CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 29 septembre 1998 *

1. Le renvoi préjudiciel opéré par le Social Security Commissioner a pour objet l'interprétation de l'article 48 du traité CE et, par conséquent, du principe fondamental de la libre circulation des travailleurs au regard d'une législation nationale qui subordonne le droit à une prestation spéciale, le complément de ressources, à la condition que le bénéficiaire ait au Royaume-Uni sa résidence habituelle dont l'acquisition est soumise à la preuve que l'intéressé ait résidé pendant une période appréciable sur le territoire de cet État membre.

Bien que, de par sa formulation, cette question porte exclusivement sur l'interprétation de l'article 48 du traité, nous considérons que nous ne pouvons pas ne pas interpréter également l'article 51 du traité CE et les dispositions pertinentes 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 (ci-après le « règlement n° 1408/71 » ou le « règlement »), dans la version modifiée et mise à jour telle qu'elle résulte du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 [1], telle qu'elle a été modifiée par le règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992 [2].

Les faits pertinents et le cadre juridique national

2. M. Swaddling, ressortissant britannique, a travaillé en France de 1980 à 1988 [3] en faisant usage de la libre circulation garantie par le traité, tout en continuant à verser des cotisations d'assurance à l'organisme compétent du Royaume-Uni. Il a accompli ce travail en tant que salarié dans le secteur français du tourisme, en accompagnant des touristes en France, d'abord de manière quotidienne, ensuite de manière hebdomadaire. Au cours de la dernière période, il avait une résidence stable en France et ne retournait au Royaume-Uni que lorsque cela était nécessaire pour des motifs de travail.

Il a été licencié en 1988 et il est retourné au Royaume-Uni, où il a travaillé pendant six mois dans un cinéma. Il a par la suite travaillé de nouveau en France, dans le secteur de l'information, avec des contrats à durée déterminée. La plupart des emplois qu'il a occupés avaient fait l'objet d'offres dans la presse britannique et les entretiens d'embauche ont eu lieu au Royaume-Uni. L'un de ces emplois

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 230, p. 6.

2 — JO L 136, p. 1.

3 — Il résulte de l'ordonnance de renvoi que le demandeur a travaillé en France de l'âge de 21 ans à l'âge de 29 ans, par conséquent après avoir passé une période appréciable de sa vie dans son État membre d'origine.

comportait une période de stage auprès de deux stations de radio au Royaume-Uni.

A la fin de 1994, M. Swaddling a de nouveau perdu son emploi en raison de la cessation d'activité de son employeur. Après de brèves tentatives pour trouver un autre travail en France, il est retourné au Royaume-Uni en janvier 1995 et il est allé habiter chez son frère. Il a introduit une demande de complément de ressources, telle que prévue par l'article 124 du Social Security Contributions and Benefits Act de 1992, le 9 janvier 1995.

La législation anglaise sur le complément de ressources

3. Le Social Security Contributions and Benefits Act de 1992 ouvre le droit à un complément de ressources à toute personne âgée de 18 ans ou plus, qui n'a pas de revenus ou dont le revenu est inférieur au minimum prévu, qui n'exerce pas d'activité rémunérée et, sauf dans certaines circonstances déterminées, qui est disponible sur le marché du travail et recherche activement un emploi. La réglementation mettant en œuvre cette loi, les Income Support (General) Regulations de 1987, prévoit en son article 21 que, lorsque le demandeur est une personne de l'étranger, il n'a pas droit au complément de ressources.

Par « personne de l'étranger », le règlement entend un demandeur qui ne réside pas habituellement au Royaume-Uni, en Irlande, dans les Iles anglo-normandes ou sur l'île de Man. En toute hypothèse, ajoute le règlement en cause, aucun demandeur ne saurait être traité comme ne résidant pas habituellement au Royaume-Uni s'il répond à la définition de la notion de travailleur au sens de la réglementation communautaire en matière de libre circulation des travailleurs ou s'il a, en toute hypothèse, le droit de résider au Royaume-Uni, en application de la directive 68/360/CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 13), ou de la directive 73/148/CEE du Conseil, du 21 mai 1973, relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services (JO L 172, p. 14). On ne saurait non plus considérer comme n'ayant pas sa résidence habituelle au Royaume-Uni une personne qui a le statut de réfugié au sens des dispositions pertinentes du droit international ou une personne qui a obtenu du Secretary of State une autorisation exceptionnelle de demeurer au Royaume-Uni.

