CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 5 mars 1998 *

1. Dans l'affaire Snares [1], le Social Security Commissioner vous saisissait de la question de l'exportabilité de la « disability living allowance » (allocation de subsistance pour handicapés, ci-après la « DLA »), depuis l'entrée en vigueur, le 1er juin 1992, du règlement (CEE) n° 1408/71 modifié par le règlement (CEE) n° 1247/92 [2] (ci-après le « règlement » ou le « règlement n° 1408/71 »); il vous interroge aujourd'hui sur celle de l'« attendance allowance » (allocation d'aide, ci-après l'« AA »).

2. L'arrêt Snares ayant été rendu depuis, nous nous y référerons dans une large mesure, de même qu'à nos conclusions, présentées le 6 mai 1997, dès lors que fort peu d'éléments distinguent les deux affaires. Les observations du gouvernement du Royaume-Uni, du Conseil et de la Commission renvoient d'ailleurs substantiellement à celles qui avaient été présentées dans l'affaire Snares.

Cadre du litige

3. Un bref rappel du cadre législatif national s'impose.

4. L'AA est une prestation non contributive, versée, indépendamment de la constatation préalable d'une incapacité de travail, sans condition de ressources, aux personnes dépendantes en raison d'un handicap physique ou mental, dont le montant varie selon le degré d'assistance requis. Son octroi est subordonné à des conditions de présence et de résidence en Grande-Bretagne du demandeur.

5. Depuis la réforme intervenue le 1er avril 1992 en Grande-Bretagne, cette prestation a, dans la majorité des cas, été remplacée par la DLA, dont les conditions d'octroi sont identiques. Certaines AA continuent cependant d'être allouées aux personnes âgées de 65 ans et plus qui nécessitent des soins et une attention particulière [3].

* Langue originale: le français.

1 — Arrêt du 4 novembre 1997 (C-20/96, Rec. p. I-6057).

2 — 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 (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), tel qu'il a été modifié par le règlement n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992 (JO L 136, p. 1).

3 — La législation nationale est exposée aux points 3 à 6 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

6. M^me^ Partridge, demanderesse au principal, se trouve précisément dans cette dernière situation, puisqu'elle s'est vu accorder le bénéfice d'une AA, à l'âge de 83 ans, à compter du 21 juillet 1992.

7. Cette allocation a cependant cessé de lui être versée le 28 juillet 1993, date de son établissement définitif en France, l'autorité compétente considérant qu'elle ne remplissait plus à partir de cette date les conditions d'attribution tenant à la présence et à la résidence en Grande-Bretagne.

8. Sa demande de réexamen étant restée infructueuse, elle s'est portée devant le Blackpool Social Security Appeal Tribunal (ci-après l'« Appeal Tribunal »), sans davantage de succès.

9. Saisi en appel, le Social Security Commissioner estime que la décision de l'Appeal Tribunal doit être infirmée pour erreur de droit, en ce qu'elle ne prend pas en compte la réglementation communautaire pertinente [4].

10. A cet égard, la juridiction de renvoi estime que, si la demanderesse au principal s'était vu octroyer l'AA et avait ensuite transféré sa résidence hors de Grande-Bretagne avant le 1^er^ juin 1992, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92, elle aurait pu prétendre à continuer à bénéficier du versement de l'AA en dépit de son départ [5].

11. Jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92, l'AA était en effet assimilée à une prestation d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b). Cette qualification découle d'une part de l'analogie qui peut être opérée avec la même qualification reconnue dans certaines circonstances à la « mobility allowance » (allocation de mobilité, ci-après la « MA »), prestation « jumelle » de l'AA [6], dans votre arrêt du 20 juin 1991, Newton [7]. D'autre part, l'AA faisait (et fait toujours) l'objet d'une mention par le Royaume-Uni dans sa déclaration opérée conformément à l'article 5 du règlement n° 1408/71, au titre des régimes visés à l'article 4, paragraphe 1 [8].

4 — Nous renvoyons, sur l'exposé de la réglementation communautaire, aux points 7 à 20 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

5 — Point 21 de l'ordonnance de renvoi.

6 — Sur la similitude entre les deux prestations, MA et AA, voir en particulier les points 5 et 60 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

7 — C-356/89, Rec. p. I-3017. Rappelons que dans cet arrêt (auquel il est fait référence en particulier aux points 25, 43, 44 et 45 de nos conclusions sous l'arrêt Snares), avant la réforme de 1992, vous avez assimilé la MA à une prestation d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement, lorsqu'elle était octroyée à des bénéficiaires qui étaient ou avaient été assurés au titre de la législation britannique.

