

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
25 février 1999*

Dans l'affaire C-90/97,

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

Robin Swaddling

et

Adjudication Officer,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 48 du traité CE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), C. Gulmann, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. A. Saggio,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

* Langue de procédure: l'anglais.

considérant les observations écrites présentées:

- pour M. Swaddling, par M. Richard Drabble, QC, mandaté par M. David Thomas, solicitor,

- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. Nicholas Paines, QC,

- pour la Commission des Communautés européennes, par M^{me} Claire Bury et M. Christopher Docksey, membres du service juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Swaddling, du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission à l'audience du 24 mars 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 septembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 25 février 1997, parvenue à la Cour le 3 mars suivant, le Social Security Commissioner a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 48 du même traité.

- 2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M. Swaddling, ressortissant britannique, à l'Adjudication Officer au sujet de l'octroi de l'income support (complément de ressources, ci-après l'« IS ») prévu par la réglementation britannique, en ce qui concerne la période du 5 janvier au 3 mars 1995.

La réglementation nationale

- 3 Aux termes de l'article 124, paragraphe 1, du Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (loi de 1992 sur les cotisations et les prestations de sécurité sociale, ci-après la « loi de 1992 »):

« 1) Une personne en Grande-Bretagne a droit à l'IS si

a) elle a dix-huit ans ou plus ou, dans des circonstances déterminées et pour une période déterminée, elle a seize ans ou plus ou elle est une personne à laquelle l'article 125, paragraphe 1, ci-dessous est applicable;

b) elle n'a pas de revenus ou son revenu n'excède pas le montant applicable;

c) elle n'exerce pas d'activité rémunérée et, si elle fait partie d'un couple marié ou non marié, l'autre membre n'exerce pas une telle activité; et

d) sauf dans certaines circonstances déterminées,

(i) elle est disponible sur le marché du travail et cherche activement un emploi;

(ii) elle ne reçoit pas un enseignement pertinent. »

4 Selon l'article 134, paragraphe 1, de la loi de 1992, une personne n'a pas droit à l'IS si son capital dépasse un certain niveau.

5 Les Income Support (General) Regulations 1987 (règlement général de 1987 sur l'IS), dans leur version applicable en l'espèce au principal (ci-après la « loi modifiée de 1987 »), définissent, notamment, le revenu et le capital, le calcul du « montant applicable » et les conditions auxquelles une personne est considérée comme satisfaisant aux conditions d'ouverture du droit énoncées à l'article 124, paragraphe 1, de la loi de 1992.

6 S'agissant des « personnes de l'étranger », l'article 21, paragraphe 1, de la loi modifiée de 1987 prévoit un « montant applicable » de zéro. La « personne de l'étranger » est définie à l'article 21, paragraphe 3, de la même loi. Avec effet au 1^{er} août 1994, la définition suivante a été ajoutée:

« Le terme 'personne de l'étranger' désigne également un demandeur qui ne réside pas habituellement au Royaume-Uni, en République d'Irlande, dans les îles anglo-normandes ou sur l'île de Man, mais, à cet effet, aucun demandeur ne sera traité comme ne résidant pas habituellement au Royaume-Uni s'il est

a) un travailleur au sens du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil ou du règlement (CEE) n° 1251/70 du Conseil ou une personne ayant le droit de résider au Royaume-Uni conformément à la directive 68/360/CEE du Conseil ou à la directive 73/148/CEE du Conseil; ou

- b) un réfugié au sens de la définition de l'article 1^{er} de la convention relative au statut des réfugiés, faite à Genève le 28 juillet 1951, telle qu'étendue par l'article 1^{er}, paragraphe 2, du protocole relatif au statut des réfugiés fait à New York le 31 janvier 1967; ou
- c) une personne qui a obtenu du Secretary of State une autorisation exceptionnelle de demeurer au Royaume-Uni. »

La réglementation communautaire

7 Aux termes de l'article 4, paragraphe 2 bis, 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992 (JO L 136, p. 1, ci-après le « règlement n° 1408/71 »):

