

ARRÊT DE LA COUR (DEUXIÈME CHAMBRE)
DU 17 DÉCEMBRE 1981 ¹

Regina
contre Social Security Commissioner,
ex parte Norman Ivor Browning
(demande de décision préjudicielle,
formée par la High Court of Justice, Queen's Bench Division,
Divisional Court de Londres)

«Assurance vieillesse/décès — 'Prestation minimale'»

Affaire 22/81

Sommaire

Sécurité sociale des travailleurs migrants — Assurance vieillesse et décès — Complément de pension — Garantie d'un revenu minimal — Prestation minimale — Notion
(Règlement du Conseil n° 1408/71, art. 50)

L'article 50 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il n'y a «prestation minimale» que si la législation de l'État de résidence comporte une garantie spécifique ayant pour objet d'assurer aux bénéficiaires de prestations de

sécurité sociale un revenu minimal dépassant le niveau des prestations auxquelles ils pourraient prétendre en fonction du seul état de leurs périodes d'affiliation et de leurs cotisations.

Dans l'affaire 22/81

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court de Londres et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

¹ — Langue de procédure: l'anglais.

REGINA

et

SOCIAL SECURITY COMMISSIONER, antérieurement National Insurance Commissioner, EX PARTE NORMAN IVOR BROWNING,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 50 du règlement du Conseil n° 1408/71, 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,

LA COUR (deuxième chambre)

composée de MM. O. Due, président de chambre, P. Pescatore et A. Chloros, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

M. Robert Stanley, ressortissant irlandais, a été affilié, en tant que travailleur

salarié, au régime de sécurité sociale irlandais de septembre 1935 au 25 janvier 1955, puis, à partir de cette date, au régime de sécurité sociale du Royaume-Uni.

M. Stanley a, le 8 mai 1973, atteint l'âge de 65 ans. Résidant au Royaume-Uni, il a introduit, en temps utile, une demande de pension de retraite auprès du Department of Health and Social Security (Ministère anglais de la santé et de la sécurité sociale).

L'Insurance Officer compétent a, par décision du 27 mars 1973, accordé à M. Stanley, à compter du 31 mai 1973, une pension de retraite déterminée, par référence aux périodes d'assurance accomplies par lui au Royaume-Uni, conformément à l'article 46, paragraphe 1 du règlement du Conseil n° 1408/71, 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; version codifiée: JO 1980, C 138, p. 1). M. Stanley avait, en plus, droit, de la part des institutions de sécurité sociale irlandaises, à une pension de retraite calculée selon la règle du «prorata», conformément à l'article 46, paragraphe 2 du règlement n° 1408/71.

L'Insurance Officer a également accordé à M. Stanley un complément de prestation, en application de l'article 50 du règlement n° 1408/71, qui, dans sa version modifiée par l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (JO 1972, L 73, p. 14) et la décision du Conseil, du 1^{er} janvier 1973, portant adaptation des actes relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres aux Communautés européennes (JO 1973, L 2, p. 1), dispose:

Le bénéficiaire de prestations auquel le présent chapitre a été appliqué ne peut,

dans l'État sur le territoire duquel il réside et au titre de la législation duquel une prestation lui est due, percevoir un montant de prestations inférieur à celui de la prestation minimale fixée par ladite législation pour une période d'assurance ou de résidence égale à l'ensemble des périodes prises en compte pour la liquidation conformément aux dispositions des articles précédents. L'institution compétente de cet État lui verse éventuellement, pendant toute la durée de sa résidence sur le territoire de cet État, un complément égal à la différence entre la somme des prestations dues en vertu du présent chapitre et le montant de la prestation minimale.

Le montant du complément attribué à M. Stanley représentait la différence entre, d'une part, le montant théorique de la pension à laquelle il eût pu prétendre, conformément à l'article 46, paragraphe 2, lettre a) du règlement n° 1408/71, si toutes les périodes d'assurance accomplies par lui en Irlande et au Royaume-Uni n'avaient été accomplies que dans ce dernier État et, d'autre part, le montant total des pensions qui lui avaient été accordées par le Royaume-Uni et l'Irlande.

Par décision du 27 janvier 1977, l'Insurance Officer a révisé, avec effet au 6 janvier 1977, le montant de la pension de retraite qu'il avait accordée précédemment à M. Stanley; en particulier, il a décidé de ne plus lui verser le complément de prestation au titre de l'article 50 du règlement n° 1408/71.

