# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 5 mars 1991 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Les questions qui vous sont posées dans la présente affaire préjudicielle par le Social Security Commissioner vous conduisent, une nouvelle fois, à préciser la portée des articles 4 et 10 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 « règlement »), dans sa version issue du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 [1].

2. Le demandeur au principal est un ressortissant britannique qui a cotisé au régime français de sécurité sociale en qualité de travailleur non salarié. Il souffre de tétraplégie totale consécutive à des blessures qu'il a subies lors d'un accident de la circulation. Après être retourné au Royaume-Uni, une allocation de mobilité lui a été accordée par les autorités britanniques à compter du 4 mars 1981, date de sa demande, pour avoir, en principe, effet jusqu'au 21 août 2023, veille de la date de son 75e anniversaire.

3. Le Social Security Act de 1975 accorde, en effet, dans son article 37 A, un droit à une allocation de mobilité pour toute période au cours de laquelle la victime « souffre d'une infirmité physique telle qu'elle est soit inapte, soit pratiquement inapte à marcher ». Les Mobility Allowance Regulations de 1975 déterminent de façon plus détaillée les conditions d'ordre médical pour le bénéfice d'une telle allocation. Celles-ci ne sont pas contestées dans la présente affaire.

4. En revanche, la condition de résidence ou de présence en Grande-Bretagne posée par les mêmes dispositions crée ici difficulté. Selon la juridiction britannique [2], M. Newton s'est établi en France à titre permanent le 4 avril 1984 et a cessé, à cette date, d'avoir droit à l'allocation de mobilité. Il a alors formé devant un Social Security Appeal Tribunal un recours dont il a été débouté. Il a, ensuite, saisi le Social Security Commissioner, qui a introduit la présente demande de décision préjudicielle, laquelle vous invite à statuer sur les questions suivantes:

« Dans le cas d'un travailleur salarié ou non salarié ayant acquis, sous la seule législation du Royaume-Uni, un droit à allocation de mobilité au titre de l'article 37 A du Social Security Act 1975 mais n'ayant droit à aucune autre prestation au titre de la législation du Royaume-Uni:

a) l'allocation de mobilité est-elle une prestation relevant de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE)

* Langue originale: le français.

1 — JO L 230, p. 6.

2 — Demande de décision préjudicielle, point 2.

n° 1408/71 du Conseil, et non exclue en vertu de l'article 4, paragraphe 4;

b) dans l'affirmative, cette personne peut-elle continuer à percevoir l'allocation de mobilité, en vertu de l'article 10 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, alors qu'elle réside dans un autre État membre? »

5. Remarquons, tout d'abord, en présence d'une question aussi directe, comme le note pertinemment la Commission [3], que vous avez déjà affirmé à propos de demandes tendant à ce que vous qualifiez les dispositions nationales au regard du règlement n° 1408/71 que,

« si la Cour, statuant dans le cadre de l'article 177 du traité CEE, n'a pas compétence pour appliquer les règles communautaires à une espèce déterminée et, partant, pour qualifier une disposition du droit national au regard de cette règle, elle peut, cependant, fournir à la juridiction nationale les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui pourraient lui être utiles dans l'appréciation des effets de cette disposition » [4].

6. Le Social Security Commissioner vous demande donc, en premier lieu, si une telle prestation entre dans le champ de l'article 4, paragraphe 1, du règlement et n'en est pas exclue par le paragraphe 4. La première disposition précise: « Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent: ... b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain. » En revanche, la seconde disposition prévoit que le règlement n'est pas applicable à l'assistance sociale et médicale.

7. Il est donc indispensable de déterminer, aux fins de l'application du règlement, si la prestation appartient à l'une ou l'autre de ces catégories: prestation d'invalidité ou mesure d'assistance sociale.

8. Le gouvernement du Royaume-Uni [5] fait observer que l'allocation de mobilité n'a pas été incluse dans la déclaration qu'il a établie conformément à l'article 5 du règlement. Ce texte dispose, en effet, que « les États membres mentionnent les législations et régimes visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2, ... dans des déclarations notifiées et publiées conformément aux dispositions de l'article 97 ».