« Le présent règlement s'applique aux prestations spéciales à caractère non contributif relevant d'une législation ou d'un régime autre que ceux qui sont visés au paragraphe 1 ou qui sont exclus au titre du paragraphe 4, lorsque ces prestations sont destinées:

- a) soit à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou accessoire, les éventualités correspondant aux branches visées au paragraphe 1 points a) à h);
- b) soit uniquement à assurer la protection spécifique des handicapés. »

8 L'article 10 bis, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1408/71 dispose:

« 1. Nonobstant les dispositions de l'article 10 et du titre III, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable bénéficient des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 4 paragraphe 2 *bis* exclusivement sur le territoire de l'État membre dans lequel elles résident et au titre de la législation de cet État, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II *bis*. Les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.

2. L'institution d'un État membre dont la législation subordonne le droit à des prestations visées au paragraphe 1 à l'accomplissement de périodes d'emploi, d'activité professionnelle non salariée ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'emploi, d'activité professionnelle non salariée ou de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sur le territoire du premier État membre. »

9 L'IS est mentionné à l'annexe II bis du règlement n° 1408/71.

10 Enfin, aux termes de l'article 1^{er}, sous h), du règlement n° 1408/71, le terme « résidence » signifie le séjour habituel.

Le litige au principal

11 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M. Swaddling a été employé en France dans le secteur du tourisme de 1980 à 1988, tout en continuant à verser des cotisations à la United Kingdom National Insurance. Dans le cadre de son activité professionnelle, il s'est fréquemment déplacé en France et, vers la fin de cette période, il n'est rentré que rarement au Royaume-Uni.

- 12 Après avoir été licencié en 1988 et avoir travaillé pendant six mois au Royaume-Uni, il est retourné en France où il a occupé différents emplois à durée déterminée dans le domaine des médias, dont la plupart avaient fait l'objet d'offres dans la presse britannique et dont l'un de ces emplois comportait une période de stage au Royaume-Uni.
- 13 M. Swaddling a été licencié à la fin de l'année 1994 à la suite de la faillite de son employeur consécutive au non-paiement par ce dernier des cotisations de sécurité sociale de ses employés.
- 14 Après avoir vainement cherché du travail en France, M. Swaddling est retourné au Royaume-Uni en janvier 1995 où il habite chez son frère. Il a déclaré ne plus souhaiter occuper un poste impliquant un séjour prolongé à l'étranger et a introduit, le 9 janvier 1995, une demande auprès de l'Adjudication Officer en vue de bénéficier de l'IS.
- 15 L'Adjudication Officer a reconnu que, à compter du 9 janvier 1995, M. Swaddling remplissait les conditions d'ouverture de l'IS, telles qu'elles résultent de l'article 124, paragraphe 1, de la loi de 1992. Toutefois, dans la mesure où il ne satisfaisait pas au critère de la résidence habituelle au sens de la réglementation nationale, il relevait de la définition de la « personne de l'étranger » énoncée à l'article 21, paragraphe 3, de la loi modifiée de 1987, de sorte qu'il n'avait pas droit à l'IS. M. Swaddling a alors introduit un recours devant le Cwmbran Social Security Appeal Tribunal.
- 16 Celui-ci a fait droit au recours de M. Swaddling au motif que ce dernier avait fait preuve de l'intention nécessaire d'établir sa résidence habituelle au Royaume-Uni dès le 5 janvier 1995, date à laquelle il avait introduit sa demande en vue de bénéficier de l'IS. Le président de ladite juridiction a toutefois autorisé l'Adjudication Officer à interjeter appel de cette décision devant le Social Security Commissioner.