4. En se fondant sur le droit anglais, la notion de « résidence habituelle », aux fins de l'application du Social Security Contributions and Benefits Act, implique qu'il soit satisfait à une double condition. Il importe, d'une part, que le demandeur ait la ferme intention de résider de manière stable au Royaume-Uni; il est exigé, d'autre part, une période de résidence appréciable sur le territoire du Royaume-Uni, laquelle, après appréciation de l'ensemble des circonstances de la présente affaire, a été définie par l'autorité britannique comme une

période de huit semaines. Il résulte de ce qui précède que M. Swaddling n'a été considéré comme « ayant sa résidence habituelle » au Royaume-Uni qu'à partir du 4 mars 1995, alors qu'en ce qui concerne la période comprise entre le 9 janvier et le 3 mars 1995, et bien qu'il ait démontré sa ferme détermination à faire du Royaume-Uni son pays de résidence, il ne pouvait être considéré comme « ayant sa résidence habituelle » dans cet État membre aux fins de l'attribution du complément de ressources.

5. En se fondant sur les considérations en droit précitées, l'Adjudication Officer a rejeté la demande de complément de ressources présentée par le demandeur. La Court of Appeal (England & Wales) a fait droit à l'appel introduit à l'encontre de cette décision par M. Swaddling et a constaté, en prenant uniquement en considération les intentions que ce dernier avait manifestées, qu'il avait sa résidence habituelle au Royaume-Uni.

L'Adjudication Officer a mis en cause la décision de la Court of Appeal devant le Social Security Commissioner. Ce dernier, après avoir exclu que soient pertinents les arguments fondés sur le règlement n° 1408/71 et en faisant valoir que le complément de ressources n'est pas suffisamment lié à un des risques envisagés par l'article 4, paragraphe 1, du règlement en cause, a déféré à la Cour la question préjudicielle 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 britannique ».

La pertinence du règlement n° 1408/71

6. A la différence de la position adoptée par le juge national dans l'ordonnance de renvoi, nous considérons que le complément de ressources prévu par la législation anglaise relève du champ d'application du règlement n° 1408/71. Par conséquent, c'est d'abord à la lumière des dispositions réglementaires pertinentes qu'il y aura lieu d'examiner la compatibilité de la législation nationale invoquée.

7. Il ne fait aucun doute que le demandeur au principal relève du champ d'application ratione personae du règlement tel qu'il est défini par son article 2. En effet, en application de cet article 2, paragraphe 1, le règlement « ... s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ». La notion de travailleur est, quant à elle, définie par l'article 1er, sous a), du règlement précité, en ne tenant pas compte de l'exercice effectif d'une activité, mais exclusivement sur la base de l'affiliation, actuelle ou passée, de l'intéressé à un régime de sécurité sociale, conformément à la législation d'un ou de plusieurs États membres [4].

M. Swaddling est affilié au régime de sécurité sociale britannique auquel il a du reste également versé des cotisations dans le passé. On peut retenir par ailleurs que, au cours de la période où il a résidé en France, il a été affilié au régime de sécurité sociale de ce pays et que, par conséquent, il remplit, également de ce point de vue, les conditions nécessaires pour relever du champ d'application personnel du règlement précité.

8. Si nous en venons au champ d'application ratione materiae, il a déjà été indiqué que le juge national considère que le complément de ressources prévu par la législation britannique ne relève pas de ce champ d'application, au motif qu'il s'agit d'une prestation générale de caractère social qui ne présente pas de lien suffisant avec l'un des risques particuliers énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement en cause [5].

9. Nous dirons d'emblée que nous ne partageons pas cette interprétation, notamment au regard de l'élargissement du champ d'application du règlement n° 1408/71, à l'issue des modifications qui y ont été apportées par le règlement n° 1247/92. Dans le texte en vigueur précédemment, l'article 4, paragraphe 1, du règlement précité énonçait la liste des prestations de sécurité sociale qui en délimitait le champ d'application [6]. Seules les prestations qui étaient expressément prévues par cet article bénéficiaient du principe de la levée des clauses de résidence, en vertu duquel le bénéficiaire a droit aux prestations précitées, même s'il réside dans un pays membre différent de celui dans lequel se trouve l'institution compétente.

La jurisprudence de la Cour, tout en continuant d'exclure les prestations d'assistance sociale et médicale fondées sur l'article 4, paragraphe 4, du règlement du champ d'application dudit règlement, a toutefois admis l'existence, dans les divers régimes législatifs

4 — Voir encore, avant le règlement n° 1408/71, la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'interprétation du règlement précédemment en vigueur, le règlement n° 3 du Conseil concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 561), arrêt du 19 mars 1964, Unger (75/63, Rec. p. 347). Compte tenu de l'importance prise par la réglementation dans ce domaine, cette orientation jurisprudentielle a manifestement été pleinement confirmée dans les arrêts, prononcés après l'entrée en vigueur du règlement: voir les arrêts du 15 décembre 1976, Mouthaan (39/76, Rec. p. 1901), et du 31 mai 1979, Pierik (182/78, Rec. p. 1977). Voir aussi les conclusions de l'avocat général M. Léger sous l'arrêt du 4 novembre 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057, et notamment aux points 30 et 31).