Une réclamation de M. Stanley ayant été rejetée par la commission locale de Worthing, il a introduit un recours auprès du Social Security Commissioner, antérieurement National Insurance Commissioner. Celui-ci, par décision du 13 septembre 1979, a décidé le maintien de la décision initiale de l'Insurance

Officier octroyant à M. Stanley le complément de prestation prévu par l'article 50 du règlement n° 1408/71.

L'Insurance Officer s'est pourvu contre cette décision, le 19 décembre 1979, devant la Divisional Court de la Queen's Bench Division de la High Court of Justice. Par son recours, il demande l'annulation de la décision du Commissioner, au motif que la législation du Royaume-Uni ne connaîtrait pas de «prestation minimale» et, par conséquent, pas de complément payable au titre de l'article 50 du règlement n° 1408/71.

La High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, a, par ordonnance du 18 décembre 1980, décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

- 1) Existe-t-il une prestation minimale, au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71 du Conseil, lorsque la législation d'un État membre subordonne le droit à une prestation de retraite forfaitaire à la moyenne annuelle des cotisations hebdomadaires forfaitaires — moyenne qui est de 50 au moins — qu'un demandeur a payées ou dont il a été crédité durant la période séparant son affiliation au régime d'assurance et la date à laquelle il atteint l'âge de la retraite et lorsque, si cette condition n'est pas remplie, mais si la moyenne annuelle n'est pas inférieure à 13, ladite législation prévoit l'allocation d'une pension de retraite à un taux réduit, déterminée uniquement par référence à la moyenne des cotisations du demandeur pendant cette période?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, la «prestation minimale» est-elle égale

- a) au montant de prestation le plus faible qui peut être versé à une personne assurée au titre de la législation de cet État, c'est-à-dire pour une moyenne de cotisation de 13;
- b) au montant qui eût été payable au demandeur en vertu de la législation de cet État, compte tenu de toutes les périodes d'assurance accomplies au titre des législations de tous les États membres auxquelles il a été assujéti;
- ou
- c) à un autre montant et, dans l'affirmative, lequel?

L'ordonnance de la High Court of Justice a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 février 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 27 mars 1981 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. John Forman, membre de son service juridique, le 24 avril par l'Insurance Officer, M. Norman Ivor Browning, demandeur au principal, représenté par M^e David N. R. Latham, barrister, du Middle Temple, instruit par Anne Brenda Farthing, Senior Legal Assistant au Department of Health and Social Security, et à la même date du 24 avril 1981 par M. Robert Stanley, défendeur au principal, représenté par M^e Richard J. B. Drabble, barrister, du Inner Temple, instruit par W. J. Brazier & Forsyth, solicitors.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité la Commission à expliciter, par écrit, en

quoi consistent les «prestations minimales», au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71, prévues par certaines législations nationales; il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

Par ordonnance du 1^{er} juillet 1981, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2 de son règlement de procédure, a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

L'Insurance Officer, M. Norman Ivor Browning, demandeur au principal, estime que la première question posée par la High Court of Justice comporte une réponse négative et qu'il n'y a donc pas lieu de répondre à la seconde.

a) Le droit à une pension de retraite aurait, en 1973, dépendu de l'article 30 du National Insurance Act de 1965 et des décrets d'application de cet acte. Il aurait été soumis à la condition que l'intéressé ait versé au moins 156 cotisations forfaitaires, payables hebdomadairement, durant la période séparant son affiliation au régime de sécurité sociale et la date à laquelle il atteint l'âge de la retraite, la moyenne annuelle des cotisations versées par lui ou dont il a été crédité ne pouvant être inférieure à 50. L'assuré ne remplissant pas cette double condition de cotisation n'aurait, en principe, eu droit à aucune pension de retraite; toutefois, les National Insurance (Widows Benefit and Retirement Pensions) Regulations (décret relatif au régime national de sécurité sociale, prestation de veuves et pensions de retraite) de 1972 auraient prévu une pension à taux réduit en

faveur de l'assuré ayant versé plus de 156 cotisations, mais dont la moyenne annuelle des cotisations versées ou créditées était égale ou supérieure à 13 et inférieure à 50.

En dehors de cette pension «forfaitaire», la loi aurait prévu également une pension majorée, la «prestation progressive», représentant une forme rudimentaire de liaison aux revenus professionnels.

