ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
27 mars 1985*

Dans l'affaire 122/84,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal du travail de Nivelles (deuxième chambre), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Kenneth Scrivner et Carol Cole, domiciliés à Cortil-Noirmont (Belgique),

et

Centre public d'aide sociale de Chastre,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 7 du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, P. Pescatore et K. Bahlmann, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. P. Heim

**

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

** considérant les observations présentées:
— pour le requérant, par Me G. de Kerchove,
— pour la défenderesse, par Me J. Gillardin,
— pour la Commission des Communautés européennes, par M. J. Griesmar, en qualité d'agent,
l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 29 novembre 1984,

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par jugement du 20 avril 1984, parvenu à la Cour le 11 mai suivant, le tribunal de Nivelles (deuxième chambre) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles concernant, d'une part, l'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2) et, d'autre part, la compatibilité avec le droit communautaire d'une condition de durée de résidence imposée aux ressortissants des États membres pour l'octroi d'un revenu garanti.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant les époux Scrivener, de nationalité britannique, mais domiciliés à Cortil-Noirmont (Belgique), au Centre public d'aide sociale (CPAS) de Chastre, à la suite du refus d'une aide financière au titre du minimum de moyens d'existence garanti.

3 Les époux Scrivner se sont établis en Belgique au cours de l'année 1978, accompagnés de leurs six enfants. M. Scrivner, après avoir été employé en Belgique dans diverses compagnies d'assurances, a abandonné, le 6 juin 1982, son occupation pour des raisons de convenance personnelle et a été inscrit ensuite comme demandeur d'emploi. Toutefois, suivant les décisions des 15 et 21 décembre 1982 de l'inspecteur régional du chômage, il a été exclu du bénéfice des allocations de chômage pour le mois de juillet 1982 ainsi que pour une période de 16 semaines prenant cours le 20 décembre 1982.

4 M. Scrivner ayant, par la suite, saisi le CPAS de Chastre d'une demande d'aide financière, celui-ci lui a versé diverses sommes d'argent, mais a refusé de lui accorder, ainsi qu'à sa famille, le droit au minimum de moyens d'existence, institué par la loi belge du 7 août 1974 (*Moniteur belge* du 18 septembre 1974, p. 11363), au motif qu'ils ne satisferaient pas à la condition d'avoir résidé en Belgique

pendant au moins les cinq dernières années, condition prévue à l'article 1er de l'arrêté royal du 8 janvier 1976 (*Moniteur belge* du 13 janvier 1976, p. 311), pris en exécution de l'article 1er, paragraphe 2, de la loi précitée.

5 En vertu de cette disposition, le droit au minimum de moyens d'existence (ci-après minimex) est reconnu aux ressortissants des pays qui appartiennent à la Communauté économique européenne à condition, entre autres, « d'avoir résidé effectivement en Belgique pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent la date de l'octroi du minimum de moyens d'existence », condition qui n'est pas exigée des ressortissants belges.

6 Par la suite, le CPAS de Chastre a admis M. Scrivner et sa famille au minimex à compter du 14 juin 1983, ayant estimé qu'ils comptaient, à partir de cette date, cinq années de résidence en Belgique.

7 Contre le refus du minimex pour la période antérieure, les époux Scrivner ont introduit devant le tribunal du travail de Nivelles, par requête du 26 janvier 1983, un recours visant à la reconnaissance de leur droit au minimex à partir du 10 décembre 1982, au motif que la condition de résidence serait illégale compte tenu de l'interdiction générale de discrimination en raison de la nationalité à l'égard des travailleurs ressortissants d'autres États membres, découlant du traité CEE, ainsi que de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, concernant des « avantages sociaux. »

8 Le CPAS de Chastre ayant conclu devant la juridiction nationale au rejet du recours et, à titre subsidiaire, à ce que la question litigieuse de droit communautaire soit renvoyée devant la Cour de justice des Communautés européennes, la juridiction nationale, en se référant aux questions soumises à la Cour par le tribunal du travail d'Anvers, par jugement du 28 octobre 1983, dans l'affaire 249/83, a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) Le 'minimum de moyens d'existence' dû en application de la loi belge du 7 août 1974 (*Moniteur belge* du 18 septembre) constitue-t-il 'un avantage social' au sens du règlement CEE n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté?