5 — Voir, notamment, le point 28 de l'ordonnance de renvoi.

6 — Il s'agit des prestations de maladie et de maternité, des prestations d'invalidité, de vieillesse, de survivant, d'accidents de travail et de maladie professionnelle, des allocations de décès, des prestations de chômage et des prestations familiales.

nationaux, de prestations susceptibles de relever tant de la catégorie des prestations qui sont à proprement parler des prestations de sécurité sociale que des prestations d'assistance [7]. La tendance à l'émergence d'un nouveau modèle de sécurité sociale qui est ainsi apparue a par conséquent permis d'inclure également des prestations d'assistance dans le champ d'application du règlement sous réserve, bien entendu, que la législation nationale en cause respecte, « entre autres, la condition de se rapporter à un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement » [8].

10. Comme nous l'avons déjà indiqué, la modification introduite par le règlement n° 1247/92 trouve sa justification dans la nécessité de tenir compte de la jurisprudence précitée relative aux prestations qui présentent à la fois le caractère de prestations de sécurité sociale et de prestations d'assistance en élargissant ainsi le champ d'application du règlement qui ne les envisageait jusqu'alors pas expressément [9]. L'article 4, paragraphe 2 bis, introduit par le règlement de 1992, dispose en effet que « le présent règlement s'applique aux prestations spéciales à caractère non contributif relevant d'une législation ou d'un régime autres 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 ».

L'article 10 bis du règlement précité, qui a été également introduit par le règlement de 1992, prévoit ensuite un régime spécial pour les prestations, parmi les prestations sociales à caractère non contributif prévues de manière générale par l'article 4, point 2 bis, qui sont spécifiquement mentionnées par l'annexe II bis du règlement: les destinataires en bénéficient « exclusivement sur le territoire de l'État membre dans lequel ils résident et au titre de la législation de cet État »; elles sont par conséquent subordonnées à la condition de résidence. Il en résulte que, pour les prestations spéciales non contributives visées à l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement, qui ne sont pas mentionnées dans l'annexe, le principe applicable est celui de l'article 10, paragraphe 1, c'est-à-dire de la levée de la clause de résidence.

11. Le complément de ressources a été expressément mentionné à l'annexe II bis, sous e), pour le Royaume-Uni, sous la dénomination « aide aux revenus » [10]. S'agissant de la pertinence d'une telle mention, nous partageons l'opinion exprimée par l'avocat général M. Léger, dans l'affaire Snares, qui a relevé que « la mention d'une législation ... à l'annexe II bis comme constitutive d'une prestation

7 — Voir arrêt du 20 juin 1991, Newton (C-356/89, Rec. p. I-3017, notamment le point 12). Pour l'indication d'autres précédents jurisprudentiels, nous renvoyons aux conclusions de l'avocat général M. Léger sous l'arrêt Snares, précité, note 4, et, en doctrine, l'évolution jurisprudentielle de la Cour a été analysée par Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelles, 1991, p. 258.

8 — Voir l'arrêt du 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, Rec. p. 973, notamment le point 12).

9 — Voir, également, les conclusions de l'avocat général M. Léger sous l'arrêt Snares, précité, note 4, qui renvoie au troisième et au quatrième considérant du règlement de 1992, voir également l'arrêt Snares, notamment le point 33.

10 — C'est ainsi qu'a été traduite l'expression anglaise *Income support*.

spéciale à caractère contributif à laquelle les dispositions de l'article 10 bis sont applicables, suffit ... pour la faire entrer sans ambiguïté dans le champ de l'article 4, paragraphe 2 bis » [11]. Il nous semble que l'on peut parvenir à cette conclusion en partant de la simple constatation que l'annexe II bis a une valeur normative du fait qu'elle partage la force obligatoire de l'article auquel elle est annexée et qui la mentionne. La Cour a souligné la pertinence de la mention d'une réglementation nationale de sécurité sociale, à l'annexe II bis, en faisant observer que « la circonstance que le législateur communautaire mentionne une réglementation ... à l'annexe II bis du règlement n° 1408/71, doit être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette réglementation constituent des prestations spéciales à caractère non contributif relevant de l'article 10 bis du règlement précité » [12]. Cette orientation ne fait, du reste, que confirmer une jurisprudence analogue développée par le juge communautaire en relation avec les mentions figurant à l'annexe II bis et relatives à la valeur des déclarations faites par les États, conformément à l'article 5 du règlement. Cet article dispose que « les États membres mentionnent, dans les déclarations notifiées et publiées ... les législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, les prestations spéciales à caractère non contributif visées à l'article 4, paragraphe 2 bis ... ». Selon la Cour, « ... la circonstance qu'un État membre a mentionné une loi dans sa déclaration doit être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette loi sont des prestations sociales au sens du règlement n° 1408/71 » [13].

11 — Conclusions précitées, note 4, point 56.