9. Si vous considérez [6] que la circonstance qu'un État membre *a mentionné* une loi dans cette déclaration doit être admise comme établissant que des prestations accordées sur la base de cette loi sont des prestations de sécurité sociale au sens dudit règlement, vous admettez [7] que

« l'*absence* de mention d'une législation nationale dans la déclaration faite par un État membre ne saurait empêcher la qualification de cette législation comme relevant du champ d'application du règlement » [8]

3 — Observations écrites, point 6.

4 — Arrêt du 17 juin 1975, Époux F., point 10 (7/75, Rec. p. 679).

5 — Observations écrites, point 4.6.

6 — Arrêt du 29 novembre 1977, Beerens (35/77, Rec. p. 2249, spécialement p. 2255).

7 — Arrêt du 27 janvier 1981, Vigier, point 15 (70/80, Rec. p. 229).

8 — Souligné par nous.

et que

« cette circonstance n'est pas déterminante ».

10. Votre jurisprudence affirme, par ailleurs, clairement que la distinction entre les prestations exclues et les prestations qui relèvent du champ d'application du règlement

« repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi » [9].

11. Parallèlement, vous reconnaissez suivant une jurisprudence constante que,

« s'il peut paraître souhaitable, du point de vue de l'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale, d'établir une distinction nette entre les régimes législatifs relevant, respectivement, de la sécurité sociale et de l'assistance, on ne saurait exclure la possibilité que, en raison de son champ d'application personnel, de ses objectifs et de ses modalités d'application, une législation s'apparente simultanément *à l'une et à l'autre* de ces deux catégories » [10].

12. L'allocation de mobilité prévue par le Social Security Act emprunte-t-elle à ces deux catégories de régimes? La Commission considère qu'elle a un caractère hybride [11]. D'une part cette prestation participerait de l'assistance sociale en ce qu'elle ne repose pas sur des périodes d'emploi ou d'assurance; d'autre part, elle se rattacherait à la sécurité sociale dans la mesure où elle ne fait pas application du critère de besoin et où elle est conférée comme un droit à ceux qui en remplissent les conditions d'attribution sans faire place à une appréciation individuelle et discrétionnaire de la situation de l'intéressé.

13. Votre jurisprudence qui concerne l'octroi de certaines allocations aux handicapés a déjà relevé cette référence aux deux catégories de prestations [12]. Pourtant, les législations concernées empruntaient encore davantage à l'assistance sociale puisqu'elles tenaient compte des besoins des personnes. Vous avez cependant tenu pour essentiel le fait que ces législations n'ayant pas choisi un système d'appréciation individuelle, caractéristique de l'assistance, conféraient aux bénéficiaires une *position légalement définie.* Vous avez conclu qu'étant donné qu'elles prévoyaient un droit légalement protégé à allocation pour handicapés elles relevaient, au regard des personnes visées par le règlement n° 3 qui a précédé le règlement n° 1408/71, du domaine de la sécurité sociale. Dans le cas de l'allocation de mobilité, on constate que le critère de besoin ne figure pas dans les conditions d'obtention d'une telle prestation, ce qui devrait permettre de reconnaître a fortiori qu'elle relève du champ de la sécurité sociale; comme le rappelle le juge a quo, « le *critère légal de base* du droit à allocation, inscrit à l'article 37 A du Social Security Act de

9 — Arrêt du 6 juillet 1978, Gillard, point 12 (9/78, Rec. p. 1661); arrêt du 5 mai 1983, Piscitello, point 10 (139/82, Rec. p. 1427).

10 — Arrêt du 24 février 1987, Giletti, point 9 (379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, Rec. p. 955) souligné par nous; voir aussi l'arrêt du 22 juin 1972, Frilli, point 13 (1/72, Rec. p. 457); arrêt du 28 mai 1974, Callemeyn, point 6 (187/73, Rec. p. 553); arrêt du 9 octobre 1974, Biason, point 9 (24/74, Rec. p. 999).

11 — Observations écrites, point 9.