La législation britannique n'aurait pas comporté de pension minimale. Le niveau de la prestation forfaitaire aurait dépendu entièrement de la comparaison entre le nombre des cotisations versées et la durée d'assurance; en particulier, il n'aurait pas été prévu de prestation minimale basée sur la durée de résidence, la durée d'assurance ou un nombre déterminé de cotisations.

b) La conception selon laquelle un bénéficiaire de prestations résidant au Royaume-Uni aurait droit, en vertu de l'article 50 du règlement n° 1408/71, à un complément lui assurant le versement d'une prestation calculée conformément à l'article 46, paragraphe 2, lettre a) du règlement procéderait d'une interprétation erronée du concept de «prestation minimale»: elle assimilerait la «prestation minimale», au sens de l'article 50, au «montant théorique de la prestation», visé à l'article 46, paragraphe 2, lettre a). Or, cette interprétation ne correspondrait ni au texte de l'article 50 ni à son objectif et aurait été rejetée par la Cour dans son arrêt du 30 novembre 1977 (affaire 64/77, Torri, Recueil p. 2299).

Le champ d'application de l'article 50 du règlement n° 1408/71 serait limité: il ne devrait être mis en œuvre que par les institutions des États membres qui prévoient un montant minimal pour les prestations en question; le complément viserait à garantir que, dans les États

membres qui connaissent une telle prestation minimale, le travailleur migrant reçoive au moins, lorsque certaines conditions relatives à la durée d'assurance ou de résidence sont remplies, cette pension minimale.

Il n'existerait pas de distinction fondamentale entre le litige au principal et l'affaire Torri, dans laquelle la Cour a jugé que l'article 50 ne peut s'appliquer que dans les cas où la législation de l'État membre sur le territoire duquel le travailleur réside connaît une pension minimale. La législation du Royaume-Uni instituerait une pension dont le montant résulte d'une comparaison entre la vie active du travailleur et le nombre des cotisations qu'il a versées au cours de cette période; aucune disposition ne prévoirait un niveau de pension qui serait payable indépendamment du nombre et de la moyenne des cotisations versées, de la durée d'assurance et de la durée de résidence. La situation varierait d'un demandeur à l'autre, en fonction de la manière dont il a personnellement été assuré, comme c'était le cas dans l'affaire Torri. La «prestation minimale» ne saurait varier entre zéro et la prestation forfaitaire maximale payable pour une moyenne de cotisation de 50.

c) Le règlement n° 1408/71, par ailleurs, exigerait la notification et la publication, conformément à l'article 96, de déclarations des États membres mentionnant les prestations minimales visées à l'article 50. Une telle déclaration présupposerait l'existence d'un niveau de prestations facile à déterminer, à savoir la «prestation minimale», et elle ne serait pas pertinente si l'article 50 vise à assurer le paiement d'une prestation en fonction de la moyenne constatée des cotisations de l'intéressé, de la rémunération ou d'autres facteurs variables similaires. Le

concept de «prestation minimale» devrait être défini par référence au droit interne; s'il s'agissait d'une prestation à déterminer par l'application du «montant théorique de la prestation» visé à l'article 46, paragraphe 2, lettre a) du règlement, cette prestation ne pourrait pas être une «prestation minimale», susceptible d'être notifiée conformément aux articles 5 et 96.

Il n'existerait une «prestation minimale», au sens de l'article 50, que lorsque la législation de l'État membre prévoit clairement un tel «minimum» et que les conditions éventuelles auxquelles la liquidation de ce minimum est subordonnée dépendent seulement de la durée de résidence ou d'assurance. Tel serait le cas des États membres (France, Italie, Luxembourg) dont la législation prévoyait à l'époque un «minimum» analogue à celui auquel devrait s'appliquer l'article 50 et qui ont fait des déclarations au titre de l'article 5 du règlement.

Il résulterait de la modification de la déclaration révisée du Royaume-Uni prévue à l'article 5 du règlement n° 1408/71 (JO 1977, C 89, p. 2) que la législation britannique ne prévoit pas de prestation minimale au sens de l'article 50.

