MAITLAND TOOSEY

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 18 novembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle déférée par le Social Security Commissioner soulève des questions concernant l'Etat compétent pour octroyer des prestations d'invalidité et la possibilité de prendre en compte, comme fondement de la demande, les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre.

2. La demanderesse au principal, une ressortissante britannique, a commencé sa carrière professionnelle en travaillant au Royaume-Uni pendant les années 1964 et 1965. Elle a interrompu son activité professionnelle pour cause de mariage et de maternité. En 1973, en raison du travail de son mari, la famille est partie s'établir en Belgique. En 1974, la requérante y a repris son activité professionnelle qu'elle a exercée jusqu'en 1982.

3. En 1982, elle a dû cesser de travailler pour raisons de santé. Elle souffre d'une hémiplégie spasmodique qui la cloue dans une chaise roulante. Ultérieurement, à nouveau en raison de l'activité professionnelle du mari, la famille est partie s'établir en France de 1983 à 1985, puis elle est revenue au Royaume-Uni.

4. La requérante y a introduit une demande de « Severe Disablement Allowance » (indemnité pour incapacité grave, ci-après « SDA »), qui lui a été refusée par les autorités de ce pays, et cela tant pour un motif de forme, les autorités britanniques n'étant prétendument pas compétentes, que pour un motif de fond, la requérante ne remplissant pas, d'après elles, la condition de dix années de résidence au cours des 20 années précédentes.

5. La requérante est en revanche d'avis que les autorités britanniques sont compétentes en vertu du droit communautaire. En outre, les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre devraient également être prises en compte en vertu du droit communautaire.

6. La juridiction de renvoi souhaiterait savoir si l'article 71, paragraphe 1, sous b), ii), du règlement (CEE) n° 1408/71 est applicable dans un cas comme celui de la requérante (première question). En cas de réponse affirmative, elle pose alors la question de savoir si l'institution compétente est celle de l'Etat d'emploi (article 39, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71) ou celle de l'Etat de résidence (article 39, paragraphe 5, pris en combinaison avec l'article 71, para-

* Langue originale: l'allemand.

graphe 1, sous b), ii] (seconde question). Les troisième, quatrième et cinquième questions visent à établir dans quelles conditions les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre peuvent être prises en compte en ce qui concerne la réalisation des conditions de fait servant de fondement à la demande. Enfin, la juridiction de renvoi demande, au cas où l'institution de l'Etat d'emploi serait compétente, quelles sont les obligations de l'institution de l'Etat de résidence, et cela, tant sous l'angle des obligations procédurales concernant la coopération, que sous celui d'une éventuelle obligation de verser une avance sur un droit éventuel à prestation (sixième question).

7. En ce qui concerne les termes des questions, les détails des faits, le contexte juridique et les arguments des parties, nous renvoyons au rapport d'audience.

B — Appréciation

8. En tant que salariée qui, comme ressortissante britannique, a travaillé dans plus d'un Etat membre, la requérante relève indubitablement du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 [1](article 2). Le titre III, chapitre 2, contient la réglementation relative aux prestations d'invalidité, laquelle distingue entre les prestations dont le *montant* est *indépendant* de la durée des périodes d'assurance (articles 37 à 39) et celles dont le montant dépend de la durée des périodes d'assurance ou de résidence (articles 40 et 41). En application de l'annexe IV, partie A, du règlement [2], pour la Belgique, « les législations relatives au régime général d'invalidité » (lettre A), et pour le Royaume-Uni, la « section 36 de la loi sur la sécurité sociale 1975 (Social Security Act 1975) » [3], doivent être considérées comme des prestations relevant de la première catégorie. L'application du premier article du chapitre concernant les prestations d'invalidité ne fait donc aucun doute.

