

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

Dans l'affaire 249/83,

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

Vera Hoeckx, résidant à Kalmthout (Belgique),

et

Centre public d'aide sociale de Kalmthout,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1, 2 et 4, du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale des salariés et à leur famille qui se déplacent dans l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), ainsi que 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. J. A. Pompé, greffier adjoint

**

rend le présent

* Langue de procédure: le néerlandais.

** considérant les observations présentées:

— pour le gouvernement britannique, par M^{me} G. Dagtoglou, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. J. Griesmar, en qualité d'agent, assisté de M^c F. Herbert, 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 28 octobre 1983, parvenu à la Cour le 10 novembre 1983, l'Arbeidsrechtbank Antwerpen (tribunal du travail d'Anvers) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 3, paragraphe 1, et 4, paragraphes 1, 2 et 4, du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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), et 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).
- 2 Ces questions sont posées dans le cadre d'un litige qui oppose au Centre public d'aide sociale de Kalmthout M^{me} Vera Hoeckx, demanderesse au principal, née à Kalmthout, de nationalité néerlandaise, qui demande le bénéfice d'une allocation de subsistance dite « minimum de moyens d'existence » (ci-après minimex), instituée par la loi belge du 7 août 1974 (*Moniteur belge* du 18 septembre 1974, p. 11363).
- 3 M^{me} Hoeckx, résidant en Belgique et émargeant au fond de chômage, est partie en France, en juin 1981, où elle a continué à toucher des allocations de chômage. Rentrée en Belgique en janvier 1982, le minimex lui fut accordé sur sa demande. Partie à nouveau en France le 28 mai 1982, ce minimex a cessé de lui être versé. De retour en Belgique, constatant qu'elle ne pouvait prétendre à des allocations de chômage, elle a introduit, le 19 avril 1983, une nouvelle demande d'octroi du minimex.
- 4 La demande a été rejetée par décision du 28 avril 1983 du conseil de l'aide sociale de Kalmthout. Contre cette décision, la demanderesse au principal a formé, le 9 mai 1983, un recours devant le tribunal du travail d'Anvers.

5 Le tribunal, constatant que la décision de rejet se fonde sur l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 janvier 1976 (*Moniteur belge* du 13 janvier 1976), aux termes duquel le droit au 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 », est d'avis que la discussion porte uniquement sur le point de savoir si le minimex doit ou peut être refusé à la demanderesse au principal au seul motif que, durant la période de cinq ans précédant sa demande, elle a résidé partiellement en France. Selon la juridiction nationale, la condition de résidence prévue à l'article 1^{er} de l'arrêté royal s'applique uniquement aux ressortissants communautaires, à l'exclusion des Belges. C'est dans ce contexte que la juridiction nationale a posé à la Cour les questions suivantes:

- « 1) 'Le droit à un minimum de moyens d'existence', conformément à ce que prévoit la loi du 7 août 1974, tombe-t-il dans le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 (article 4, paragraphes 1 et 2), ou s'agit-il ici d'assistance sociale' (au sens de l'article 4, paragraphe 4)?
- 2) L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 8 janvier 1976, relatif au minimum de moyens d'existence, dans la mesure où il dispose que 'les ressortissants des pays qui appartiennent à la Communauté économique européenne ..., pour avoir droit au minimum de moyens d'existence, doivent 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', alors qu'il n'impose pas cette condition aux Belges, n'est-il pas en contradiction avec le traité et avec le règlement n° 1408/71 (plus précisément l'article 3, paragraphe 1, relatif à l'égalité de traitement)?
- 3) Le 'minimum de moyens d'existence' prévu par la loi du 7 août 1974 est-il un 'avantage social' au sens du règlement n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté?
- 4) Subsidiairement, est-il conforme aux règlements précités de ne tenir compte que des périodes de résidence en Belgique afin de vérifier si la condition de résidence pour l'ouverture du droit à un minimum de moyens d'existence pour les ressortissants des pays membres de la Communauté économique européenne est remplie ou convient-il d'assimiler les périodes de résidence dans un autre pays membre de la Communauté à celles passées en Belgique?

- 6 Le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites. Cette dernière a aussi plaidé lors de la procédure orale.

- 7 Le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il conviendrait, surtout, d'examiner si l'appréciation de chaque cas individuel constitue une caractéristique essentielle de la loi du 17 août 1974. Un tel examen constituerait le critère défini par la Cour dans l'arrêt du 22 juin 1972 (Frilli, 1/72, Rec. p. 457) pour caractériser l'assistance sociale. Le gouvernement britannique est d'avis que tel n'est pas le cas en l'espèce, le minimex étant assuré à tous ceux dont les revenus ne dépassent pas un montant fixé. Cependant, ce droit à l'assistance ne serait associé à aucun des cas visés par le règlement n° 1408/71 et ne serait ouvert à tout demandeur majeur disposant d'un revenu inférieur au revenu fixé. Pour cette dernière raison, il s'agirait d'une assistance sociale.