8 — Point L de la communication du Conseil portant mise à jour des déclarations des États membres prévues à l'article 5 du règlement n° 1408/71, telle que modifiée en dernier lieu en décembre 1986 (JO C 338, p. 1). Il est fait référence à cette déclaration aux points 9, 39 et 60 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

12. En cette qualité, et conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, elle bénéficiait du principe de la levée des clauses de résidence et pouvait être octroyée indépendamment d'un changement de résidence de son titulaire [9].

13. En revanche, le juge national relève [10] que, dès lors que l'AA litigieuse n'a été octroyée qu'après le 1er juin 1992 et que le transfert de résidence de la demanderesse au principal s'est opéré après cette date, les droits que cette dernière tire du règlement n° 1408/71 doivent être examinés à la lumière des modifications apportées par le règlement n° 1247/92. Elle ne saurait en effet prétendre à l'application des dispositions transitoires prévues à l'article 2 du règlement n° 1247/92, dès lors que, d'après les constatations de fait opérées, l'ouverture de son droit n'est pas antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions introduites par ce règlement [11].

14. Dans le cadre de cette réglementation modifiée, le juge de renvoi note que la question se pose de savoir si l'AA doit, conformément au droit antérieur à la modification intervenue en 1992, continuer à être considérée comme une prestation d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement, ou doit, depuis cette date, être qualifiée de « prestation spéciale à caractère non contributif », au sens du nouvel article 4, paragraphe 2 bis. Dans le premier cas, la levée des clauses de résidence prévue à l'article 10 trouverait application, et la prestation litigieuse pourrait continuer à être servie en dépit d'un changement de résidence; dans le second cas, en application du nouvel article 10 bis, la prestation litigieuse pourrait être octroyée sous condition de résidence.

15. Le juge de renvoi considère [12] que les arguments en faveur des prétentions de la demanderesse au principal sont en l'occurrence au moins aussi forts que ceux invoqués dans le cas de M. Snares [13]. A ces arguments s'ajoute le fait que ni la déclaration précitée du Royaume-Uni opérée au titre de l'article 5 du règlement n° 1408/71, qui précise que l'allocation litigieuse relève de l'article 4, paragraphe 1, ni le point 11 de la section L de l'annexe VI, définissant l'AA comme une prestation d'invalidité pour l'application de l'article 10, n'ont été modifiés en 1992 ou depuis cette date.

16. Il ajoute [14] que, si votre Cour statue dans un sens favorable à M. Snares, en concluant au maintien du droit d'exporter une prestation d'invalidité, telle que la DLA, en vertu de l'article 10, paragraphe 1, nonobstant son inclusion en 1992 dans la catégorie des prestations spéciales à caractère non contributif, il semble inévitable que la demanderesse au principal puisse également prétendre à l'exportation de l'AA dont elle bénéficie. Il relève que, à l'inverse, selon la partie défenderesse au principal, si la Cour devait statuer

9 — Ibidem, point 39.

10 — Point 23 de l'ordonnance de renvoi.

11 — Voir en ce sens, par analogie, le point 68 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

12 — Au point 25 de l'ordonnance de renvoi.

13 — La thèse du requérant dans l'affaire Snares est exposée au point 25 de nos conclusions sous cet arrêt.

14 — Point 26 de l'ordonnance de renvoi.

dans un sens défavorable à M. Snares, la déclaration précitée du Royaume-Uni ou le point 11 de la section L de l'annexe VI ne seraient pas suffisamment clairs pour justifier que l'AA octroyée dans les circonstances de l'espèce bénéficie, contrairement à la DLA, objet de l'arrêt Snares, du principe de la levée des clauses de résidence.

17. Eu égard à ces considérations, le Social Security Commissioner a décidé de surseoir à statuer et de déférer à votre Cour la question suivante:

« En quoi, si tel est le cas, les réponse fournies aux questions déférées dans l'affaire Snares/Adjudication Officer (affaire C-20/96) différeraient-elles dans le cas d'une demanderesse bénéficiaire, en vertu de la législation du Royaume-Uni, de l'allocation d'aide en tant que travailleur salarié ou non salarié, eu égard aux termes de la déclaration faite par le Royaume-Uni le 31 décembre 1986 conformément à l'article 5 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil et du point 11 de la section O (antérieurement section L) de l'annexe VI de ce règlement? »

Sur l'arrêt Snares

18. Dans votre arrêt Snares, vous avez statué dans un sens contraire à celui que suggère le Social Security Commissioner, en considérant que la situation d'une personne, comme le demandeur au principal, qui, postérieurement au 1er juin 1992, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92, remplit les conditions d'octroi de la DLA, est exclusivement régie par le système de coordination mis en place par le nouvel article 10 bis du règlement n° 1408/71. Dès lors, une telle prestation spéciale à caractère non contributif est dorénavant susceptible d'être octroyée sous condition de résidence.