M. Robert Stanley, défendeur au principal, considère que la notion de «prestation minimale», au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71, désigne le montant le plus bas qui serait payable au titre de la législation applicable, pour autant qu'un tel montant existe, pour la

période totalisée; il existerait une «prestation minimale» lorsque la législation d'un État membre permet de déterminer avec précision le montant minimal de la prestation payable, en tenant compte seulement de la durée des périodes d'assurance à prendre en considération, et non pas d'éléments personnels du demandeur, tels que le montant de ses revenus professionnels. Le but fondamental du système forfaitaire britannique serait de garantir à un demandeur, assuré pendant toute sa vie active, un droit à une pension forfaitaire, dont le montant ne varierait pas en fonction de ses revenus professionnels; une telle pension serait la pension minimale, fixée par la législation britannique pour un travailleur qui a exercé une activité salariée dans la Communauté pendant toute sa vie active.

a) S'agissant de la méthode d'application du règlement n° 1408/71 au système forfaitaire britannique, il conviendrait de retenir que les autorités britanniques sont tenues de considérer que des cotisations forfaitaires ont été versées pendant toute la durée des «périodes d'assurance» accomplies dans des États membres autres que le Royaume-Uni; les difficultés rencontrées dans le litige au principal proviendraient essentiellement du fait qu'il n'a pas été compris qu'examiner le nombre des cotisations forfaitaires versées équivaut à examiner la durée d'une période d'assurance accomplie.

b) L'article 50 du règlement n° 1408/71 devrait donc être interprété en ce sens qu'il implique la supposition que des cotisations forfaitaires ont été versées pendant toute la durée des périodes prises en compte pour la liquidation conformément aux dispositions des arti-

cles précédents. La législation britannique fixerait une prestation minimale pour une période d'assurance d'une durée déterminée, dès lors qu'il serait admis que des cotisations forfaitaires ont été versées pendant toute cette période d'assurance; il ne serait pas nécessaire d'examiner aussi des éléments personnels au demandeur.

c) La jurisprudence Torri de la Cour ne contredirait nullement le texte clair de l'article 50 du règlement n° 1408/71, selon lequel il existe une pension minimale lorsque le montant de la pension due peut être établi par référence uniquement à la durée des périodes d'assurance.

d) Si l'article 50 du règlement n° 1408/71 devait, par hypothèse, être interprété selon une approche basée sur le but social des législations d'autres États membres, supposées tendre à garantir un revenu minimal, il faudrait constater que la pension forfaitaire due au titre de la législation britannique présente toutes les caractéristiques essentielles d'une pension minimale, au sens large. Pour autant que le système britannique antérieur à l'année 1975 aurait comporté, d'une part, une pension minimale de nature forfaitaire, payable dès que le demandeur a été assuré pendant toute sa vie active, d'autre part, un élément de liaison aux revenus professionnels, il n'y aurait aucune difficulté à définir cette pension comme la pension minimale visée à l'article 50; les différences entre la situation britannique avant 1975 et la situation hypothétique dans laquelle il n'existerait pas en fait d'élément de liaison aux revenus professionnels et le droit à la pension forfaitaire serait fonction d'une moyenne annuelle de cotisations forfaitaires.

taires versées ou créditées ne seraient pas des différences fondamentales.

e) Le nouveau régime britannique des pensions, résultant du Social Security Act et du Social Security Pensions Act de 1975, malgré le changement de terminologie, tendrait clairement à ce que chaque pensionné, assuré au Royaume-Uni pendant toute sa vie active, ait droit à la «pension de base»; en outre, la question de savoir si un demandeur a droit à la pension de base forfaitaire pourrait être résolue uniquement par référence à la durée des périodes d'assurance accomplies, tout comme la question de la détermination du montant de la pension de base due lorsque le demandeur totalise un nombre d'«années utiles» insuffisant pour avoir droit au montant forfaitaire intégral. Par ailleurs, le montant de la «pension complémentaire» ne pourrait être établi que par référence au montant effectif des revenus professionnels perçus par le demandeur. Il n'y aurait, dès lors, aucune difficulté à identifier la «pension de base» comme étant la «pension minimale» au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71 et il serait anormal de prétendre qu'il n'aurait, avant 1975, pas existé de «pension minimale», pour l'unique raison qu'aurait alors été seule prévue la pension forfaitaire, à l'exclusion de toute pension complémentaire.