- 8 La Commission soutient, en premier lieu, que, dans le champ d'application de la libre circulation de personnes, le principe d'égalité s'opposerait directement à la condition de résidence supplémentaire non prévue pour les ressortissants belges. Même si elle était étendue aux Belges, cette condition constituerait toujours une discrimination indirecte du fait qu'elle serait plus difficile à remplir pour les ressortissants des autres États membres. Elle estime, en second lieu, que la législation belge en cause diffère des régimes dont la Cour a eu à connaître en vue de leur classement dans les branches de sécurité sociale énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. Le minimum de moyens d'existence ne se rattacherait à aucun risque spécifique puisque son objet serait d'assurer aux plus défavorisés un minimum socio-vital, et relèverait donc nettement de la catégorie des avantages sociaux visés à l'article 7 du règlement n° 1612/68. De tels avantages sociaux ne sauraient être interprétés limitativement et comprendraient tous les avantages, liés ou non au contrat d'emploi, ainsi qu'il résulterait notamment de l'arrêt du 14 janvier 1982 (Reina, 65/81, Rec. p. 33).

Sur la première question

- 9 La première question vise, en substance, le problème de savoir si la prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, relève du champ d'application matériel

du règlement n° 1408/71 défini par l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement.

- 10 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, 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 lettres 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 ».
- 11 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.
- 12 S'il est vrai qu'on ne saurait exclure la possibilité que, 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.
- 13 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 1^{er}, 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 précitée).

- 14 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.
- 15 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, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, ne relève pas du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, défini par l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement.

Sur la deuxième question

- 16 La deuxième question, en ce qu'elle vise le problème de savoir si la condition d'avoir résidé effectivement sur le territoire d'un État membre pendant une période déterminée pour avoir droit à une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, dans la mesure où une telle condition n'est pas exigée des ressortissants de cet État membre, est en contradiction avec le règlement n° 1408/71 et plus précisément avec son article 3, paragraphe 1, est devenue sans objet. Pour autant qu'elle porte sur une contradiction de cette condition avec le traité CEE, il convient de traiter la deuxième question avec la troisième.

Sur la troisième question

- 17 La troisième question vise, en substance, le problème de savoir si la prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968. Dans le contexte de cette question, il convient de traiter la deuxième branche de la deuxième question à savoir si l'octroi de ce minimum de moyens d'existence peut être subordonné à la

condition-d'avoir résidé effectivement sur le territoire d'un État membre pendant une période déterminée, dans la mesure où une telle condition n'est pas exigée des ressortissants de cet État membre.

- 18 Pour répondre à la troisième question, il importe, au préalable, d'examiner si la prestation sociale de caractère général peut être considérée comme un avantage social au sens du règlement n° 1612/68.
- 19 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.
- 20 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.
- 21 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.

- 22 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.
- 23 En ce qui concerne le problème de savoir si un tel avantage social peut être subordonné à une condition de résidence s'appliquant uniquement aux autres ressortissants communautaires, il y a lieu de rappeler que la règle de non-discrimination est, en effet, comme le souligne à juste titre la Commission, le principe fondamental en ce qui concerne le champ d'application de la libre circulation, règle à laquelle se réfère, d'ailleurs, le règlement n° 1612/68. Il est énoncé dans l'article 48, paragraphe 2, du traité CEE, ainsi que dans les cinquième et sixième considérants et, plus précisément, dans l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, aux termes duquel le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie sur le territoire des autres États membres « des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux ».
- 24 Or, l'obligation de résidence constitue une condition supplémentaire exigée des travailleurs ressortissants d'un État membre, mais non des travailleurs nationaux. Il s'agit donc d'une discrimination évidente, fondée sur la nationalité des travailleurs.
- 25 En conséquence, il doit être répondu à la troisième question qu'une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968. L'article 7, paragraphe 2, de ce règlement doit être interprété en ce sens que l'octroi d'un tel avantage social ne peut être subordonné à la condition d'avoir résidé effectivement sur le territoire d'un État membre pendant une période déterminée, dans la mesure où une telle obligation n'est pas exigée des ressortissants de cet État membre.

Sur la quatrième question

- 26 La quatrième question, n'ayant été posée qu'à titre subsidiaire en cas d'une réponse négative à la deuxième question, est devenue sans objet.

Sur les dépens

- 27 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 l'Arbeidsrechtbank Antwerpen (tribunal du travail d'Anvers), par jugement du 28 octobre 1983, dit pour droit:

- 1) Une prestation sociale garantissant, de façon générale, un minimum de moyens d'existence, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, ne relève pas du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, défini par l'article 4, paragraphes 1 et 2, dudit règlement.
- 2) Une prestation sociale garantissant, de façon générale, un minimum de moyens d'existence, telle que prévue par la loi belge du 7 août 1974, constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968. L'article 7, paragraphe 2, de ce règlement doit être interprété en ce sens que l'octroi d'un tel avantage social ne peut être subordonné à la condition d'avoir résidé effectivement sur le territoire d'un État membre pendant une période déterminée, dans la mesure où une telle obligation n'est pas exigée des ressortissants de cet État membre.

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