12 — Arrêt 187/73, précité, point 7; arrêt du 13 novembre 1974, Costa/Belgique, point 7 (39/74, Rec. p. 1251).

1975, est que la personne souffre d'une infirmité physique telle qu'elle est soit inapte, soit pratiquement inapte à marcher » [13].

14. Dès lors, il reste à voir si les autres éléments caractérisant pareille allocation ne lui ôtent pas son caractère principal qui lui permet d'être rangée parmi les prestations d'invalidité visées par l'article 4, paragraphe 1, du règlement.

15. D'une part, elle ne repose pas sur des cotisations, mais ce facteur est indifférent puisque l'article 4, paragraphe 2, du règlement dispose que les prestations non contributives ne sont pas exclues de son champ d'application. Vous soulignez à cet égard que

« la qualification d'une allocation en tant que prestation de sécurité sociale couverte par le règlement ne dépend pas du mode de financement de cette allocation » [14].

16. D'autre part, le gouvernement du Royaume-Uni a fait observer que l'allocation de mobilité ne pourrait être tenue pour une prestation d'invalidité car son objectif n'est pas de compenser une réduction de la capacité de gain consécutive à l'invalidité [15]. Il est vrai qu'elle peut être versée à des personnes âgées de 5 à 75 ans, indépendamment d'une incapacité de travail. Cependant, il convient de relever que l'article 4, paragraphe 1, sous b), vise « les prestations d'invalidité, *y compris* celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain ». La locution, soulignée par nous, confirme que ces prestations, que l'on doit « entendre de la manière la plus large » [16], ne s'appliquent pas seulement aux incapacités de travail.

17. Le gouvernement du Royaume-Uni soutient enfin que l'allocation de mobilité n'est pas complémentaire d'une autre prestation versée au Royaume-Uni [17]. Le juge a quo a mentionné dans sa question que M. Newton n'avait droit, au titre de la législation du Royaume-Uni, à aucune prestation autre que l'allocation de mobilité. La Cour s'est, en effet, prononcée à plusieurs reprises dans des situations où l'allocation litigieuse venait compléter une autre prestation [18]. Cependant, cette circonstance ne nous paraît nullement décisive. Elle n'apparaît pas dans le règlement. De plus, d'un point de vue pratique, une telle exigence conduirait à réserver le bénéfice des règles de coordination des régimes de sécurité sociale aux personnes bénéficiant déjà d'une prestation principale, ce qui serait peu compatible avec la logique de ce régime communautaire. Enfin, vous avez déjà jugé que des allocations pour handicapés ne venant pas compléter d'autres prestations entraient dans le champ du règlement [19].

18. Aussi estimons-nous qu'une législation nationale prévoyant un droit, légalement protégé, à l'allocation de mobilité relève, au regard des personnes visées par le règlement n° 1408/71, du domaine de la sécurité sociale au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de ce règlement.

13 — Demande de décision préjudicielle, point 8, souligné par nous.

14 — Affaires jointes 379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, précitées point 7.

15 — Observations écrites, point 4.6.

16 — Affaire 39/74, précitée, point 10.

17 — Observations écrites, point 4.6.

18 — Affaire 187/73, précitée, point 11, et affaires jointes 379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, précitées, point 11.

19 — Affaire 39/74, précitée, point 11.

19. Le juge a quo vous demande en second lieu, au cas où l'allocation de mobilité serait considérée comme une prestation d'invalidité au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement, si l'article 10 de ce dernier doit permettre à son titulaire de percevoir cette allocation de mobilité alors qu'il réside dans un autre État membre.

20. L'article 10, paragraphe 1, du règlement indique que: « A moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces d'invalidité ... acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice. »

21. L'objet de cette disposition est, ainsi que vous l'avez affirmé à plusieurs reprises, de « favoriser la libre circulation des travailleurs et des membres de leur famille en protégeant les intéressés contre les préjudices qui pourraient résulter du transfert de leur résidence d'un État membre à un autre » [20].