19. En réponse à la seconde question qui vous était posée, vous avez dit pour droit que « L'examen du règlement n° 1247/92, en ce qu'il écarte, s'agissant de la disability living allowance, l'application du principe de la levée des clauses de résidence prévu à l'article 10 du règlement n° 1408/71, n'a révélé aucun élément de nature à mettre en cause sa validité. » Si le juge de renvoi semble également soulever en l'espèce la question de la validité du règlement n° 1247/92, en se référant *aux* « réponses fournies aux questions déférées dans l'affaire Snares », nous ne reviendrons pas sur ce point dans les développements qui suivent [15], dès lors qu'aucun argument nouveau n'a été avancé à cet égard dans la présente procédure.

20. Nous estimons que le raisonnement que vous avez suivi en réponse à la première

15 — L'examen de la validité du règlement n° 1247/92 a fait l'objet des points 70 à 104 de nos conclusions sous l'arrêt Snares, auxquels nous renvoyons en tant que de besoin.

question qui vous était soumise dans votre arrêt Snares est parfaitement transposable au cas d'espèce.

Sur la réponse à la question

21. Il convient au préalable d'attirer l'attention du juge de renvoi sur l'importance de s'assurer que la demanderesse au principal entre bien dans le *champ d'application personnel* du règlement n° 1408/71, tel que délimité à son article 2, paragraphe 1. Il suffit à cet égard, on le sait, nonobstant le fait qu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle, qu'elle ait été soumise à un régime de sécurité sociale d'un ou de plusieurs États membres, à titre personnel, ou en qualité de conjoint survivant d'un travailleur [16].

Nous nous contenterons pour notre part, à défaut d'indications particulières, de considérer cet élément comme acquis, dès lors que le juge de renvoi lui-même se borne à relever que cette considération n'a pas été contestée, et que, à défaut d'un accès direct aux registres des cotisations de sécurité sociale, il se « fonde sur l'hypothèse que la demanderesse relève de l'article 2 » [17].

22. En vertu du nouvel article 10 bis du règlement, 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, à condition que ces prestations soient mentionnées à sa nouvelle annexe II bis [18]. Au point 29 de votre arrêt Snares, vous releviez que tel est le cas de la DLA. De même, il suffit de relever que l'AA est mentionnée au point d) de la section L de ladite annexe.

23. Cette mention, avez-vous considéré au point 30 de votre arrêt Snares, « ... doit être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette réglementation constituent des prestations spéciales à caractère non contributif relevant du champ d'application de l'article 10 bis de ce règlement n° 1408/71 » [19].

24. Relevons en outre que les caractéristiques de l'AA, identiques à celles de la DLA, révèlent sa nature « mixte », s'apparentant simultanément à l'assistance sociale et à la sécurité sociale, caractéristique des prestations spéciales à caractère non contri-

16 — Ibidem, points 30 et 31.

17 — Point 22 de l'ordonnance de renvoi.

18 — Points 51 et 52 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

19 — En ce sens, ibidem, points 54 à 56.

butif dorénavant visées à l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement [20].

25. La seule distinction en définitive de l'AA par rapport à la DLA, qui faisait l'objet de votre arrêt Snares, ainsi que le souligne le juge de renvoi dans sa question, tient au fait que, si l'AA est classée, comme nous l'avons relevé, dans la catégorie des « prestations spéciales à caractère non contributif » de la nouvelle annexe II bis du règlement, auxquelles l'article 10 bis s'applique désormais, elle continue pourtant, dans le même temps, de figurer tant à l'annexe VI (au point 11 de la section L) du règlement, restée inchangée — laquelle la qualifie de « prestation d'invalidité » pour l'application de l'article 10 —, qu'à la déclaration du Royaume-Uni opérée conformément à l'article 5 du règlement, également inchangée, au titre des « législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement ».

26. Cette contradiction n'est en réalité qu'apparente.

27. En effet, l'AA est susceptible, depuis la réforme intervenue en 1992, de recevoir deux qualifications différentes, selon l'époque à laquelle l'ouverture du droit est née.