9. L'article 39, dont l'intitulé est « liquidation des prestations », contient une définition de l'institution compétente. D'après lui, est par principe compétente l'institution de l'Etat membre dont « la législation *était* applicable au moment *où est survenue l'incapacité de travail* suivie d'invalidité » [4]. S'il existe un droit aux prestations, cette institution est la seule compétente au sens du règlement (article 39, paragraphe 2). Ce n'est que lorsqu'il n'existe aucun droit vis-à-vis de cette institution — en tenant également compte du fait que certains éléments constitutifs du droit se trouvent remplis dans un autre Etat membre (article 38) — qu'à titre subsidiaire, une autre institution est prise en considération à titre d'institution compétente (article 39, paragraphe 3). L'institution compétente à titre principal, comme celle qui l'est à titre subsidiaire, sont des institutions appartenant à (ancien) un Etat d'emploi.

1 — Version consolidée 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'extérieur de la Communauté (JO 1992, C 325, p. 1).

2 — Voir l'article 37, paragraphe 2.

3 — Texte inséré, avec effet rétroactif au 29 novembre 1984, par le règlement n° 2195/91 (JO 1991, L 206, p. 2).

4 — Souligné par nous.

10. L'article 39, paragraphe 5, dans la version du règlement [5] pertinente pour le litige, contient une exception prévoyant la compétence de l'institution de l'Etat de résidence. La requérante s'en prévaut. L'article 39, paragraphe 5, renvoit à l'article 71, paragraphe 1, lettre a), ii), et lettre b), ii), première phrase. De son côté, l'article 71 est une règle dérogatoire figurant dans le chapitre concernant les prestations en cas de chômage. Il constitue une partie distincte, la section 3, dont l'intitulé est le suivant: « chômeurs qui, au cours de leur dernier emploi, résidaient dans un Etat membre autre que l'Etat compétent ».

11. Selon les règles générales établies à l'article 13, paragraphe 2, lettre a), l'Etat compétent est l'Etat d'emploi. Le champ d'application personnel de l'article 71 se limite donc, a priori, aux personnes qui ont résidé — sous quelque forme que ce soit — dans un autre Etat membre pendant la période où elles travaillaient. Le premier renvoi [article 71, paragraphe 1, lettre a), ii)] s'applique aux travailleurs frontaliers au sens de l'article 1er, lettre b), du règlement. Il est certain que la requérante ne relève pas de cette catégorie de travailleurs [6]. Elle affirme au contraire qu'elle est une salariée au sens de l'article 71, paragraphe 1, lettre b), ii), première phrase, puisque c'est en tant que travailleur salarié autre qu'un travailleur frontalier qu'elle est retournée sur le territoire de l'Etat dans lequel elle vivait.

12. Cette interprétation de la disposition méconnaît le fait que l'Etat dans lequel le travailleur salarié retourne au sens de la disposition, doit déjà avoir eu la qualité d'Etat de résidence pendant la période d'emploi. Le fait que ce lien doit déjà avoir existé pendant la période d'emploi, résulte du contenu de la disposition, de son contexte et de la place qu'elle occupe dans le système du règlement. Quant à savoir dans quelles circonstances le critère de la « résidence » doit être considéré comme rempli, c'est là une autre question [7]. Quoi qu'il en soit, il n'a pas été soutenu à cet effet que la requérante aurait résidé sur le territoire du Royaume-Uni au cours de sa période d'emploi en Belgique.

13. La jurisprudence vient au soutien de l'interprétation de l'article 71 du règlement donnée ci-dessus. Dans l'arrêt Di Paolo [8], la Cour de justice a établi que la disposition de l'article 71, paragraphe 1, lettre b), ii), devait être interprétée strictement. Dans l'arrêt Guyot [9], la Cour de justice a déclaré que l'article 71 *ne* s'appliquait *pas* à un chômeur qui habitait, au cours de son dernier emploi, dans l'Etat membre dans lequel il travaillait.

5 — La règle posée par le paragraphe 5 correspond à présent au paragraphe 6, sous-paragraphe 1, modifié par le règlement (CEE) n° 1248/92 (JO L 136, p. 7, entré en vigueur le 1er juin 1992). Au cours des années 1991 et 1992, les dispositions s'y rapportant ont été modifiées tant au plan du droit communautaire qu'à celui du droit national. A la suite de cela, selon l'exposé du représentant du gouvernement du Royaume-Uni, la requérante reçoit depuis 1992 la SDA, ce qui donne à penser que la réponse aux questions préjudicielles n'a d'importance qu'en ce qui concerne la situation juridique antérieure.