22. La discussion repose avant tout sur la portée de cette disposition: le requérant au principal estime que l'article 10, paragraphe 1, du règlement doit lui permettre de continuer à percevoir l'allocation de mobilité alors qu'il réside dans un autre État membre, les termes de cette disposition lui paraissant dénués d'« ambiguïté » [21]. Le gouvernement du Royaume-Uni relève que les conditions de résidence et de présence formulées à l'article 37 A du Social Security Act ne sont pas destinées simplement à fixer des limites à la possibilité de bénéficier de la prestation mais sont « des conditions positives d'acquisition de la prestation et du droit permanent à cette prestation ». Or, l'article 10, paragraphe 1, ne concernerait pas les conditions d'attribution d'une prestation [22].

23. Une telle distinction ne nous paraît pas fondée. D'une part elle permettrait de tourner très facilement l'interdiction posée par l'article 10 du règlement, lequel verrait son utilité considérablement diminuée: il suffirait au législateur de ranger les conditions de résidence parmi les conditions d'attribution pour les faire échapper à cette interdiction. D'autre part, les objections soulevées par le gouvernement du Royaume-Uni vont à l'encontre de votre jurisprudence, selon laquelle l'article 10, paragraphe 1, du règlement implique non seulement que « l'intéressé conserve le droit de bénéficier des pensions, rentes et allocations acquises en vertu de la législation de l'un ou de plusieurs États membres, même après avoir fixé sa résidence dans un autre État membre, mais également qu'on ne saurait lui refuser l'acquisition d'un tel droit pour la seule raison qu'il ne réside pas sur le territoire de l'État où se trouve l'institution débitrice » [23].

24. Vous avez ajouté, dans votre arrêt Giletti [24], que l'article 10, paragraphe 1, posait une interdiction « en termes généraux » et que les seules exceptions qu'elle

20 — Affaire 139/82, précitée, point 15; voir aussi arrêt du 7 novembre 1973, Smieja, point 20 (51/73, Rec. p. 1213); affaires jointes 379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, précitées, point 14.

21 — Observations écrites, point 10.

22 — Observations écrites, points 5.5 et 5.6.

23 — Affaires jointes 379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, précitées, point 15; voir aussi arrêt du 10 juin 1982, Camera épouse Caracciolo, point 14 (92/81, Rec. p. 2213); arrêt du 23 octobre 1986, Van Roosmalen, point 39 (300/84, Rec. p. 3097).

24 — Précité, point 16.

souffrait devaient être « expressément prévues par la réglementation communautaire ». Aucune exception relative à cette règle n'y figure à l'heure actuelle. La Commission a émis une proposition de modification du règlement visant à empêcher que certaines prestations au nombre desquelles figure l'allocation de mobilité ne soient versées dans un État membre autre que celui de l'institution débitrice [25], mais ce texte n'a pas été adopté. Dans le cadre d'une affaire en manquement, vous avez récemment souligné dans un obiter dictum relatif à cette proposition [26] que la circonstance que le Conseil en soit saisi ne modifiait pas les obligations contenues dans les dispositions communautaires en vigueur. Il en résulte, comme le reconnaît d'ailleurs la Commission [27], que le règlement doit être interprété sous sa forme actuelle à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

25. Le représentant du gouvernement du Royaume-Uni a fait encore observer, lors de la procédure orale, que si l'on admettait la levée des clauses de résidence pour de telles prestations, des « conséquences surprenantes s'ensuivraient » puisque M. Newton, tout en résidant en France, pourrait bénéficier de l'allocation de mobilité au titre de la législation britannique et de l'allocation pour handicapé au titre de la législation française. Il a ajouté qu'il pourrait même s'établir sur le territoire d'un troisième État membre et cumuler le bénéfice de trois prestations.

26. Cet argument, révélateur d'une légitime préoccupation des États membres [28], ne saurait cependant suffire à vider la règle de l'article 10 de sa signification, laquelle doit s'appliquer, sauf exception prévue par la réglementation communautaire [29]. En revanche, si les États membres désirent empêcher ou réduire les cumuls, il leur est loisible, le cas échéant, de mettre en œuvre leurs législations en ce sens, conformément aux dispositions de l'article 12, paragraphe 2, du règlement.