12 — Arrêt Snares, précité à la note 4, point 30, qui cite un arrêt précédent du 2 décembre 1964, Dingemans (24/64, Rec. p. 1259).

13 — Voir, récemment, l'arrêt du 20 février 1997, Martínez Losada e.a. (C-88/95, C-102/95 et C-103/95, Rec. p. I-869, point 21).

Il en résulte qu'il est nécessaire de considérer le régime de sécurité sociale anglaise du complément de ressources comme une prestation spéciale non contributive au sens de l'article 10 bis du règlement.

12. En tout état de cause, même si l'on entend faire abstraction de telles indications formelles bien qu'elles soient contraignantes, on ne saurait aboutir à une conclusion différente. En effet, le complément de ressources est sans aucun doute lié, au moins de manière complémentaire ou accessoire, à l'une des éventualités prévues par l'article 4, paragraphe 1, et, notamment, au risque de chômage. Nous rappelons, en effet, que, au nombre des conditions auxquelles est subordonnée l'attribution du complément de ressources, figure celle que le bénéficiaire n'exerce pas d'activité rémunérée (ou si cette personne fait partie d'un couple que l'autre membre n'exerce pas une telle activité) et qu'elle soit disponible sur le marché du travail et cherche activement un emploi.

13. Une fois qu'il est établi que cette prestation de complément de ressources figure bien au nombre des prestations spéciales non contributives visées à l'article 10 bis du règlement, il importe de vérifier si M. Swaddling réunit toutes les conditions exigées par la disposition en cause, laquelle renvoie par ailleurs aux conditions posées par la législation de l'État de résidence. Il résulte de l'ordonnance de renvoi que le demandeur dans l'affaire au principal répond à toutes les conditions prévues par la législation anglaise à l'exception de la condition relative à la « résidence habituelle » qui, comme nous l'avons déjà rappelé, nécessite, outre la ferme intention de

résider sur le territoire du Royaume-Uni, également une période appréciable de séjour, évaluée, en l'espèce, à huit semaines.

14. La condition de résidence du bénéficiaire dans l'État dans lequel se trouve l'institution compétente, loin d'être une condition posée exclusivement par la loi nationale, résulte directement des dispositions communautaires applicables qui, s'agissant des prestations spéciales non contributives mentionnées à l'annexe II bis, excluent leur exportabilité et les mettent à la charge exclusive de l'État de résidence [14].

15. Dans ce contexte, la résidence du bénéficiaire de la prestation devient un élément central de la coordination entre les législations nationales en matière de sécurité sociale, coordination qui est l'objectif fondamental de l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, dans la mesure où il s'agit d'un instrument visant à protéger les intérêts des travailleurs migrants, conformément aux dispositions figurant à l'article 51 du traité [15]. En effet, si la notion de résidence avait des sens très différents dans les différents systèmes nationaux, elle risquerait de priver le travailleur migrant de la couverture d'assurance s'agissant des prestations non exportables.

16. Le législateur communautaire, conscient de la difficulté que nous venons de souligner, a pris soin dans le règlement précité de fournir une définition de la notion de résidence. En effet, l'article 1er, sous h), du règlement précise que « le terme 'résidence' signifie le séjour habituel ». La valeur de cette définition ne réside pas tant dans sa portée clarificatrice qui est finalement si limitée qu'elle contraint l'interprète à s'interroger sur la notion de caractère habituel, mais dans l'indication selon laquelle la notion de résidence est une notion communautaire qui à ce titre ne peut être laissée aux choix, unilatéraux et non coordonnés, des différents systèmes nationaux.

Cette même notion de résidence constitue également un critère déterminant quant à la possibilité pour le travailleur qui, durant son dernier emploi, a résidé dans un État membre différent de l'État membre compétent de bénéficier des prestations de chômage. Dans ce cas, en effet, en application de l'article 71, paragraphe 1, sous ii), le travailleur non frontalier bénéficie de ladite prestation s'il se met à la disposition des services de l'emploi sur le territoire de l'État membre où il réside ou s'il retourne sur ce territoire. L'élément déterminant est, par conséquent, le fait que la personne concernée réside dans un État membre différent de celui à la législation duquel elle a été soumise durant son dernier emploi. La Cour a déjà été appelée à se prononcer sur la notion de résidence, dans le cadre de l'article 71 du règlement.

Selon la Cour, il y a lieu, pour déterminer notamment la résidence du travailleur qui se déplace d'un État membre à l'autre, de prendre en considération sa situation familiale, les

14 — La condition de résidence se justifie par la typologie spécifique de la prestation qui, étant étroitement liée à l'environnement social dans lequel le bénéficiaire vit de manière stable, ne peut être invoquée que dans le pays de résidence: voir l'arrêt Snares, précité à la note 4, point 42.