La Commission fait observer que la question posée à la Cour consiste à savoir si, aux fins de l'application de l'article 50 du règlement n° 1408/71, il existe une «prestation minimale» au titre de la législation britannique sur la sécurité sociale et, dans l'affirmative, comment elle doit être calculée.

a) La déclaration la plus récente faite par le Royaume-Uni, conformément à l'article 5 du règlement n° 1408/71, pour l'application de l'article 50 comporterait la mention «néant» sous la rubrique «prestations minimales visées à l'article 50 du règlement» (JO 1977, C 89, p. 2). Cette déclaration serait identique à celle de quatre autres États membres (Danemark, Irlande, République fédérale d'Allemagne et Pays-Bas), tandis que les déclarations faites par la Belgique, la France, l'Italie et le Luxembourg contiendraient des références plus ou moins détaillées à la législation nationale (JO 1980, C 139, p. 1); tel serait également le cas de la Grèce (JO 1981, C 143, p. 1).

b) Selon la jurisprudence Torri, l'article 50 du règlement n° 1408/71 ne s'appliquerait que dans les cas où la législation d'un État membre sur le territoire duquel le travailleur réside connaît une pension minimale; il résulterait également de cet arrêt que l'article 50 vise les cas où les carrières du travailleur, au titre des législations des États auxquelles il a été soumis, ont été relativement brèves, de sorte que le montant total des prestations dues par ces États n'atteint pas un niveau de vie raisonnable, et qu'en vue de remédier à cette situation, l'article 50 dispose que, lorsque la législation de l'État de résidence prévoit une prestation minimale, la prestation due par cet État sera augmentée. La Cour aurait aussi fait allusion à «l'objet limité» de l'article 50.

c) L'article 50, selon son en-tête, concernerait l'attribution d'un complément lorsque, même après avoir ajouté les prestations dues au titre des législations des États membres concernés, on

n'atteint pas le minimum prévu par la législation d'un État membre donné. La «prestation minimale» serait définie à la première phrase de l'article 50: elle ne pourrait être inférieure à celle «fixée» par la législation d'un État membre donné, pour «une période d'assurance ou de résidence égale à l'ensemble des périodes prises en compte pour la liquidation conformément aux dispositions des articles précédents», c'est-à-dire, dans le cas d'espèce, les périodes accomplies en Irlande et au Royaume-Uni; en d'autres termes, la base de l'éventuel paiement d'un complément serait le montant — minimal — fixé par la législation d'un État membre qui serait payable à condition qu'ait été accomplie une période donnée d'assurance ou de résidence.

d) Au titre des déclarations des nouveaux États membres prévues à l'article 5 du règlement n° 1408/71, le Royaume-Uni aurait, en ce qui concerne les prestations minimales visées à l'article 50 du règlement, indiqué (JO 1973, C 43, p. 7) que «les montants du taux uniforme de la pension ou de la rente de vieillesse et des prestations de survivant dépendent de la moyenne annuelle des cotisations versées ou créditées au cours de la carrière d'assurance et sont fixés dans les règlements arrêtés» en vertu notamment du National Insurance Act 1965 (loi sur l'assurance nationale 1965) du 5 août 1965. A l'époque, cette déclaration aurait été interprétée par les autorités britanniques comme signifiant: si le montant total est inférieur au montant qui aurait dû être versé si toutes les périodes d'assurance de l'intéressé avaient été accomplies dans l'État membre de la Communauté dans lequel il réside de façon permanente, cet État lui paiera un complément égal à la différence entre les deux montants.

e) Cependant, cette déclaration aurait été modifiée en 1977 (JO C 39, p. 1) et remplacée par la mention «néant».

A cet égard, il conviendrait de tenir compte des observations suivantes.

Conformément à l'article 5 du règlement n° 1408/71, portant en en-tête «déclarations des États membres concernant le champ d'application du présent règlement», les États membres devraient mentionner les prestations minimales, si elles existent, visées à l'article 50; ces déclarations devraient être non seulement notifiées conformément à l'article 96, mais également publiées au Journal Officiel. Or, la déclaration du Royaume-Uni mentionnerait clairement «néant».

L'article 50 ne saurait, en toute hypothèse, permettre de tirer avantage d'un système national de sécurité sociale pour fixer une pension minimale et pour accorder, de ce fait, une prestation augmentée, comme si les différentes périodes avaient toutes été accomplies dans l'État membre en cause. L'article 50 concernerait le paiement de la prestation minimale, dépendant d'une période d'assurance ou de résidence, lorsque celle-ci est fixée par la législation de cet État membre, et que ce paiement ne pourrait être effectué même en prenant en compte les périodes accomplies dans l'État membre (ou les États membres) autre(s) que l'État membre de résidence.