2) Subsidiairement, la condition de durée de résidence imposée aux ressortissants des pays qui appartiennent à la CEE par l'arrêté royal du 8 janvier 1976 (*Moniteur belge* du 13 janvier) avant de pouvoir bénéficier du minimum de moyens d'existence est-elle ou non en contradiction avec le traité de Rome ou les règlements communautaires? »

9 Les époux Scrivner, le CPAS de Chastre et la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites devant la Cour.

10 Les premiers font valoir qu'au minimex serait applicable le principe de l'égalité de traitement prévu par l'article 3 du règlement n° 1408/71 du Conseil, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2). En effet, le minimex devrait être considéré comme une prestation de caractère mixte, revêtant tant des caractéristiques d'une prestation d'assistance sociale, tel, par exemple, l'état de besoin comme critère essentiel de l'allocation, que celles d'une prestation de sécurité sociale, telles la disponibilité au travail et une position légalement définie pour avoir droit à l'allocation. La Cour aurait traité de tels régimes mixtes en tant que régimes de sécurité sociale et les aurait soumis au principe de l'égalité de traitement, comme l'allocation aux handicapés et le revenu garanti aux personnes âgées.

11 Le CPAS de Chastre soutient en revanche qu'une prestation comme le minimex instauré par la loi belge du 7 août 1974 ne ressortirait pas au domaine de la sécurité sociale et constituerait une institution d'assistance sociale qui échappe au champ d'application de l'article 51 du traité CEE ainsi que des règlements n^{os} 1408/71 et 1612/68, puisque le droit au minimex serait indépendant de toute notion ou référence au travail; en effet, l'octroi du minimex ne serait subordonné qu'à un état de besoin sans que la personne concernée ait au préalable cotisé pour en bénéficier ou doive faire état d'une affiliation à un quelconque organisme. Le minimex n'aurait été introduit que pour la mise en œuvre d'une politique spécifique à l'égard des plus démunis afin de mieux les intégrer dans la société, de sorte qu'il s'agirait d'une mesure de sauvegarde de la dignité humaine, prise en application de l'article 2 de la convention européenne des droits de l'homme.

12 En ce qui concerne plus précisément l'interdiction de discrimination contenue dans l'article 3 du règlement n° 1408/71, le CPAS de Chastre observe que ce principe s'appliquerait aux seuls travailleurs, alors que le droit au minimex ne dépendrait pas d'un quelconque travail préalable. S'il était exigé du demandeur du minimex la déclaration explicite aux termes de laquelle il accepterait d'être remis, le cas échéant, au travail, il ne pourrait s'agir que d'une simple déclaration d'intention de sortir de l'état de besoin aussi vite que possible.

13 Dans son argumentation, le CPAS de Chastre se réfère à la jurisprudence de la Cour, notamment à l'arrêt du 22 juin 1972 (1/72, Frilli, Rec. p. 457), et à deux propositions de directives relatives au droit de séjour des ressortissants des États membres sur le territoire d'un autre État membre (JO C 207, 1979, p. 14, et JO C 188, 1980, p. 7), soumises au Conseil par la Commission et destinées à faciliter et à garantir la migration la plus aisée possible du travailleur migrant au sein des États membres, et selon lesquelles l'État membre qui reçoit des ressortissants d'un autre État membre pourrait subordonner l'accès de son territoire et le séjour à des conditions d'ordre économique.

14 La Commission est d'avis, elle aussi, que le principe de non-discrimination de l'article 3 du règlement n° 1408/71 ne serait pas applicable en l'espèce, le minimex ne constituant pas une prestation de sécurité sociale. Elle fait valoir que la Cour n'aurait jamais reconnu que les prestations mixtes relèvent toujours du champ d'application dudit règlement, mais uniquement dans le cas où celles-ci se rapportent, ne serait-ce qu'à titre complémentaire, à des risques effectivement assurés par les régimes énumérés à l'article 4 du règlement précité. En l'espèce, le minimex n'aurait pour objet que d'assurer aux plus défavorisés un minimum socio-vital et ne se rattacherait à aucun risque spécifique défini dans cet article, différant en cela du régime du revenu garanti pour des personnes âgées qui faisait l'objet de l'arrêt susmentionné du 22 juin 1972.

15 La Commission estime que le minimex relèverait, par contre, de la catégorie des avantages sociaux visés à l'article 7 du règlement n° 1612/68, notion qui ne saurait être interprétée d'une façon restrictive mais comprendrait tous les avantages liés ou non au contrat d'emploi.