15 — Voir en dernier lieu l'arrêt Snares, précité à la note 4, point 46.

motifs qui l'ont amené à se déplacer ainsi que la nature de son travail. En d'autres termes, pour l'application de l'article 71, la Cour a considéré qu'elle devait tenir compte non seulement d'éléments objectifs, comme la durée et la continuité de la résidence au cours de la période précédant le déplacement ou la nature de l'occupation, mais également d'éléments subjectifs, comme l'intention de l'intéressé laquelle résulte de l'ensemble des circonstances de l'affaire [16]. La Cour a rappelé également à propos de l'article 71, dans un arrêt ultérieur de 1992 [17], que, aux fins de la détermination de l'État de résidence, il y a lieu de déterminer le centre principal des intérêts du travailleur, en considérant non seulement la situation familiale du travailleur, mais aussi les raisons qui l'ont amené à se déplacer et la nature du travail. Dans l'arrêt précité, la Cour a considéré qu'était dépourvue de pertinence la circonstance que l'intéressée ait occupé pendant deux années académiques un emploi salarié comme lectrice dans un autre État membre en dépit du fait que, après être restée sans emploi, elle a cherché comme l'a fait M. Swaddling à trouver une occupation dans un tel État.

16 — Voir l'arrêt du 17 février 1977, Di Paolo (76/76, Rec. p. 315). Dans les conclusions relatives à l'affaire que nous venons de citer, l'avocat général M. Capotorti donne une importance particulière à l'élément subjectif et cela, également, sur la base d'une analyse comparative des législations nationales, à laquelle n'échappe pas le système britannique de sécurité sociale. L'élément subjectif de l'intention et la détermination du centre principal des intérêts de l'intéressé ont été les critères qui ont conduit la Cour, dans une affaire précédente, à considérer comme résidant en France, aux fins du régime de sécurité sociale, un représentant de commerce qui résidait neuf mois de l'année en Allemagne, pays où il voyageait dans une caravane, en prospectant des clients et où il disposait d'une boîte postale et d'une adresse: voir l'arrêt du 12 juillet 1973, Angenieux et Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne (13/73, Rec. p. 935). Dans les conclusions de l'avocat général, M. Trabucchi, dans l'affaire que nous venons de citer, ce dernier considère que le problème « ne peut être résolu que par l'alternative: l'intéressé a-t-il ou n'a-t-il pas sa résidence? parce que s'il ne l'a pas à l'endroit où il retourne, où il a tous ses liens extraprofessionnels, où il vote, où il paie ses impôts, où il possède ses biens mobiliers ..., il ne l'a dans aucun autre endroit, même si, par hasard, le temps durant lequel il séjourne à l'extérieur en se déplaçant continuellement est plus long par rapport au temps qu'il passe dans le lieu où se trouve le centre de sa vie ... ».

17 — Voir l'arrêt du 8 juillet 1992, Knoch (C-102/91, Rec. p. I-4341, notamment les points 21 à 29).

17. La règle du centre principal ou permanent des intérêts comme critère pour déterminer la résidence habituelle d'une personne fait, d'autre part, l'objet de considérations jurisprudentielles également dans d'autres secteurs du droit communautaire. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons rappeler, en matière de fonction publique communautaire, l'institut de l'indemnité de dépaysement accordée au salarié qui en raison de son entrée en service auprès des Communautés est obligé de se déplacer du pays où il avait sa résidence vers le pays de son lieu d'affectation. Puisque l'indemnité de dépaysement vise à compenser les charges et les inconvénients que rencontre le salarié du fait qu'il doit s'intégrer dans un nouvel environnement social, sa résidence (habituelle) avant l'entrée en service, entendue comme le lieu où l'intéressé a établi le centre permanent de ses intérêts, devient un critère fondamental pour la reconnaissance de son droit à cette indemnité [18]. Dans le domaine très différent des franchises fiscales, la Cour, en interprétant la notion de résidence normale qui, en application de la directive 83/182/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, relative aux franchises fiscales applicables à l'intérieur de la Communauté en matière d'importation temporaire de certains moyens de transport [19], sert à déterminer s'il y a importation temporaire d'un véhicule, a dit clairement qu'il s'agit du lieu où l'intéressé a établi le centre permanent de ses intérêts et qu'il convient de le déterminer à l'aide de l'ensemble des circonstances de fait pertinentes. En l'espèce, la Cour a jugé que le fait que l'intéressé passe les nuits et les week-ends pendant plus d'un an dans un État membre qui n'est pas l'État membre de sa résidence ne suffit pas pour conclure qu'il a déplacé le centre

18 — Voir l'arrêt du 14 juillet 1988, Schäflein/Commission (284/87, Rec. p. 4475); du 15 septembre 1994, Magdalena Fernández/Commission (C-452/93 P, Rec. p. I-4295). Dans la jurisprudence du Tribunal, voir les arrêts du 10 juillet 1992, Benzler/Commission (T-63/91, Rec. p. II-2095, point 25), et du 28 septembre 1993, Magdalena Fernández/Commission (T-90/92, Rec. p. II-971, point 27).