L'examen des déclarations des autres États membres ferait apparaître que les prestations minimales visées à l'article 50 sont destinées à garantir, au plan

national, un niveau de vie minimal déterminé. L'article 50 ne pourrait, logiquement, être destiné qu'à permettre à un travailleur d'obtenir, dans tous les cas, la prestation minimale fixée dans un État membre donné, à condition qu'il y en ait une, pour une période d'assurance ou de résidence donnée.

f) Il conviendrait de donner aux questions posées la réponse suivante:

Comme la Cour l'a déjà déclaré dans son arrêt dans l'affaire 64/77, Torri, l'article 50 du règlement n° 1408/71 ne saurait s'appliquer que dans les cas où la législation de l'État membre sur le territoire duquel le travailleur réside connaît une pension minimale.

III — Procédure orale

L'Insurance Officer, M. Norman Ivor Browning, demandeur au principal, représenté par M^c Latham, M. Robert Stanley, défendeur au principal, représenté par M^c Louis Blom Cooper, Queen's Counsel, du Middle Temple, et la Commission, représentée par M. Forman, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 15 octobre 1981.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 19 novembre 1981.

En droit

- 1 Par ordonnance du 18 décembre 1980, parvenue à la Cour le 5 février 1981, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court de Londres, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 50 du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés (JO L 149, p. 2, texte codifié: JO 1980, C 138, p. 1), en ce qui concerne, plus particulièrement, la signification de la notion de «prestation minimale».
- 2 Il résulte du dossier que le défendeur devant la High Court of Justice, M. Robert Stanley, ressortissant irlandais fixé au Royaume-Uni, a accompli des périodes d'assurance d'abord dans son pays d'origine, ensuite au Royaume-Uni. Ayant atteint l'âge de la pension en 1973, il a obtenu, par décision de l'Insurance Officer du 27 mars 1973, une pension de vieillesse, établie conformément aux dispositions de l'article 46, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. En sus de cette pension, l'Insurance Officer lui a reconnu un supplément de pension, par référence à l'article 50 du même règlement,

aux termes duquel le bénéficiaire de prestations peut avoir droit, dans certaines circonstances, à un complément de pension égal à la «différence» entre la somme des prestations dues en vertu du règlement et le montant de la «prestation minimale».

- 3 L'Insurance Officer a considéré comme «prestation minimale» la prestation due en vertu de la législation du Royaume-Uni et comme «différence», au sens de l'article 50, l'écart entre cette prestation et la pension qui aurait été due si toutes les périodes d'assurance avaient été accomplies au Royaume-Uni. Il a donc accordé une pension égale au «montant théorique» défini par l'article 46, paragraphe 2, lettre a), du règlement. Cette décision s'explique par la circonstance qu'à l'époque, le Gouvernement du Royaume-Uni avait déclaré, en vertu des articles 5 et 50 du règlement n°1408/71, comme «prestations minimales visées à l'article 50 du règlement» certaines prestations dues, notamment, en vertu du National Insurance Act 1965, tel que modifié dans la suite (JO 1973, C 43, p. 7, sub. II).
- 4 Cette déclaration, mise à jour en 1975 (JO C 245, p. 2, sub. II), a été remplacée ultérieurement par une déclaration, publiée au Journal Officiel du 14 avril 1977, C 89, p. 2, et libellée en ces termes: «Prestation minimale visée à l'article 50 du règlement — *néant*». C'est peu avant la publication de cette déclaration, à savoir le 27 janvier 1977, que l'Insurance Officer a pris une décision modificative de sa première décision, retirant à M. Stanley, avec effet au 6 janvier 1977, l'avantage qui lui avait été précédemment accordé au titre de l'article 50 du règlement.
- 5 M. Stanley a introduit contre cette décision, auprès de la commission locale compétente, une réclamation, qui a été rejetée. Il a fait appel de cette décision devant le Social Security Commissioner, antérieurement National Insurance Commissioner, qui, le 13 septembre 1979, a statué en ce sens que la décision originaire de l'Insurance Officer devait être maintenue et qu'il n'y avait pas lieu de la réviser.
- 6 Il résulte de la motivation de cette décision que le Social Security Commissioner considère qu'au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71, il y a lieu d'entendre par «prestation minimale» le plus petit montant dû en vertu

de la loi britannique pour l'ensemble des périodes d'assurance à prendre en considération. La pension forfaitaire calculée sur la base de périodes d'assurance ainsi déterminées représente, selon le Commissioner, la pension minimale déterminée par la législation britannique. Si ce montant coïncide avec le «montant théorique» envisagée par l'article 46, paragraphe 2, lettre a), du règlement, il s'agit, selon le Commissioner, d'une simple coïncidence. Le Commissioner estime que cette interprétation est conforme à l'article 50 du règlement et qu'on ne saurait opposer à cette interprétation les motifs de l'arrêt de la Cour du 30 novembre 1977 (Torri, 64/77, Recueil p. 2299), invoqué devant lui par l'Insurance Officer.