6 — Elle n'en relève ni en tant que travailleur frontalier véritable, ni en tant que « faux » travailleur frontalier, ce qui aurait éventuellement permis l'application de l'article 71, paragraphe 1, lettre b), ii); voir l'arrêt rendu le 12 juin 1986 dans l'affaire 1/85 (Miethe, Rec. p. 1837). Dans l'affaire 76/76, Di Paolo (arrêt du 17 février 1977, Rec. p. 315), la Cour de justice a retenu comme indice du maintien du lieu de résidence, le fait que la salariée avait laissé sa famille dans l'Etat indiqué.

7 — Dans l'affaire 236/87, Bergemann (arrêt du 22 septembre 1988, Rec. p. 5125) la requérante avait transféré sa résidence vers un autre Etat membre au cours de la relation de travail. Ultérieurement, elle n'était plus retournée dans l'Etat d'emploi, car elle ne s'y trouvait pas durant les dernières semaines de la relation de travail, pour cause de vacances. Dans l'affaire C-102/91, Knoch (arrêt du 8 juillet 1992, Rec. p. I-4341), la requérante retournait à chaque fois dans son État de résidence pour quelques mois après avoir travaillé au Royaume-Uni pendant l'année académique comme lectrice en langue étrangère.

8 — Arrêt du 17 février 1977, 76/76, Di Paolo, Rec. p. 315.

9 — Arrêt du 11 octobre 1984, 128/83 Guyot, Rec. p. 3507.

Enfin, dans l'affaire Gray [10], la question de l'application de l'article 71 n'était certes pas expressément posée à la Cour de justice, car la juridiction de renvoi — de manière claire pour la Cour — avait déjà exclu son application. Si la Cour de justice était partie de l'inexactitude de cette prémisse, elle l'aurait certainement indiqué dans son arrêt rendu sur procédure préjudicielle.

14. Puisqu'ainsi la requérante ne relève pas du champ d'application personnel de l'article 71 du règlement, elle ne peut pas se prévaloir de son article 39, paragraphe 5. En conséquence, c'est la règle générale de l'article 39, paragraphes 1 et 2, qui lui est applicable, règle d'après laquelle l'institution compétente serait celle de la Belgique en tant qu'Etat du dernier emploi. Si, pour quelque motif que ce soit — non apparent ici — la revendication à l'encontre de cette institution devait échouer, alors, l'institution compétente du Royaume-Uni devrait intervenir conformément à l'article 39, paragraphe 3, du règlement, en tant qu'institution d'un Etat d'emploi antérieur.

15. Par conséquent, il convient de répondre par la négative à la première question posée par la juridiction de renvoi. Les deuxième, troisième et quatrième questions portent sur l'application de l'article 39, paragraphe 5. Suivant la solution préconisée ici, il n'est donc pas nécessaire d'y répondre.

16. Dans le cas d'une compétence au titre de l'article 39, paragraphe 1 ou paragraphe 3, du règlement, la question portant sur la prise en compte des périodes de résidence dans le cadre de l'article 38 est également juridiquement pertinente; cette question est soulevée par la juridiction de renvoi dans la quatrième question et reprise mots pour mots dans la cinquième, laquelle est expressément posée en cas de réponse négative à la première question.

17. D'après la version de l'article 38 du règlement en vigueur au moment de l'introduction de la demande de prestation pour handicapés en 1986, seules les *périodes d'assurance* accomplies sous les législations d'un autre Etat membre devaient être prises en compte pour fonder la demande.

18. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre ne peuvent pas être prises en compte. Les prestations pourraient exclusivement être octroyées en application des conditions posées par l'ordre juridique d'un Etat membre, ordre juridique dans le cadre duquel serait exigée la période minimum de résidence au Royaume-Uni. En revanche, la Commission est d'avis que les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre doivent être prises en compte.