19 — JO L 105, p. 59.

permanent de ses intérêts vers cet État, en ajoutant, ce qui est significatif pour l'affirmation du critère subjectif, que « il en irait différemment si cette personne s'installait dans l'État membre B en manifestant la volonté d'y vivre en commun avec son amie et de ne pas retourner dans l'État membre A » [20].

18. Même si elles visent des domaines différents du droit, les références à la notion de résidence, figurant dans les règles de droit communautaire qui viennent d'être citées, sont également à prendre en considération puisqu'elles se fondent, en toute hypothèse, sur l'idée que le pays de résidence est celui avec lequel le sujet a un « lien social » stable et prédominant sur les liens qu'il peut avoir avec d'autres États membres. C'est précisément ce rattachement qui justifie, dans l'affaire qui nous concerne, le paiement des prestations spéciales non contributives visées à l'article 10 bis du règlement ou confère, lorsque d'autres conditions sont également réunies, le droit à des prestations de chômage, sur le fondement de l'article 71, de la même manière que, dans un autre contexte, ce lien a pour conséquence que l'entrée en service auprès des Communautés fait naître dans le chef du salarié le droit à l'indemnité de dépaysement.

19. En droit communautaire, et notamment dans le secteur de la sécurité sociale, la notion de résidence, entendue comme séjour habituel, doit par conséquent être considérée comme le lieu où l'intéressé a établi le centre permanent de ses intérêts. La détermination y relative comporte une enquête de fait à laquelle il conviendra de se référer dans toutes les circonstances propres à démontrer le choix effectif de l'intéressé d'élire un pays comme pays de résidence [21]. Dans cette optique, la durée de la permanence d'une personne concernée sur le territoire d'un État, si elle peut représenter un indice de la volonté de cette personne de faire de cet État le centre principal et permanent de ses intérêts, ne peut cependant être considérée comme un élément constitutif, c'est-à-dire une condition sine qua non de la résidence.

Il résulte de l'ordonnance de renvoi que les autorités anglaises compétentes ont vérifié que M. Swaddling n'a plus de travail en France, qu'il n'y a ni domicile, ni lien de parenté, ni même de liens étroits d'amitié avec des personnes qui y résident. Il résulte au contraire de l'ordonnance de renvoi qu'il est domicilié au Royaume-Uni chez son frère et que, même s'il était sans travail à l'époque des faits de la présente affaire, il recherche un emploi qui, tout en lui permettant d'utiliser ses connaissances linguistiques, ne l'oblige pas à quitter le Royaume-Uni sauf pour des voyages occasionnels. L'existence de ces éléments, qu'il appartient en tout état de cause au juge national de vérifier, est, selon nous, suffisante pour nous amener à considérer que le Royaume-Uni est le centre permanent des intérêts de M. Swaddling, et cela à partir du moment où il est retourné dans cet État membre. Par ailleurs, il ne faut pas non plus oublier que le demandeur est un ressortissant britannique et que, à égalité d'éléments objectifs, le fait que, normalement, le ressortissant d'un État membre qui rentre dans son pays d'origine après avoir définitivement cessé de travailler

20 — Voir l'arrêt du 23 avril 1991, Ryborg (C-297/89, Rec. p. I-1943, notamment les points 24 et 25).

21 — Voir l'arrêt Schäflein/Commission, précité à la note 18, notamment le point 10.

dans un autre État et sans conserver dans ce dernier ni domicile ni des rapports humains particulièrement étroits y retourne pour y rester de manière stable ne saurait rester sans aucune conséquence.

La pertinence de l'article 48 du traité

20. L'interprétation que nous venons de proposer de l'article 10 bis du règlement et, notamment, de la résidence comme condition pour l'acquisition du droit aux prestations spéciales non contributives énumérées à l'annexe II bis est également la seule qui parvienne à être conciliable avec l'article 48 du traité et, de manière plus générale, avec le principe de la libre circulation des travailleurs. L'idée, selon laquelle les dispositions du règlement doivent être interprétées « à la lumière de leur objectif qui est de contribuer à l'établissement d'une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs migrants » [22], est bien établie dans la jurisprudence de la Cour.