- 7 L'Insurance Officer a fait appel de cette décision devant la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court. Contrairement au Social Security Commissioner, il considère, conformément à ce qui a été déclaré en 1977 par le Gouvernement du Royaume-Uni, que la législation britannique ne comporte en réalité aucune «prestation minimale» correspondant à l'objet de l'article 50 du règlement.
- 8 C'est en vue de tirer au clair cette notion que la High Court of Justice a posé à la Cour deux questions libellées comme suit:
 - 1) Existe-t-il une prestation minimale, au sens de l'article 50 du règlement n° 1408/71 du Conseil, lorsque la législation d'un État membre subordonne le droit à une prestation de retraite forfaitaire à la moyenne annuelle des cotisations hebdomadaires forfaitaires — moyenne qui est de 50 au moins — qu'un demandeur a payées ou dont il a été crédité durant la période séparant son affiliation au régime d'assurance et la date à laquelle il atteint l'âge de la retraite et lorsque, si cette condition n'est pas remplie, mais si la moyenne annuelle n'est pas inférieure à 13, ladite législation prévoit l'allocation d'une pension de retraite à un taux réduit, déterminée uniquement par référence à la moyenne des cotisations du demandeur pendant cette période?
 - 2) En cas de réponse affirmative à la première question, la «prestation minimale» est-elle égale
 - a) au montant de prestation le plus faible qui peut être versé à une personne assurée au titre de la législation de cet État, c'est-à-dire pour une moyenne de cotisation de 13;
 - b) au montant qui eût été payable au demandeur en vertu de la législation de cet État, compte tenu de toutes les périodes d'assurance accomplies

au titre des législations de tous les États membres auxquelles il a été assujéti; ou

c) à un autre montant et, dans l'affirmative, lequel?

- 9 En vue de répondre à ces questions, il y a lieu de rappeler tout d'abord l'intitulé et le texte de l'article 50 du règlement n° 1408/71:

Attribution d'un complément lorsque la somme des prestations due au titre des législations des différents États membres n'atteint pas le minimum prévu par la législation de celui de ces États sur le territoire duquel réside le bénéficiaire.

Le bénéficiaire de prestations auquel le présent chapitre a été appliqué ne peut, dans l'État sur le territoire duquel il réside et au titre de la législation duquel une prestation lui est due, percevoir un montant de prestations inférieur à celui de la prestation minimale fixée par ladite législation pour une période d'assurance égale à l'ensemble des périodes prises en compte pour la liquidation conformément aux dispositions des articles précédents. L'institution compétente de cet État lui verse éventuellement, pendant toute la durée de sa résidence sur le territoire de cet État, un complément égal à la différence entre la somme des prestations due en vertu du présent chapitre et le montant de la prestation minimale.

- 10 Il apparaît de ce texte que la «prestation minimale» visée par cet article est définie, non en fonction de conceptions propres au règlement lui-même, mais par renvoi aux prestations minimales fixées par les législations des divers États membres. L'examen des déclarations faites à ce sujet par les États membres en vertu de l'article 5 du règlement montre que des «prestations minimales», au sens de l'article 50, sont prévues par les législations de certains d'entre eux. La question de l'existence, ou non, de telles prestations dans le cadre de la législation du Royaume-Uni étant litigieuse, il apparaît dès lors utile d'examiner quel est le caractère de ces prestations dans les législations nationales où elles existent incontestablement.
- 11 Il résulte des renseignements figurant au dossier et de ceux apportés en cours de procédure par la Commission que, dans ceux des États membres qui

connaissent des «prestations minimales» au sens de l'article 50, il s'agit, sous des modalités diverses, de dispositions destinées à garantir aux bénéficiaires de pensions un minimum de revenus dépassant le montant qui leur serait acquis normalement sur la base des périodes d'assurance accomplies et des contributions versées. Ces dispositions sont en général destinées à conférer, aux bénéficiaires, la garantie d'un revenu minimal.

