ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)
29 avril 2004 *

Dans l'affaire C-160/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par l'Oberster Gerichtshof (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Friedrich Skalka

et

Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 4, paragraphe 2 bis, et 10 bis ainsi que de l'annexe II bis 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues, président de chambre, M. J.-P. Puissochet (rapporteur) et M^me^ F. Macken, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, par M^e^ P. Bachmann, Rechtsanwalt,

— pour le gouvernement autrichien, par M. H. Dossi, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement allemand, par M. W.-D. Plessing, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ H. G. Sevenster, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement finlandais, par M^me^ T. Pynnä, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, assisté de M^me^ E. Sharpston, QC,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. Braun et M^me^ H. Michard, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales du gouvernement autrichien, représenté par M. G. Hesse, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M^me^ C. Jackson, en qualité d'agent, assistée de M^me^ E. Sharpston, et de la Commission, représentée par M. G. Braun, à l'audience du 23 octobre 2003,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 25 novembre 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 mars 2002, parvenue à la Cour le 30 avril suivant, l'Oberster Gerichtshof a posé, en vertu de l'article 234 CE, une question préjudicielle sur l'interprétation des articles 4, paragraphe 2 bis, et 10 bis ainsi que

de l'annexe II bis 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, ci-après le «règlement n° 1408/71»).

2 Cette question a été posée dans le cadre d'une procédure opposant M. Skalka à la Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (organisme d'assurances sociales des professions industrielles et artisanales, ci-après, la «Sozialversicherungsanstalt»), au sujet du refus de cet organisme d'octroyer à M. Skalka le «supplément compensatoire» à sa pension de retraite prévu par le Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (loi fédérale du 11 octobre 1978, concernant l'assurance sociale pour les non-salariés travaillant dans le commerce, ci-après le «GSVG»).

Cadre juridique

Réglementation communautaire

3 L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose:

«Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

[...]

c) les prestations de vieillesse;

[...]»

4 Selon l'article 4, paragraphe 2 bis, dudit règlement, ce dernier 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 de cet article ou qui sont exclus au titre du paragraphe 4 du même article, lorsque ces prestations sont notamment destinées à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou accessoire, les éventualités correspondant aux branches visées au paragraphe 1, sous a) à h), dudit article.

5 L'article 10 bis, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose:

«Nonobstant les dispositions de l'article 10 et du titre III, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable bénéficient des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 4 paragraphe 2 *bis* exclusivement sur le territoire de l'État membre dans lequel elles résident et au titre de la législation de cet État, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II *bis*. Les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.»

6 L'annexe II bis du règlement n° 1408/71, intitulée «Prestations spéciales à caractère non contributif», comporte, à son point «K. Autriche», sous a), la mention suivante:

«Le supplément compensatoire (loi fédérale du 9 septembre 1955 concernant l'assurance sociale générale — ASVG, loi fédérale du 11 octobre 1978 concernant

l'assurance sociale pour les personnes travaillant dans le commerce — GSVG et la loi fédérale du 11 octobre 1978 sur l'assurance sociale pour agriculteurs — BSVG).»

Réglementation nationale

7 Le système autrichien d'assurance pension a pour objectif de fournir à l'assuré, au cours de sa vieillesse ou en cas de diminution de sa capacité de travail, une prestation qui tienne compte de son niveau de vie atteint avant son départ en retraite ou sa mise en invalidité.

8 Si la prestation ne permet pas de garantir un niveau de vie approprié, appelé «niveau de référence», en cas de périodes d'assurance trop courtes ou si la base de calcul est trop faible, la législation autrichienne prévoit le versement d'un supplément compensatoire. Le régime des suppléments compensatoires est organisé, pour une situation telle que celle du litige au principal, par la loi fédérale du 9 septembre 1955, concernant l'assurance sociale générale, et le GSVG.

9 En application de l'article 149, paragraphe 1, du GSVG, si le montant de la pension, majoré, en vertu des dispositions de l'article 150 de la même loi, du revenu net tiré d'autres sources ainsi que de tout autre montant devant être pris en compte, n'atteint pas le niveau de référence, le titulaire de la pension a droit à un supplément compensatoire égal à la différence entre le niveau de référence et le revenu personnel, à condition que l'intéressé ait sa résidence habituelle en Autriche.

10 Ce supplément ne peut être versé qu'à une personne bénéficiant d'un droit à pension au titre de l'assurance pension légale et il constitue une prestation complémentaire de cette pension. Il est calculé d'office par l'administration, à l'occasion de la demande de pension, sans qu'il soit besoin de faire une demande séparée, et il est versé par l'organisme d'assurance en même temps que la pension.

