3. *Libre circulation des personnes — Travailleurs — Réglementation communautaire — Situations sans rattachement au droit communautaire — Inapplicabilité — Travailleur n'ayant jamais exercé le droit de libre circulation — Refus à un membre de sa famille des avantages accordés aux travailleurs nationaux — Admissibilité*
(Règlement du Conseil n° 1612/68)

1. Le règlement n° 1408/71 n'exclut pas de son champ d'application matériel une allocation supplémentaire versée par un fonds national de solidarité et accordée aux titulaires de pensions de vieillesse, de réversion ou d'invalidité en vue de leur assurer un minimum de moyens d'existence, pour autant que les intéressés ont un droit légalement protégé à l'octroi d'une telle allocation.

2. Les membres de la famille d'un travailleur ne sauraient prétendre, au titre du règlement n° 1408/71, qu'aux droits dérivés, c'est-à-dire à ceux acquis en qualité de membre de la famille d'un travailleur. Il en résulte qu'un membre de la famille d'un travailleur ressortissant d'un État membre ne peut pas invoquer le règlement n° 1408/71 pour prétendre à une allocation supplémentaire liée à une pension qu'il perçoit, dans cet État membre, à un autre titre que celui de membre de la famille d'un travailleur.

3. Les réglementations communautaires en matière de libre circulation de travailleurs ne s'appliquent pas à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire. Tel est le cas des travailleurs n'ayant jamais exercé le droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté. Dès lors, un membre de la famille d'un travailleur ressortissant d'un État membre ne peut pas invoquer le règlement n° 1612/68 pour prétendre aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux, lorsque le travailleur à la famille duquel il appartient n'a jamais exercé le droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 147/87 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

En France, un « Fonds national de solidarité » a été institué en 1956, en vue de promouvoir une politique générale de protection des personnes âgées ou invalides, notamment par l'amélioriation des pensions, retraites, rentes et allocations de vieillesse ou d'invalidité. Par ce fonds, une allocation dite « allocation supplémentaire » est allouée

* Langue de procédure: le français.

aux bénéficiaires d'avantages de vieillesse ou d'invalidité lorsqu'ils sont démunis de ressources suffisantes. A l'époque de la naissance du litige au principal, les conditions d'octroi de cette allocation étaient fixées notamment par les articles L 685 et L 707 du code de la sécurité sociale. Aux termes de ces dispositions, l'allocation supplémentaire n'était ouverte qu'aux personnes de nationalité française ou aux étrangers sous réserve de la signature de conventions internationales de réciprocité. Par circulaire ministérielle du 23 janvier 1980, les apatrides ont été assimilés, pour l'octroi de cette allocation, aux réfugiés; ceux-ci pouvaient obtenir le bénéfice de cette prestation s'ils remplissaient les conditions de ressources prévues par les articles L 685 et suivants.

2. *Antécédent du litige au principal*

M. Saada Zaoui, né le 24 juillet 1953 en Algérie, est marié à une Française et réside en France. Il ne peut se prévaloir ni de la nationalité française, ni de la qualité d'apatride, qui lui a été refusée par une décision de l'Office français de protection de réfugiés et apatrides, ni de la qualité de réfugié au sens de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. M. Zaoui est titulaire d'une pension d'invalidité. Il bénéficie également de l'allocation aux adultes handicapés; celle-ci lui a été accordée dans sa qualité de conjoint d'une personne de nationalité française.

En novembre 1980, M. Zaoui a demandé l'octroi de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité. La CRAMIF lui a refusé le bénéfice de cette allocation, au motif qu'il n'était ni de nationalité française, ni ressortissant d'un État avec lequel une convention internationale de réciprocité avait été conclue, ni apatride. Dans son recours devant le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, M. Zaoui a fait valoir que l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité constitue une prestation de sécurité sociale au sens du droit communautaire, en particulier du règlement n° 1408/71, précité. Étant donné qu'il bénéficie de l'allocation aux adultes handicapés dans sa qualité de membre de la famille d'un ressortissant communautaire, l'allocation supplémentaire devrait lui être accordée par assimilation. La CRAMIF a soutenu que l'allocation en cause ne constitue pas une prestation de sécurité sociale, mais une allocation d'assistance sociale qui ne relève pas de la réglementation communautaire. En outre, l'allocation d'adulte handicapé et l'allocation supplémentaire ne pourraient pas être assimilées.

3. *Questions préjudicielles*

Estimant que la solution du litige dépend de l'interprétation du droit communautaire, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre a décidé, par jugement du 9 octobre 1986, de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour de justice, à titre préjudiciel, les questions de savoir:

1) si l'application du Fonds national de solidarité, prévue par les dispositions des articles L 685 (ancien) et L 707 (ancien) du code de la sécurité sociale entre dans le champ d'application du règlement n° 1408/71 ou de tout autre règlement des Communautés;

2) si M. Zaoui, qui n'est pas de nationalité française (observation faite que la qualité d'apatride ne lui a, pas, à ce jour

été reconnue), mais dont l'épouse est de nationalité française, peut se prévaloir de la réglementation des Communautés européennes.