16 Pour répondre à la première question, il importe, au préalable, d'examiner si une prestation telle que visée par la loi belge du 7 août 1974 relève ou non du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 défini par l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement, l'examen de sa qualification éventuelle au regard des « avantages sociaux » visés par l'article 7 du règlement n° 1612/68 n'entrant en ligne de compte que dans le cas où il serait établi qu'il ne s'agit pas d'une prestation de sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71.

17 A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de son article 4, paragraphe 1, le règlement n° 1408/71 s'applique à toutes les législations des États membres relatives aux branches de la sécurité sociale énumérées aux lettre a) à h) de cette même disposition, tandis que, aux termes du paragraphe 4 du même article, est exclue du champ d'application du règlement, entre autres, l'« assistance sociale et médicale».

18 La Cour a itérativement jugé que la distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement n° 1408/71 et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale comme prestation de sécurité sociale.

19 S'il est vrai qu'on ne saurait exclure la possibilité qu'en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application, certaines législations s'apparentent simultanément à l'une et à l'autre des deux catégories énoncées, échappant ainsi à toute classification globale, il convient, toutefois, de constater que pour relever du domaine de la sécurité sociale visé par le règlement n° 1408/71, une législation doit, en tout cas, remplir, entre autres, la condition de se rapporter à un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement. Il s'ensuit que ce catalogue a un caractère exhaustif avec pour conséquence qu'une branche de sécurité sociale qui n'y est pas mentionnée échappe à cette qualification, même si elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie donnant droit à une prestation.

20 Il ressort du dossier que le minimex est caractérisé par le fait que, d'une part, il confère aux bénéficiaires une position légalement définie, et que, d'autre part, il est reconnu à toute personne dont les ressources sont insuffisantes et qui ne peut « se

les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens » (article 1er, paragraphe 1, de la loi du 7 août 1974), retenant ainsi le besoin comme critère essentiel d'application et faisant abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, de cotisation ou d'affiliation à un quelconque organisme de sécurité sociale destiné à couvrir un risque particulier. Le bénéficiaire doit uniquement apporter la preuve « qu'il est disposé à être mis au travail », sauf incapacité liée à son état de santé ou raisons sociales impératives; de plus, il a l'obligation de faire valoir ses droits à prestations sociales, voire ses droits alimentaires, si le centre public d'aide sociale l'estime nécessaire (article 6, paragraphes 1 et 2, de la loi précité).

21 Il s'ensuit qu'une allocation comme celle en cause, en tant que prestation sociale de caractère général, ne peut être classée sous une des branches de sécurité sociale énumérées au paragraphe 1 de l'article 4 du règlement n° 1408/71 et ne constitue donc pas une prestation de sécurité sociale au sens spécifique dudit règlement.

22 Il convient encore d'examiner si un tel bénéfice peut être considéré comme un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 auquel se réfère spécifiquement la première question posée en l'espèce.

23 Les paragraphes 1 et 2 de l'article 7 de ce règlement sont libellés comme suit:

1) le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage;

2) il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

24 Comme la Cour l'a itérativement observé, il résulte de l'ensemble des dispositions de ce règlement, ainsi que de l'objectif poursuivi, que les avantages qu'il étend aux travailleurs ressortissants d'autres États membres sont tous ceux qui, liés ou non à un contrat d'emploi, sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison, principalement, de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de

leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît, dès lors, comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de la Communauté.

25 C'est ainsi que la Cour a déjà reconnu, dans son arrêt du 12 juillet 1984 (Castelli, 261/83, Rec. 1984, p. 3199), que la notion d'avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, comprend également l'octroi aux ascendants à charge du travailleur du revenu garanti aux personnes âgées par la législation d'un État membre.

26 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'une prestation garantissant un « minimum de moyens d'existence » constitue un avantage social, au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil, dont un travailleur migrant ressortissant d'un autre État membre et domicilié sur le territoire de l'État prestataire ainsi que les membres de sa famille ne sauraient être exclus.

27 Il y a donc lieu de répondre à la première question qu'une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968.

28 La deuxième question, n'ayant été posée qu'en cas de réponse négative à la première question, est devenue sans objet.

Sur les dépens

29 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal du travail de Nivelles, par jugement du 20 avril 1984, dit pour droit:

Une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968.

Due Pescatore Bahlmann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 mars 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président de la deuxième chambre

O. Due