11 Le financement du supplément compensatoire est prévu à l'article 156 du GSVG. Le paragraphe 1 de cet article prévoit que, sans préjudice des dispositions du paragraphe 2 du même article, le supplément compensatoire doit être remboursé par le Land autrichien où se trouve le siège de l'organisme d'assistance qui en fait l'avance au bénéficiaire. Selon ledit paragraphe 2, l'État fédéral participe aux dépenses résultant du versement de suppléments compensatoires et détermine sa participation dans le Finanzausgleichsgesetz (loi de péréquation financière).

12 En réalité, le financement du supplément compensatoire est complètement assuré par l'État fédéral.

Litige au principal et question préjudicielle

13 Le demandeur au principal, M. Skalka, est un ressortissant autrichien. Il perçoit, depuis le 1er mai 1990, une pension pour incapacité de travail qui lui est versée par la Sozialversicherungsanstalt. Depuis qu'il a atteint l'âge de 60 ans, cette même prestation lui est délivrée sous la forme d'une pension de vieillesse anticipée pour longue période d'assurance.

14 M. Skalka a sa résidence habituelle à Ténériffe (Espagne) depuis la fin de l'année 1990. Le 16 décembre 1999, il a demandé, sur le fondement du GSVG, l'octroi d'un supplément compensatoire à la Sozialversicherungsanstalt. Cet organisme a, le 12 octobre 2000, rejeté ladite demande au motif que M. Skalka avait sa résidence habituelle à l'étranger et que la prestation en cause ne pouvait pas être exportée.

15 M. Skalka a formé un recours contre ce refus. Les juges du fond ont considéré, en première instance et en appel, que le supplément compensatoire était une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 10 bis du règlement n° 1408/71 et qui ne pouvait, en vertu de cet article, être octroyé à une personne résidant de façon habituelle dans un État membre autre que la république d'Autriche.

16 Les deux juridictions n'ont pas estimé utile de saisir la Cour d'une question préjudicielle relative à la qualification juridique de la prestation en cause au principal au regard du règlement n° 1408/71, au motif que l'arrêt du 8 mars 2001, Jauch (C-215/99, Rec. p. I-1901), donnait, sur ce point, les éléments de réponse suffisants.

17 M. Skalka, estimant que la Cour de justice aurait dû être saisie, a formé un recours en «Revision» contre l'arrêt d'appel devant l'Oberster Gerichtshof, qui a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions de l'article 10 bis du règlement [n° 1408/71] et celles de l'annexe II bis de ce règlement doivent-elles être interprétées en ce sens que le supplément compensatoire, au sens de la loi fédérale autrichienne du 11 octobre 1978 concernant l'assurance sociale pour les non-salariés travaillant dans le commerce, relève de son champ d'application et, partant, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du même

règlement, en sorte que la situation d'une personne comme le requérant qui, postérieurement au 1er juin 1992, remplit les conditions d'octroi de cette prestation est exclusivement régie par le système de coordination mis en place par ledit article 10 bis?»

Sur la question préjudicielle

18 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le supplément compensatoire, prévu par le GSVG, prestation inscrite à l'annexe II bis du règlement n° 1408/71, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, dudit règlement, de sorte que la situation d'une personne comme le requérant au principal qui, postérieurement au 1er juin 1992, remplit les conditions d'octroi de cette prestation est exclusivement régie, à compter du 1er janvier 1995, date d'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, par le système de coordination mis en place par l'article 10 bis du même règlement et, par suite, ne peut bénéficier qu'à une personne résidant habituellement en Autriche.

19 Les dispositions dérogatoires au caractère exportable des prestations de sécurité sociale, prévues à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, doivent être interprétées strictement. Cette disposition ne peut viser que les prestations qui satisfont aux conditions fixées à l'article 4, paragraphe 2 bis, du même règlement, à savoir les prestations qui présentent à la fois un caractère spécial et non contributif et qui sont mentionnées à l'annexe II bis dudit règlement (arrêt Jauch, précité, point 21).

20 Ainsi qu'il a été rappelé au point 6 du présent arrêt, le supplément compensatoire figure dans la liste des prestations spéciales à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement n° 1408/71, qui fait l'objet de l'annexe II bis, du même règlement.

21 Il reste donc à rechercher si, d'une part, la prestation en cause revêt un caractère spécial et couvre à titre supplétif, complémentaire ou accessoire les éventualités correspondant à une ou à plusieurs branches de sécurité sociale visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 et si, d'autre part, une telle prestation présente un caractère non contributif.