28. Conformément aux dispositions transitoires, prévues à l'article 2 du règlement n° 1247/92, selon lequel celui-ci n'affecte pas le maintien des droits des personnes qui, antérieurement à son entrée en vigueur, bénéficiaient déjà de la prestation (paragraphe 1) ou remplissaient les conditions pour en bénéficier (paragraphe 2), l'allocation litigieuse octroyée antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92 continue, conformément au régime antérieur, à être considérée comme une prestation relevant du champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement, ce que confirme sa mention au point 11 de la section L de l'annexe VI. Une AA octroyée avant le 1er juin 1992 bénéficie ainsi toujours à l'heure actuelle du principe de la levée des clauses de résidence, tel qu'il figure à l'article 10 du règlement.

29. En revanche, le maintien de cette mention à l'annexe VI du règlement est sans incidence pour les situations dans lesquelles la même prestation n'a commencé à être versée qu'après la réforme de 1992. Dès lors que, depuis cette date, l'AA a fait l'objet, de la part du Royaume-Uni, d'une mention à l'annexe II bis, section L, sous d), les dispositions de l'article 10 bis lui sont applicables, et cette allocation, considérée comme entrant dans le champ d'application du nouvel article 4, paragraphe 2 bis, n'est susceptible d'être octroyée que sous condition de résidence, en application de l'article 10 bis.

30. Ainsi, la circonstance que la mention de l'AA n'a pas été supprimée dans l'annexe VI

20 — Par analogie, point 33 de l'arrêt Snares, qui renvoie aux points 59 à 63 de nos conclusions.

depuis la réforme de 1992 n'exclut pas l'application de l'article 10 bis à son égard dans les situations dans lesquelles la naissance de l'ouverture du droit à l'AA est postérieure à la réforme de 1992. L'annexe VI ne saurait ainsi affecter la relation introduite en 1992 entre les articles 10 et 10 bis.

31. Dans les circonstances de l'espèce, il est constant que la demanderesse au principal n'a commencé à bénéficier de l'AA que postérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92. Conformément au principe de l'application immédiate de la loi dans le temps [21], sa situation relève en conséquence des nouvelles dispositions prévues aux articles 4, paragraphe 2 bis, et 10 bis, du fait de la mention de l'AA à l'annexe II bis du règlement. Elle ne saurait en revanche se prévaloir du principe de la conservation des droits acquis, pour prétendre à bénéficier du régime applicable aux AA octroyées avant la réforme de 1992, mentionnées à l'annexe VI du règlement [22], dès lors que l'ouverture de son droit est postérieure au 1er juin 1992.

32. Ces considérations ne sont pas modifiées par le fait que, dans la déclaration précitée qu'il a faite conformément à l'article 5 du règlement n° 1408/71, le Royaume-Uni a mentionné l'AA au titre des « législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement ». Il suffit, en effet, de relever que cette déclaration a été modifiée en dernier lieu en 1986, soit antérieurement à la réforme opérée en 1992. Depuis l'adoption du règlement n° 1247/92, et conformément au principe de l'application immédiate de la loi dans le temps, seules ces nouvelles dispositions sont applicables à des situations nées postérieurement à leur adoption.

33. Nous en concluons qu'une AA octroyée postérieurement au 1er juin 1992, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1247/92, doit être considérée comme une « prestation spéciale à caractère non contributif », au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement n° 1408/71, dont, sous réserve du respect des droits acquis de celui qui la sollicite, du fait de sa mention à l'annexe II bis de ce règlement, l'octroi peut valablement être subordonné à une condition de résidence sur le territoire de l'État qui la délivre.

34. En conséquence, ni les termes de l'annexe VI du règlement ni la déclaration du Royaume-Uni opérée conformément à l'article 5 de ce règlement n'empêchent d'appliquer la solution retenue dans votre arrêt Snares à l'AA octroyée dans les circonstances de l'espèce.

21 — Voir, par analogie, les points 66 et 67 de nos conclusions sous l'arrêt Snares.

22 — Ibidem, point 68, par analogie.

Conclusion

35. Pour les considérations qui précèdent, nous vous proposons de répondre comme suit au Social Security Commissioner:

« La réponse donnée aux questions déférées dans l'arrêt du 4 novembre 1997, Snares (C-20/96), ne diffère pas dans le cas d'une personne, comme la demanderesse au principal, qui, postérieurement au 1er juin 1992, date d'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 1408/71 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, remplit les conditions d'octroi de l''attendance allowance' (allocation d'aide). Une telle situation est exclusivement régie par le système de coordination mis en place par l'article 10 bis du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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 n° 1247/92. »