19. L'article 38 du règlement est une disposition qui vise à la reconnaissance des conditions du droit aux prestations posées par l'ordre juridique d'un Etat membre et mises en oeuvre dans le cadre de l'ordre juridique d'un autre Etat membre. Dans cette mesure, l'article 38 est une concrétisation de l'article 51, lettre a), du traité CE qui impose « la

10 — Arrêt du 8 avril 1992, C-62/91, Gray, Rec. p. I-2737. M. Gray, un ressortissant britannique, avait vécu et travaillé pendant près de 20 ans en Espagne. Après son retour au Royaume-Uni, il y avait déposé une demande de prestations de chômage.

totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales ».

20. Dans un système *non contributif*, pour faire valoir des droits aux prestations, l'accomplissement de périodes *d'assurance* n'est habituellement pas pris en compte. Un interprétation restrictive de l'article 38 serait donc, de manière générale, dépourvue d'effets pratiques dans le cas de demandes de prestation présentées dans le cadre d'un système non contributif. L'intervention du règlement n° 1408/71 n'aiderait pas un demandeur à obtenir gain de cause. Le but poursuivi par l'article 51 du traité CE et par le règlement 1408/71 pris pour son application, consistant à placer un travailleur migrant sur le même plan que s'il avait exercé son activité professionnelle dans un seul Etat membre, ne serait pas atteint si on ne tenait pas compte, dans le cadre du système de sécurité sociale d'un autre Etat membre, des éléments de fait qui se sont réalisés dans le cadre de l'exercice de libre circulation des travailleurs.

21. Une personne qui a un statut la faisant relever du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 [11] (voir l'article 2 du règlement), devrait, par principe, pouvoir escompter que les éléments de fait pertinents du point de vue du droit de la sécurité sociale seront également reconnus dans un autre Etat membre. C'est la raison pour laquelle nous sommes d'avis que les périodes de résidence qui ont été accomplies dans ces circonstances dans le cadre de l'ordre juridique d'un Etat membre, devraient également être prises en compte dans le cadre d'un autre, dans la mesure où elles sont une condition du droit aux prestations. A notre avis, l'article 38 du règlement doit être interprété largement, de sorte que soient reconnues non seulement les périodes *d'assurance,* mais également les périodes de *résidence* accomplies dans les mêmes conditions.

22. Les réglementations prises ultérieurement au moyen de règlements modificatifs ne contredisent pas cette solution:

A notre avis, l'extension de l'annexe VI du règlement, rubrique L, n[os] 17 et 18, intervenue à la suite de l'introduction de l'article 13, paragraphe 2, lettre f) [12] par le règlement (CEE) n° 2195/91 [13], ne va pas à l'encontre d'une reconnaissance des périodes de résidence. L'extension de l'annexe VI, rubrique L, par l'introduction de l'allocation pour invalidité grave [14], a pour effet de clarifier les conséquences juridiques de l'article 13, paragraphe 2, lettre f), nouvellement introduit.

23. Une éventuelle demande subsidiaire de prestation de la requérante vis-à-vis de l'institution compétente du Royaume-Uni, s'appuierait sur l'article 39, paragraphe 3, du règlement. Dans ce contexte, l'annexe VI,

11 — Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'une activité professionnelle en cours.

12 — Lequel énonce: « la personne à laquelle la législation d'un Etat membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre Etat membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux articles 14 à 17, est soumise à la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation. »

13 — JO 1991, L 206, p. 2.

14 — Voir le considérant n° 17.

rubrique L, n° 17, lettre b), serait applicable. Celle-ci énonce:

« (Le travailleur salarié ou non salarié...) a droit à l'assimilation à des périodes de présence ou de résidence au Royaume-Uni de périodes d'assurance accomplies, en tant que travailleur salarié ou non salarié, sur le territoire ou sous la législation d'un autre Etat membre ».

A notre avis, l'extension du règlement ne va pas à l'encontre d'une reconnaissance analogue des périodes de résidence dès avant l'entrée en vigueur de la réglementation.