21. La législation anglaise relative à la résidence habituelle qui fait l'objet de la présente procédure, et qui exige du travailleur migrant qui regagne son État membre d'origine une période de séjour appréciable sur le territoire du Royaume-Uni pour lui reconnaître le droit aux prestations visées à l'article 10 bis, a pour effet de discriminer celui qui s'est prévalu de la liberté de circulation au regard d'un résident au Royaume-Uni qui ne s'est jamais rendu dans un autre État membre pour y travailler. En d'autres termes, le travailleur communautaire finit, sur le fondement de la réglementation communautaire, par se voir faciliter, également en matière d'assistance sociale, l'exercice du droit d'établissement dans d'autres États membres, mais non le droit de se réinstaller dans son propre pays. Il est évident que le ressortissant d'un État membre pourrait être dissuadé de quitter son pays d'origine pour exercer une activité salariée sur le territoire d'un autre État membre s'il ne pouvait bénéficier, lorsqu'il revient dans l'État membre dont il a la nationalité, de facilités équivalant à celles dont il bénéficierait sur le territoire d'un autre État membre ou même sur le territoire de son État membre d'origine s'il n'avait jamais quitté cet État membre [23].

22. A la lumière de la jurisprudence de la Cour, le traitement défavorable que subit le travailleur qui retourne dans son pays d'origine peut être également entendu comme constituant la négation d'un avantage de sécurité sociale prévu par une règle qui, comme celle en cause dans l'affaire Masgio, « bien qu'elle s'applique indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés, est susceptible de défavoriser, sur le plan de la sécurité sociale, des travailleurs migrants par rapport aux travailleurs qui n'ont exercé une activité que dans un seul État membre » [24].

22 — Voir, par exemple, arrêts du 2 mai 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Rec. p. I-1623, point 13), et du 7 mars 1991, Masgio (C-10/90, Rec. p. I-1119, point 16).

23 — Il s'agit, en substance, des discriminations « à la sortie » que la Cour a condamnées dans l'arrêt du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 19).

24 — Arrêt Masgio, précité à la note 22, point 19. Ce principe a été confirmé, même si c'est en relation avec une autre affaire, dans l'arrêt du 5 octobre 1994, Van Munster (C-165/91, Rec. p. I-4661).

23. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la thèse selon laquelle le travailleur migrant qui retourne dans son pays d'origine doit se trouver, en matière de sécurité sociale, dans une situation identique à celle dont il aurait bénéficié s'il n'avait jamais quitté ce pays est contredite par certains arrêts de la Cour qui admettent qu'il y a lieu de subordonner le droit aux prestations de sécurité sociale à des conditions prévues par le règlement, sans que cela compromette les objectifs des articles 48 et 51 du traité.

Nous dirons d'emblée que, même si nous comprenons la prudence dont les États membres font normalement preuve en matière de sécurité sociale qui est une matière délicate, également avec pour objectif d'éviter des comportements frauduleux, nous ne sommes pas en mesure de suivre les observations présentées par le Royaume-Uni. En effet, s'il est vrai que l'article 51 du traité n'interdit pas au législateur communautaire d'assortir de conditions les facilités qu'il accorde en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs n'y d'en fixer les limites [25], il est tout aussi vrai que ces limites doivent résulter directement des règles communautaires et que, en tout état de cause, elles ne sauraient affecter l'effet utile du principe de la libre circulation. En ce qui concerne les prestations de chômage, la Cour a confirmé la validité du régime résultant des articles 67 et 69 du règlement, selon lequel l'institution compétente pour verser la prestation est uniquement celle de l'État membre dans lequel le travailleur a accompli en dernier lieu des périodes d'assurance ou d'emploi et l'exportabilité des prestations n'est autorisée que pour une période de trois mois et, en toute hypothèse, à condition que le chômeur soit inscrit auprès des bureaux de l'emploi du pays dans lequel il a occupé son dernier emploi [26]. Il résulte de cet arrêt que, bien qu'il soit légitime d'assortir de conditions la possibilité pour le travailleur migrant de bénéficier d'avantages en matière de sécurité sociale, ces conditions ne sauraient cependant aboutir à nier le principe de l'égalité de traitement entre le travailleur migrant et celui qui ne s'est pas prévalu de la libre circulation. Une telle égalité doit, en effet, être entendue en ce sens que, sauf exceptions manifestement fondées sur la nationalité et pour cette raison, en toute hypothèse, interdites, elle est compatible avec des traitements différenciés si ceux-ci sont justifiés par des exigences du système et toujours dans le respect du principe de proportionnalité. Dans le cas des articles 67 et 69 du règlement, la compétence exclusive de l'État du dernier emploi ou la condition que l'intéressé soit à la disposition des bureaux d'emploi de l'État membre en cause constituent des limites justifiées par le fait que les prestations de chômage sont versées sur le fondement de la législation sociale dudit État, qui devra les rembourser à l'institution compétente de l'État dans lequel le chômeur s'est rendu pour trouver du travail; un autre objectif, cette fois de type « social », concourt à justifier la condition limitative: l'exigence de promouvoir la recherche d'un nouvel emploi sur le territoire de l'État du dernier emploi [27].