27. Enfin, la Commission a avancé, lors de la procédure orale, un dernier argument auquel n'a souscrit le représentant du gouvernement du Royaume-Uni qu'à titre subsidiaire. Selon elle, l'allocation de mobilité, prestation non contributive, ne pourrait être exportée de l'État membre dans lequel se situe l'institution débitrice que si l'intéressé a travaillé dans ce dernier État. Cette condition supplémentaire semble inspirée par la crainte qu'un ressortissant communautaire ne sollicite des prestations d'États membres dans lesquels il n'a jamais travaillé ni même vécu afin qu'on les lui verse sur le territoire d'un autre État membre où il réside.

28. Il est vrai que la jurisprudence [30] selon laquelle on ne saurait

« refuser l'acquisition d'un tel droit pour la seule raison (que le ressortissant) ne réside pas sur le territoire de l'État où se trouve l'institution débitrice »,

prise à la lettre, pourrait laisser penser qu'aucun lien n'est exigé entre l'intéressé et l'État membre sollicité. Une telle interprétation serait excessive et irait au-delà de

25 — JO C 240 du 21.9.1985, p. 6.

26 — Voir l'arrêt du 12 juillet 1990, Commission/France, point 19 (C-236/88, Rec. p. I-3163).

27 — Observations écrites, point 18.

28 — Voir aussi la position du gouvernement belge, observations écrites, point 2.3.

29 — Affaires jointes 379/85, 380/85, 381/85 et 93/86, précitées, point 16.

30 — Précitée, note 22.

l'objet que vous assignez à l'article 10 du règlement, lequel est de « favoriser la *libre circulation des travailleurs et des membres de leur famille* en protégeant les intéressés contre les préjudices qui pourraient résulter du transfert de leur résidence d'un État membre à un autre »[31]. Cette disposition s'inscrit donc dans un contexte particulier et ne saurait être invoquée dans les situations abusives décrites par la Commission.

29. De plus, il faut rappeler que l'article 10 vise les prestations « acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres » et non celles acquises en qualité de travailleur au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres. D'ailleurs, vous avez admis dans votre arrêt du 5 mai 1983, Piscitello[32], qu'une ressortissante communautaire pouvait exporter une prestation acquise en Italie alors qu'elle n'avait jamais travaillé dans cet État membre. L'essentiel était que sa qualité de travailleur communautaire ou de membre de la famille d'un travailleur communautaire ne fût pas contestée[33].

30. Or, personne ne paraît contester la qualité de travailleur communautaire de M. Newton, qui a exercé des activités en France[34]. Par suite, il fait partie des personnes visées par l'article 2, paragraphe 1, du règlement auxquelles celui-ci s'applique. De plus, l'entrave qu'il subit semble bien résulter d'un changement de résidence d'un État membre à un autre. Tels sont les deux seuls éléments qu'il appartient au juge national de vérifier.

31. Il convient donc de reconnaître que l'allocation de mobilité est visée par la levée des clauses de résidence prévue à l'article 10, paragraphe 1, du règlement lorsque son bénéficiaire ne réside plus sur le territoire de l'État membre où se trouve l'institution débitrice.

32. Par conséquent, nous vous proposons de dire pour droit:

« 1) L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, doit être interprété comme s'appliquant à une allocation de mobilité, prestation pour handicapés, versée au titre de la législation d'un État membre à laquelle a été soumis un travailleur salarié ou non salarié ressortissant d'un État membre, pour autant que cette prestation confère à son bénéficiaire une position légalement définie, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins ou situations personnels, caractéristique de l'assistance sociale visée à l'article 4, paragraphe 4, dudit règlement.

31 — Affaire 139/82, précitée, point 15, souligné par nous.

32 — Précité.

33 — Voir les conclusions de l'avocat général M. Mancini, point 7.

34 — Demande de décision préjudicielle, point 7.

2) L'article 10 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que le versement d'une telle prestation ne peut être retiré au travailleur communautaire pour la seule raison que ce dernier ne réside plus sur le territoire de l'État membre où se trouve l'institution débitrice. »