24. L'entrée en vigueur du règlement modificatif (CEE) n° 1248/92 [15] ne conduit pas non plus à un autre résultat. Suivant les termes exprès de celui-ci, depuis le 1er juin 1992, les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre doivent également être prises en considération dans le cadre de l'article 38. Dans les considérants du règlement [16], il est expressément indiqué:

« Considérant qu'il y a lieu de modifier les articles 38 et 45 du règlement (CEE) n° 1408/71 *afin de clarifier* les règles de prise en compte des périodes d'assurance ou de résidence accomplies dans deux ou plusieurs Etats membres et effectuées en tant que travailleur salarié et non salarié et/ou dans le cadre d'un régime général et spécial; »

15 — JO 1992, L 136, p. 7.

16 — Voir le quatrième considérant.

25. Puisqu'il est question d'une « clarification », et non d'une réglementation nouvelle ou modificative, ou encore d'une simple extension, il n'est, à notre avis, pas possible de tirer de l'intervention d'un règlement modificatif une conclusion opposée selon laquelle, pour la période antérieure à son entrée en vigueur, les périodes de résidence ne devraient pas être prises en considération.

26. Pour finir, il convient de répondre à la sixième question de la juridiction de renvoi, qui a été soulevée pour le cas où l'institution belge serait compétente en application de l'article 39, paragraphe 1. La juridiction de renvoi pose la question des obligations éventuelles de l'institution de l'Etat de résidence, et cela du point de vue de la forme comme du fond. En partant d'une prémisse selon laquelle l'institution de l'Etat d'emploi est tenue de verser les prestations, il n'existe pas d'obligation analogue pour l'institution de l'Etat de résidence. Dans le cadre des prestations d'invalidité, il n'est pas prévu de répartition de l'obligation de versement des prestations entre l'Etat compétent et l'Etat de résidence, comme c'est le cas, par exemple, au chapitre concernant les prestations de maladie et de maternité, avec des droits consécutifs au remboursement entre institutions.

27. En revanche, en ce qui concerne les critères de forme pour l'introduction de la demande, des dispositions ont été prises ayant pour but de faciliter celle-ci au bénéficiaire et de lier en même temps les institutions des Etats membres. L'article 86 du règlement 1408/71 prévoit, par exemple, qu'il est possible d'introduire une demande *interrompant la prescription du délai* auprès de l'institution d'un autre Etat membre que celle de l'Etat compétent. L'article 35 du règlement (CEE) n° 574/72 contient par con-

tre une disposition particulière concernant les demandes de prestations d'invalidité. D'après celle-ci, la demande peut expressément être présentée à l'institution compétente de l'Etat de résidence. Cette dernière est alors responsable de la transmission de la demande à l'institution compétente.

28. Les dispositions procédurales évoquées constituent des *exigences minimales* que les institutions des Etats membres doivent remplir. Rien n'empêche les Etats membres de poser des exigences plus sévères afin de faciliter au bénéficiaire l'introduction de sa demande. Précisément dans le cas des prestations d'invalidité, on doit penser à une obligation d'assistance des autorités de l'Etat de résidence, car le suivi d'une demande de prestation dans un autre Etat membre, déjà coûteux par lui-même, est infiniment plus difficile pour un handicapé. Les règlements n° 1408/71 et 574/72 ne permettent néanmoins pas de conclure à l'existence d'une obligation en ce sens résultant expressément de la législation communautaire.

C — Conclusion

29. En conséquence, nous sommes d'avis que les questions déférées à la Cour devraient recevoir les réponses suivantes:

« 1) L'article 71, paragraphe 1, lettre b), ii), première phrase, du règlement (CEE) n° 1408/71, ne s'applique pas à un travailleur salarié qui, après la fin de son activité professionnelle, transfère sa résidence dans un autre Etat membre.

2) L'institution compétente d'un Etat membre doit reconnaître les périodes de résidence accomplies dans un autre Etat membre par une personne qui relève du champ d'application personnel du règlement, comme elle le ferait pour des périodes de résidence accomplies sur le territoire de l'Etat membre compétent.

3) Le demandeur peut déposer sa demande, interrompant ainsi la prescription, auprès de l'institution de l'Etat de résidence, qui sera responsable de sa transmission à l'institution compétente. L'institution de l'Etat de résidence n'est pas tenue de verser des prestations. »