- 17 Selon ce dernier, l'Appel Tribunal aurait dû examiner non seulement la question de l'intention bien arrêtée de résider au Royaume-Uni, mais également si une période de résidence appréciable s'était écoulée. Il a souligné que la notion de résidence habituelle au sens de la réglementation britannique impliquait une période de résidence appréciable au Royaume-Uni en sus de l'intention bien arrêtée d'y résider. En l'occurrence, il a conclu que le demandeur au principal était devenu résident habituel au Royaume-Uni après huit semaines de présence dans cet État, à savoir depuis le 4 mars 1995, à l'exclusion donc de la période du 9 janvier 1995 au 3 mars 1995.
- 18 S'agissant de cette dernière période, l'application de la loi modifiée de 1987 aurait pour résultat que M. Swaddling n'aurait pas droit à l'IS. Selon le Social Security Commissioner, il convient toutefois d'examiner si les arguments présentés sur le fondement du droit communautaire ne conduisent pas à un résultat différent.
- 19 A cet égard, il observe que l'IS ne relève pas du champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, puisque ladite allocation n'est pas suffisamment liée à l'un des risques qui y sont énumérés. Selon la juridiction de renvoi, cela n'implique toutefois pas qu'une disposition, telle que celle en cause au principal, qui prive un travailleur migrant d'avantages dont bénéficient les travailleurs non migrants, ne soit pas contraire à l'article 48 du traité.
- 20 Dans ces conditions, le Social Security Commissioner a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question suivante:

« Au cas où une personne a travaillé et résidé habituellement dans un État membre, a exercé ensuite le droit à la libre circulation des travailleurs pour s'établir dans un autre État membre dans lequel elle a travaillé et fixé sa résidence habituelle et où elle retourne enfin dans le premier État membre pour chercher du travail, est-il compatible avec les exigences de l'article 48 du traité de Rome que le premier État membre impose une condition de résidence habituelle dans cet État (qui implique l'existence d'une période appréciable de résidence dans cet État) pour l'octroi d'une

prestation étatique générale non contributive, soumise à une condition de ressources, ayant les caractéristiques du complément de ressources ('income support') britannique? »

- 21 A titre liminaire, il convient de constater que, même si la question préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 48 du traité, il y a lieu d'examiner d'abord, ainsi que l'a d'ailleurs fait valoir la Commission, si les dispositions du règlement n° 1408/71 ne permettent pas de fournir à la juridiction nationale les éléments nécessaires pour lui permettre de résoudre le litige dont elle est saisie.
- 22 A cet égard, il convient de relever qu'une personne telle que M. Swaddling relève du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 dès lors qu'il est constant qu'elle a été soumise, en tant que travailleur salarié, aux régimes de sécurité sociale britannique et français.
- 23 En vertu de l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, les personnes auxquelles ce règlement est applicable bénéficient des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à son article 4, paragraphe 2 bis, conformément aux règles de coordination qu'il prévoit, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II bis.
- 24 Une prestation telle que l'IS, du fait qu'elle figure à l'annexe II bis, relève des règles de coordination de l'article 10 bis et, partant, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis (voir, en ce sens, arrêts du 4 novembre 1997, Snares, C-20/96, Rec. p. I-6057, point 32, et du 11 juin 1998, Partridge, C-297/96, Rec. p. I-3467, point 33).

25 Conformément à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, le versement d'une prestation telle que l'IS est soumis à la condition que l'intéressé réside sur le territoire de l'État membre dont la législation donne droit à ladite prestation.

26 A cet égard, il convient de relever que, selon la loi modifiée de 1987, telle qu'interprétée par la jurisprudence nationale, la condition de résidence habituelle est remplie si le demandeur a l'intention bien arrêtée de résider au Royaume-Uni et si, en outre, il y a résidé pendant une période appréciable, période qui varie en fonction de chaque espèce.

27 Il n'est pas contesté que, dans l'affaire au principal, l'intéressé avait, lors de l'introduction de la demande d'octroi de l'IS, l'intention de résider au Royaume-Uni. En revanche, les parties sont en désaccord quant à l'exigence supplémentaire d'une période de résidence appréciable qui a été fixée, dans le cas de M. Swaddling, à huit semaines au cours desquelles il n'a donc pas pu bénéficier de l'IS sur le fondement de la seule législation britannique.

28 Il convient de relever que, en vertu de l'article 1^{er}, sous h), du règlement n° 1408/71, le terme « résidence » au sens de ce règlement « signifie le séjour habituel » et revêt dès lors une portée communautaire.

