son ensemble, même lorsque ces ressortissants sont fermement établis dans le Land de Bade-Wurtemberg, en particulier lorsque les ressortissants allemands sont admis à bénéficier des prêts, indépendamment de toute intention de changer de domicile.

Enfin, la Landeskreditbank a fait valoir que les prêts en question ne sauraient être qualifiés d'avantages sociaux au sens de l'article 7 du règlement n° 1612/68, puisque, par opposition aux tarifs de transport réduits dans l'affaire *Cristini*, ils ont été accordés non pas au titre d'un droit, mais uniquement sur une base discrétionnaire. L'argument ne consiste pas à dire que le droit communautaire ne saurait ouvrir un droit à ce qui serait sinon un avantage discrétionnaire, mais bien qu'un avantage discrétionnaire n'est pas un «avantage social» au sens de l'article 7, paragraphe 2. Si on acceptait cette thèse, les conséquences en seraient extrêmement vastes, puisqu'il n'est pas rare de se trouver en présence d'avantages sociaux que les autorités nationales consentent à titre discrétionnaire aux personnes qui se trouvent dans une situation difficile; si tous ces avantages devaient être exclus de la notion d'«avantages sociaux», on s'attendrait à ce que l'article le déclare explicitement. Il ne le fait pas, mais se réfère, au contraire, aux «avantages sociaux» et non aux «droits sociaux». L'exclusion des ressortissants d'autres États membres de la possibilité d'être pris en considération dans le cadre de tels avantages constituerait une

entrave importante à la libre circulation des travailleurs. C'est pourquoi nous estimons que la notion d'«avantages sociaux» prévue à l'article 7 englobe les avantages de nature discrétionnaire.

Dès lors, nous concluons à ce que la première question reçoive une réponse affirmative. Si cet avis est retenu, il n'est pas nécessaire de répondre à la seconde question posée par le Verwaltungsgericht, à laquelle la Cour n'est invitée à répondre que dans l'hypothèse où elle donnerait une réponse négative à la première question.

Par la deuxième question, la Cour est invitée à dire si l'article 7 du traité CEE fait obstacle à ce qu'une discrimination soit opérée entre les ressortissants allemands et les ressortissants d'autres États membres pour l'octroi de prêts à la naissance. Cet article stipule notamment:

«Dans le domaine d'application du présent traité, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.»

Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, les modalités d'octroi des prêts à la naissance peuvent constituer des entraves à la libre circulation des travailleurs, qui doivent être éliminées conformément à l'article 49. Dans cette mesure, de telles modalités entrent dans le champ d'application du traité et relèveraient de la règle générale contenue à l'article 7 si elles n'étaient pas couvertes par l'application particulière que l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil donne de cette règle.

Tels sont les motifs pour lesquels nous concluons à ce que la Cour réponde comme suit à la première question posée par le Verwaltungsgericht:

S'il est prévu dans un État membre (sur le fondement de directives administratives internes et sans engendrer un droit dans le chef des intéressés) qu'afin d'éviter, d'atténuer ou d'éliminer certaines difficultés financières un établissement de crédit de droit public octroie à des époux, à l'occasion de la naissance d'un enfant et à la condition que les revenus des époux ne dépassent pas un certain plafond, des prêts sans intérêts pour lesquels le gouvernement responsable accorde à l'établissement de crédit en question, au moyen de fonds publics, une aide pour le service de la dette en fonction des fonds prévus dans chaque budget, (même s'ils sont motivés notamment par le fait que des mesures d'aide aux familles doivent permettre de prévenir la chute de la natalité dans l'État membre et d'abaisser le nombre des interruptions volontaires de grossesse), de tels prêts constituent des «avantages sociaux» au sens du paragraphe 2 de l'article 7 du règlement n° 1612/68 et, par conséquent, tous les travailleurs qui sont ressortissants d'un des États membres sont admis à en bénéficier au même titre que les nationaux de l'État membre dans lequel de tels prêts sont disponibles.