Prestation spéciale

22 Pour la Sozialversicherungsanstalt, pour l'ensemble des gouvernements ayant déposé des observations ainsi que pour la Commission, les prestations spéciales qui constituent l'objet de l'article 4, paragraphe 2 bis, sont des prestations spéciales à caractère mixte. Elles sont caractérisées par le fait qu'elles s'apparentent, d'une part, à la sécurité sociale en ce qu'elles bénéficient de droit à ceux qui remplissent les conditions pour percevoir la prestation de sécurité sociale à laquelle elles sont rattachées et, d'autre part, à l'assistance sociale, en ce sens qu'elles ne reposent pas sur des périodes d'activité ou de cotisation et qu'elles visent à atténuer un état de besoin manifeste.

23 Le supplément compensatoire autrichien remplirait les critères déjà dégagés par la Cour dans l'arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391).

24 Il aurait pour fonction d'assurer un complément de revenu aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale insuffisantes en garantissant un minimum de moyens d'existence à ces personnes dont l'ensemble des revenus se situe en dessous d'un plafond fixé par la loi. En ayant pour objectif de garantir un revenu minimal vital aux titulaires de pension, cette prestation aurait le caractère d'une aide sociale. Une telle prestation serait toujours étroitement liée à la situation économico-sociale du pays concerné et son montant, fixé par la loi, tiendrait compte du niveau de vie dans ledit pays. En conséquence, sa finalité se perdrait si elle devait être accordée en dehors de l'État de résidence.

25 Une prestation spéciale au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement n° 1408/71 se définit par sa finalité. Elle doit venir en remplacement ou en complément d'une prestation de sécurité sociale et présenter le caractère d'une aide sociale justifiée par des raisons économiques et sociales et décidée par une réglementation fixant des critères objectifs (voir, en ce sens, arrêts du 4 novembre 1997, Snares, C-20/96, Rec. p. I-6057, points 33, 42 et 43; du 11 juin 1998, Partridge, C-297/96, Rec. p. I-3467, point 34, et du 31 mai 2001, Leclère et Deaconescu, C-43/99, Rec. p. I-4265, point 32).

26 Ainsi que l'ont constaté tous les intervenants, le supplément compensatoire autrichien complète une pension de vieillesse ou d'invalidité. Il présente le caractère d'une assistance sociale en tant qu'il vise à assurer un minimum vital à son bénéficiaire, en cas de pension insuffisante. Son octroi repose sur des critères objectifs définis par la loi. Il doit, en conséquence être qualifié de «prestation spéciale» au sens du règlement n° 1408/71.

Prestation à caractère non contributif

27 Pour la Sozialversicherungsanstalt, pour l'ensemble des gouvernements ayant déposé des observations ainsi que pour la Commission, le supplément compensatoire autrichien n'a pas un caractère contributif.

28 Le critère déterminant en la matière est celui du financement réel de la prestation (voir, en ce sens, arrêt Jauch, précité, points 32 et 33). La Cour examine si ce financement est assuré directement ou indirectement par des cotisations sociales ou par des ressources publiques.

29 S'agissant du supplément compensatoire autrichien, les dépenses sont supportées provisoirement par un organisme social qui est, ensuite, intégralement remboursé par le Land concerné, lui-même percevant du budget fédéral les sommes nécessaires au financement de la prestation. Les cotisations des assurés n'entrent à aucun moment dans ce financement.

30 Il est par conséquent établi que le supplément compensatoire autrichien doit être regardé comme ayant un caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement n° 1408/71.

31 Il y a donc lieu de répondre à l'Oberster Gerichtshof que les dispositions de l'article 10 bis du règlement n° 1408/71 et celles de l'annexe II bis de ce règlement doivent être interprétées en ce sens que le supplément compensatoire, au sens du GSVG, relève du champ d'application dudit règlement et, par suite, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du même règlement, en sorte que la situation d'une personne qui, postérieurement au 1er juin 1992, remplit les conditions d'octroi de cette prestation est exclusivement régie, à compter du 1er janvier 1995, date d'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, par le système de coordination mis en place par ledit article 10 bis.

Sur les dépens

32 Les frais exposés par les gouvernements autrichien, allemand, néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (quatrième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par l'Oberster Gerichtshof, par ordonnance du 26 mars 2002, dit pour droit:

Les dispositions de l'article 10 bis 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, et celles de l'annexe II bis de ce règlement doivent être interprétées en ce sens que le supplément compensatoire, au sens du Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz (loi fédérale concernant l'assurance sociale pour les non-salariés travaillant dans le commerce), relève du champ d'application dudit règlement et, par suite, constitue une prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du même règlement, en sorte que la situation d'une personne qui, postérieurement au 1er juin 1992, remplit les conditions d'octroi de cette prestation est exclusivement régie, à compter du 1er janvier 1995, date d'adhésion de la république d'Autriche à l'Union européenne, par le système de coordination mis en place par ledit article 10 bis.

Cunha Rodrigues Puissochet Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 29 avril 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président de la quatrième chambre

J. N. Cunha Rodrigues