29 A cet égard, la notion d'« État membre dans lequel elles résident », qui figure à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, vise l'État dans lequel les personnes concernées résident habituellement et dans lequel se trouve également le centre habituel de leurs intérêts; dans ce contexte, il convient de considérer en particulier la situation familiale du travailleur, les raisons qui l'ont amené à se déplacer, la durée et la continuité de sa résidence, le fait de disposer, le cas échéant, d'un emploi stable et l'intention du travailleur, telle qu'elle ressort de toutes les circonstances [voir,

mutatis mutandis, concernant l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement n° 1408/71, arrêts du 17 février 1977, Di Paolo, 76/76, Rec. p. 315, points 17 à 20, et du 8 juillet 1992, Knoch, C-102/91, Rec. p. I-4341, points 21 et 23].

30 Dans le cadre de cette appréciation, la durée de la résidence dans l'État dans lequel le versement de la prestation litigieuse est sollicité ne saurait toutefois être regardée comme représentant un élément constitutif de la notion de résidence au sens de l'article 10 bis du règlement n° 1408/71. En particulier lorsque, comme en l'espèce au principal, le travailleur, après avoir exercé son droit à la libre circulation, puis être retourné dans son État d'origine, a, lors de sa demande d'octroi de l'IS, clairement manifesté son intention de demeurer dans son État d'origine dans lequel vit sa proche famille, tout en acceptant le cas échéant des déplacements occasionnels dans d'autres États membres à l'occasion de futurs emplois, il ne saurait être considéré qu'il n'est pas satisfait à la condition de résidence au sens de l'article 10 bis au seul motif que la durée de la résidence dans son État d'origine n'est pas suffisante.

31 Le gouvernement du Royaume-Uni considère toutefois que M. Swaddling aurait, en vertu de l'article 69 du règlement n° 1408/71, pu bénéficier, aux conditions y énumérées, de prestations de chômage au titre de la législation française pendant une période de trois mois au maximum à partir du jour où il a quitté la France, de sorte qu'il aurait pu bénéficier de ces prestations pendant toute la période jugée nécessaire pour être considéré comme résident habituel au sens de la réglementation britannique. La circonstance que son employeur n'a pas versé de cotisations à l'institution compétente n'aurait pas dû affecter ses droits dans la mesure où l'article 7 de la directive 80/987/CEE du Conseil, du 20 octobre 1980, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (JO L 283, p. 23), oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer que le non-paiement à leurs institutions d'assurance de cotisations dues par l'employeur, avant la survenance de son insolvabilité, au titre des régimes légaux nationaux de sécurité sociale, n'a pas d'effet préjudiciable sur le droit à prestations du travailleur salarié

à l'égard de ces institutions d'assurance, dans la mesure où les cotisations salariales ont été précomptées sur les salaires versés.

32 A cet égard, il suffit d'observer que les dispositions précitées ne sauraient avoir une quelconque incidence sur l'interprétation de la notion de résidence au titre du régime de coordination mis en place par l'article 10 bis du règlement n° 1408/71.

33 Dans ces conditions, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'incidence de l'article 48 du traité sur la solution du litige au principal, il convient de répondre que l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous h), de ce règlement, s'oppose à ce que, au cas où une personne a exercé son droit à la libre circulation pour s'établir dans un autre État membre dans lequel elle a travaillé et a fixé sa résidence habituelle et retourne dans l'État membre d'origine dans lequel réside sa famille pour y chercher du travail, ce dernier impose, en vue de l'octroi d'une prestation visée à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, une condition de résidence habituelle dans cet État, qui implique, outre l'intention d'y résider, l'existence d'une période appréciable de résidence.

Sur les dépens

34 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que par la Commission, 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 la question à elle soumise par le Social Security Commissioner, par ordonnance du 25 février 1997, dit pour droit:

L'article 10 bis 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous h), de ce règlement, s'oppose à ce que, au cas où une personne a exercé son droit à la libre circulation pour s'établir dans un autre État membre dans lequel elle a travaillé et a fixé sa résidence habituelle et retourne dans l'État membre d'origine dans lequel réside sa famille pour y chercher du travail, ce dernier impose, en vue de l'octroi d'une prestation visée à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, une condition de résidence habituelle dans cet État, qui implique, outre l'intention d'y résider, l'existence d'une période appréciable de résidence.

Jann

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 février 1999.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

J.-P. Puissochet