4. *Procédure*

Le jugement de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 11 mai 1987.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut (CEE) de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement de la République française, représenté par M^me^ E. Belliard et M. C. Chavance, en qualité d'agents, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. Griesmar, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Par décision du 30 septembre 1987, prise en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a renvoyé l'affaire devant la quatrième chambre. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

a) Quant à la première question, la *Commission* observe qu'il ne fait aucun doute que l'allocation en cause relève du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71. Elle se réfère à l'arrêt de la Cour du 24 février 1987 rendu dans les affaires jointes 379 à 381/85 et 93/86 (Giletti et autres, Rec. p. 955), selon lequel l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas du champ d'application matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un Fonds national de solidarité. En ce qui concerne l'expression « tout autre règlement des Communautés européennes », la Commission estime que le seul règlement susceptible d'entrer en ligne de compte serait le 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). L'article 7, paragraphe 2, de ce règlement prévoit que les travailleurs ressortissants d'autres États membres bénéficient dans l'État d'emploi des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux.

b) Le *gouvernement français* et la *Commission* sont cependant d'accord pour considérer, dans les réponses qu'ils proposent à la seconde question, que M. Zaoui ne saurait se prévaloir des dispositions du règlement n° 1408/71; en effet, il n'entrerait pas dans le champ d'application personnel dudit règlement. L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement est libellé comme suit: « Le présent règlement s'applique aux travailleurs qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs des États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des refugiés résidant sur le territoire d'un des États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants ». La Cour aurait relevé dans sa jurisprudence, par exemple dans l'arrêt du 23 novembre 1976 (Kermaschek, 40/76, Rec. p. 1669), que cette disposition vise deux catégories nettement distinctes: les travailleurs, d'une part, et les membres de leur famille et leurs survivants, d'autre part; tandis que les personnes appartenant à la première catégorie peuvent revendiquer les droits à prestation envisagés par le règlement en tant que droits propres, celles appartenant à la seconde catégorie ne sauraient prétendre qu'aux droits dérivés, acquis en qualité de membre de la famille

ou de survivant d'une personne appartenant à la première catégorie.

Ensuite, le *gouvernement français* se demande si M. Zaoui peut se prévaloir de droits dérivés dans sa qualité d'un membre de la famille d'un travailleur communautaire. Le gouvernement se réfère à cet égard à la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle un travailleur ressortissant d'un État membre n'ayant jamais exercé une activité salariée dans un autre État membre ne saurait être regardé comme entrant dans le champ d'application des règlements communautaires. Or, M. Zaoui ne pourrait se prévaloir de droits dérivés, parce que M^me^ Zaoui n'a jamais exercé des activités professionnelles dans un autre État membre et ne pourrait dont être considérée comme un travailleur migrant au sens du règlement n° 1408/71.

De sa part, la *Commission* fait valoir que l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité est servie à ses bénéficiaires en tant que droit propre, et non pas comme droit dérivé d'un membre de la famille d'un travailleur. M. Zaoui, qui n'est pas un travailleur migrant communautaire, ne saurait donc se fonder sur le règlement n° 1408/71 à l'appui de sa prétention à l'allocation supplémentaire.

En ce qui concerne l'application du règlement n° 1612/68, la Commission observe encore que M. Zaoui n'est pas un membre de la famille d'un « travailleur ressortissant d'un État membre, employé sur le territoire d'un autre État membre » au sens de ce règlement. A cet égard, la Commission se réfère à l'arrêt du 27 octobre 1982 dans les affaires jointes 35 et 36/82 (Morson et Jhanjan, Rec. p. 3723).

c) Le *gouvernement français* propose de donner la réponse suivante aux questions préjudicielles:

« Le droit communautaire relatif à la libre circulation des travailleurs doit être interprété comme ne s'appliquant pas à des situations purement internes à un État membre, telles que celle d'un membre de la famille d'un ressortissant d'un État membre qui n'a jamais résidé ou travaillé dans un autre État membre. »

La *Commission* propose de répondre comme suit:

« 1) L'article 4, paragraphe 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, doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas du champ d'application matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un fonds national de solidarité, financée par l'impôt et accordée aux titulaires de pensions de vieillesse, de réversion ou d'invalidité en vue de leur assurer un minimum de moyens d'existence, pour autant que les intéressés ont un droit légalement protégé à l'octroi d'une telle allocation.

2) Aux fins de l'application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement susdit, les membres de la famille d'un travailleur au sens de l'article 1^er^, paragraphe 1, de ce règlement peuvent, lorsqu'ils résident avec le travailleur sur le territoire d'un État membre, prétendre à charge de l'institution compétente de cet État, aux prestations correspondant à des droits dérivés acquis par eux en leur qualité de membre de la famille d'un travailleur, et non pas à des prestations correspondant à un droit propre, telle

l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité versée en complément de pensions de vieillesse ou d'invalidité servies aux intéressés à titre personnel, indépendamment de leur qualité de membres de la famille d'un travailleur.

3) Le règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, ne s'applique pas à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire. Ne peuvent dès lors s'en prévaloir les membres de la famille d'un travailleur, ressortissant d'un État membre, qui n'est pas occupé sur le territoire d'un autre État membre et qui résident avec ce travailleur dans l'État membre dont il a la nationalité. »

T. Koopmans
Juge rapporteur