La prestation spéciale non contributive du complément de ressources, réglementée par l'article 10 bis du règlement en cause, est

25 — Voir, en ce sens, l'arrêt du 19 juin 1980, Testa e.a. (41/79, 121/79 et 796/79, Rec. p. 1979, point 14) et, de manière plus générale et pas seulement par référence aux règles nationales en matière de sécurité sociale, l'arrêt du 26 février 1991, Antonissen (C-292/89, Rec. p. I-745, point 21).

26 — Voir l'arrêt du 8 avril 1992, Gray (C-62/91, Rec. p. I-2737), qui a été cependant été préfiguré par l'arrêt du 16 mai 1991, Van Noorden (C-272/90, Rec. p. I-2543).

27 — Voir l'arrêt Gray, précité à la note précédente, point 12.

subordonnée à la résidence sur le territoire de cet État, en raison des liens importants que présentent la reconnaissance et l'étendue de ce droit avec le milieu social dans lequel s'intègre le demandeur, mais cela ne peut en aucun cas avoir pour conséquence de justifier un traitement défavorable du travailleur migrant, lorsque celui-ci s'est établi de manière stable sur le territoire de l'État en cause et, par conséquent, qu'il y a sa résidence comme le requiert la disposition précitée. C'est au regard de ce principe qu'il y a lieu de résoudre le cas de M. Swaddling.

24. Même l'argument que le Royaume-Uni estime pouvoir tirer de la jurisprudence de la Cour qui exclut que les ressortissants des États membres qui se déplacent à la recherche d'un travail bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux et fiscaux tels que prévus par l'article 7 du règlement (CEE) n° 1612/68, du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), n'est pas pertinent [28]. L'article 7 du règlement n° 1612/68 limite en effet l'égalité de traitement au seul travailleur, et il y a lieu d'entendre par cette notion, selon une jurisprudence consolidée de la Cour relative au champ d'application ratione personae de l'article 48, une personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération [29]. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 comporte une définition plus large de la notion de travailleur, qui coïncide avec le domaine d'application du régime de sécurité sociale d'un des États membres. Nous faisons par ailleurs observer que, au regard de la portée différente de ces deux sources, il n'existe aucun motif valable, ni sur le plan des textes ni sur le plan de la logique, pour donner à l'article 10 bis de ce dernier règlement la même lecture qu'à l'article 7 du règlement n° 1612/68.

25. De manière plus générale, l'absence d'harmonisation dans le domaine de la sécurité sociale fait qu'il appartient à chaque État membre de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination fondée sur la nationalité [30]. Cependant, l'exercice d'une telle compétence nationale ne peut être étendue au point de compromettre l'objectif fondamental du traité qui est d'éviter que le travailleur migrant ne perde en matière de sécurité sociale des droits garantis par la législation d'un État membre, pour avoir fait usage de la libre circulation. La mise en œuvre de l'objectif de l'article 48 du traité et, par conséquent, un principe fondamental du droit communautaire [31] en seraient en effet affectés.

Par conséquent, lorsqu'une condition régissant l'attribution du droit à des prestations de sécurité sociale est définie par une disposition

28 — Voir l'arrêt du 18 juin 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811, points 25 à 27).

29 — Voir les arrêts du 3 juillet 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121); du 31 mai 1989, Bettray (344/87, Rec. p. 1621), et du 26 février 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071).

30 — Principe qui a trouvé de nombreuses confirmations en jurisprudence: voir les arrêts du 24 septembre 1987, De Rijke (43/86, Rec. p. 3611, point 12), et du 18 mai 1989, Hartmann Troiani (368/87, Rec. p. 1333, point 21).

31 — Voir l'arrêt du 25 février 1986, Spruyt (284/84, Rec. p. 685, point 19).

d'un règlement utilisant une notion communautaire, celle-ci doit être interprétée et appliquée dans les ordres juridiques nationaux, en tenant compte des objectifs fondamentaux que nous venons de rappeler, sans que les exigences de coordination visées par la disposition en cause précisément à travers la notion précitée puissent en être affectées et, par conséquent, sans refuser au travailleur migrant un droit que la législation nationale lui aurait reconnu s'il ne s'était pas prévalu du droit à la libre circulation.

26. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous suggérons par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le Social Security Commissioner:

« L'article 10 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale au travailleur salarié, au travailleur non salarié et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel qu'il a été modifié ultérieurement, doit être interprété en tenant compte des articles 48 et 51 du traité CE en ce sens qu'il fait obstacle à une disposition nationale qui, dans le cas où une personne a travaillé et résidé habituellement dans un État membre, a exercé ensuite son droit à la libre circulation pour s'établir dans un autre État membre où elle a travaillé et établi sa résidence habituelle et où elle retourne enfin dans le premier État membre pour chercher du travail, subordonne l'attribution d'une prestation spéciale non contributive qui comporte les caractéristiques du complément de ressources prévu par la législation britannique à la condition de la résidence habituelle, qui implique qu'il y ait une période appréciable de résidence dans cet État membre. »