- 12 C'est la prise en considération de cet objectif que la Cour a exprimée dans la motivation de son arrêt du 30 novembre 1977, précité, où il est dit à l'alinéa 5 «que l'article 50 vise les cas où les carrières du travailleur au titre des législations des États auxquelles il a été soumis, ont été relativement brèves, de sorte que le montant total des prestations dues par ces États n'atteint pas un niveau de vie raisonnable».
- 13 Cette conception peut être dégagée du libellé même de l'article 50, dont l'intitulé et le texte font référence à l'attribution d'un «complément», visant par là une prestation supplémentaire dépassant le minimum dû en vertu de l'application des règles ordinaires d'une législation nationale déterminée. La même conception se dégage également de la deuxième phrase de l'article 50, aux termes de laquelle le bénéficiaire de prestations relevant du champ d'application du règlement a droit au versement d'une «différence» entre la somme des prestations dues en vertu du règlement, c'est-à-dire la somme résultant de l'application régulière du système de totalisation et de proratisation prévu par l'article 46, et la prestation minimale garantie par la loi de l'État de résidence. Ce mode de calcul implique qu'il doit s'agir d'un minimum résultant d'une garantie spécifique, établie en vertu d'une législation nationale, et non du minimum des prestations pouvant résulter du jeu normal des règles relatives à la détermination des droits à pension en fonction des périodes d'assurance accomplies et des contributions versées.
- 14 Ces considérations font apparaître que les prestations minimales visées par l'article 50 sont distinctes du «montant théorique» visé par l'article 46, paragraphe 2, lettre a), qui n'est pas représentatif d'un montant dont le versement effectif serait garanti, mais constitue la base de calcul utilisée dans le cadre du système de totalisation et de proratisation.

- 15 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 50 du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il n'y a «prestation minimale» que si la législation de l'État de résidence comporte une garantie spécifique ayant pour objet d'assurer aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale un revenu minimal dépassant le niveau des prestations auxquelles ils pourraient prétendre en fonction du seul état de leurs périodes d'affiliation et de leurs cotisations.
- 16 Dans ces conditions, la deuxième question posée par la juridiction nationale est sans objet.

Sur les dépens

- 17 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a 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 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 la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court par ordonnance du 18 décembre 1980, dit pour droit:

L'article 50 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 doit être interprété en ce sens qu'il n'y a «prestation minimale» que si la législation de l'État de résidence comporte une garantie spécifique ayant pour objet d'assurer aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale un revenu

minimal dépassant le niveau des prestations auxquelles ils pourraient prétendre en fonction du seul état de leurs périodes d'affiliation et de leurs cotisations.

Due

Pescatore

Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 décembre 1981.

Le greffier

Le président de la deuxième chambre

A. Van Houtte

O. Due

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN,
PRÉSENTÉES LE 19 NOVEMBRE 1981¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Robert Stanley est un ressortissant irlandais résidant au Royaume-Uni. Il est né le 8 mai 1908 et de septembre 1935 à janvier 1955, il a travaillé en Irlande et a été affilié au régime national d'assurances des salariés alors applicable. Par la suite, il s'est installé au Royaume-Uni et il y a travaillé durant dix-sept années environ pendant lesquelles les dispositions nationales pertinentes en matière d'assurances lui ont été applicables. Le 8 mai 1973 il a atteint l'âge de la retraite et il a introduit une demande de pension de retraite auprès du ministère de la santé et de la sécurité sociale, l'autorité compétente au Royaume-Uni. Selon les calculs de l'Insurance Officer, l'intéressé avait

droit à une pension conformément aux dispositions de l'article 46 du règlement n° 1408/71 (JO L 149, du 5 juillet 1971, p. 2) et il a obtenu à titre de retraite le montant résultant de l'application de l'article 46, paragraphe 1, parce que celui-ci était plus élevé que le montant calculé conformément aux dispositions de l'article 46, paragraphe 2. M. Stanley s'est également vu accorder une prestation progressive de vieillesse conformément à l'article 36 du National Insurance Act de 1965 et un complément de prestation égal à la différence entre la somme des prestations auxquelles il avait droit au titre du droit anglais et du droit irlandais et le montant de la prestation minimale qui aurait été versé en vertu de la législation anglaise si toutes les périodes d'assurances avaient été accomplies au Royaume-Uni. Le complément de presta-

¹ — Traduit de l'anglais.