CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 9 décembre 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. A — Le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre nous pose deux questions préjudicielles relatives au champ d'application matériel (la première question) et personnel (la deuxième question) des règlements communautaires en matière de sécurité sociale.

2. Le juge de renvoi se réfère au règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [1], mais en étendant sa question à « tout autre règlement des Communautés européennes ». Ainsi que la Commission le souligne dans ses observations, cette dernière catégorie n'inclut sans doute que le règlement n° 1612/68, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [2].

3. Les questions préjudicielles sont formulées dans le cadre d'un procès portant sur la reconnaissance éventuelle du droit à attribution, par le Fonds national de solidarité français, d'une « allocation supplémentaire » instituée en faveur des bénéficiaires de pensions de vieillesse et d'invalidité qui sont dépourvus de ressources suffisantes.

4. Conformément aux articles L 685 et L 707 du code de la sécurité sociale applicable dans la procédure au principal, la prestation litigieuse ne peut être attribuée qu'à des personnes de nationalité française ou à des ressortissants d'États avec lesquels la France a conclu une convention de réciprocité. Par circulaire ministérielle, les apatrides ont été assimilés, pour l'octroi de cette allocation, aux réfugiés, qui peuvent en obtenir le bénéfice s'ils remplissent les conditions prévues aux articles L 685 et suivants du code de la sécurité sociale.

5. La spécificité de la présente procédure par rapport à d'autres dans lesquelles la Cour a déjà eu à se prononcer sur la même prestation réside dans la qualité de la personne qui prétend en bénéficier.

6. En effet, M. Saada Zaoui, auquel l'organisme français compétent a refusé le bénéfice de l'allocation supplémentaire, ne pouvait invoquer la nationalité française ni celle d'un autre État membre de la CEE ou d'un État quelconque avec lequel la France aurait conclu une convention internationale de réciprocité.

7. En outre, les autorités françaises ont refusé de lui reconnaître la qualité d'apatride et il est constant qu'il ne dispose pas du statut de réfugié.

8. M. Saada Zaoui, qui est né en Algérie, réside en France, où il bénéficie d'une pension d'invalidité et d'une allocation pour adultes handicapés; il a épousé une citoyenne française sans avoir, cependant, obtenu la nationalité française par mariage.

* Traduit du portugais.

1 — JO L 149 du 5.7.1971, p. 2.

2 — JO L 257 du 19.10.1968, p. 2.

9. **B** — Les questions préjudicielles posées par la juridiction française ainsi que les observations présentées par le gouvernement français et par la Commission sont reproduites ou résumées dans le rapport d'audience.

10. **C** — a) Par sa première question, le juge national vise à savoir si une prestation comme l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité relève du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71, tel qu'il est défini en son article 4, ou de celui de tout autre règlement communautaire, et plus précisément du règlement n° 1612/68.

11. b) Une réponse négative à la deuxième question posée par le juge national rendrait peut-être superflu de répondre à la première dans le cadre du présent litige.

12. Toutefois, pour satisfaire à la demande du juge de renvoi, nous allons clarifier une nouvelle fois la question de l'application de la réglementation communautaire aux prestations du type de celle qui est attribuée par le Fonds national de solidarité.

13. c) Rappelons d'abord rapidement les caractéristiques principales de cette prestation, telles qu'elles se trouvent résumées dans l'arrêt Giletti [3].

14. Il s'agit d'une allocation de solidarité financée par l'impôt, destinée à garantir de façon générale un minimum de moyens d'existence, versée accessoirement à une autre prestation, contributive ou non, attribuée en fonction des ressources de l'intéressé, mais sans rapport avec son activité professionnelle et susceptible d'être récupérée, sous certaines conditions, sur la succession de l'allocataire.

15. d) Voyons tout d'abord comment le problème posé peut être réglé du point de vue du règlement n° 1408/71.

16. La réponse découle sans aucun doute de la jurisprudence de la Cour.

17. Ainsi que l'établit l'article 4, paragraphe 2, du même règlement et ainsi que l'a rappelé dernièrement l'arrêt Giletti, « les prestations non contributives ne sont pas exclues du champ d'application du règlement » (point 7 des motifs); de même, conformément à l'article 1er, sous t), visé au point 8 du même arrêt, la notion de prestations englobe les « majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires ».

18. D'autre part, s'il est vrai que les mesures d'assistance sociale sont exclues du champ d'application du règlement en vertu de son article 4, paragraphe 4, la Cour a considéré qu'on ne peut écarter la possibilité que, en raison de son champ d'application personnel, de ses objectifs et de ses modalités d'application, une législation nationale s'apparente simultanément à la sécurité sociale et à l'assistance (Giletti, point 9 des motifs).

19. Tel est précisément le cas, selon ce qu'a déclaré la Cour, d'une législation comme la législation française sur le Fonds national de solidarité, qui « remplit, en réalité, une double fonction, consistant, d'une part, à garantir un minimum de moyens d'existence à des personnes qui en ont besoin et, d'autre part, à assurer un complément de revenu aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale insuffisantes » (Giletti, point 10 des motifs).

3 — Arrêt du 24 février 1987 dans les affaires jointes 379 à 381/85 et 93/86, Giletti et autres/CRAM Rhône-Alpes et autres (Rec. p. 955, points 3 et 4 des motifs); voir également nos conclusions prononcées le 21 janvier 1987 dans la même affaire.

20. « Dans la mesure où une telle législation confère un droit à des prestations supplémentaires destinées à majorer le montant de pensions relevant de la sécurité sociale, en dehors de toute appréciation des besoins et des situations individuels qui est caractéristique de l'assistance, elle relève du régime de la sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71 » (Giletti, point 11 des motifs).

21. Il n'y a, par conséquent, aucun doute que l'allocation du Fonds national de solidarité rentre, en tant que prestation de sécurité sociale, dans le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71, défini par son article 4, quand elle est attribuée en complément d'une pension d'invalidité de la nature de celle dont bénéficie l'intéressé dans la présente affaire [article 4, paragraphe 1, sous b)].

22. Dans le cas présent, tout dépend cependant de savoir si l'allocataire rentre ou non dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 et, par conséquent, de la réponse à donner à la deuxième question.

23. e) Néanmoins, avant d'analyser cette dernière, il nous faut aborder le problème de savoir si l'allocation du Fonds national de solidarité relève du champ d'application matériel d'un autre règlement communautaire et, plus concrètement, du règlement n° 1612/68.

24. C'est l'article 7, paragraphe 2, de ce règlement qui est en cause; cette disposition établit que les travailleurs ressortissants d'autres États membres bénéficient dans l'État d'emploi « des mêmes avantages sociaux... que les travailleurs nationaux ».

25. L'application de cette disposition, qui est une simple norme de mise en œuvre de l'égalité de traitement, dépend, conformément à son libellé, de la qualité de la personne qui l'invoque; par conséquent, dans la présente affaire, il suffira d'analyser le problème dans le cadre de la deuxième question posée par le tribunal de renvoi.

26. Il ne semble donc pas nécessaire de vérifier si, dans la présente affaire, nous sommes ou non en présence d'un « avantage social » au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 [4].

27. **D** — La deuxième question vise à savoir si une personne qui n'est pas ressortissante d'un État membre ni d'un autre État avec lequel a été conclue une convention de réciprocité et à laquelle l'État membre dans lequel elle réside ne reconnaît pas non plus la qualité juridique d'apatride peut, en sa qualité de membre de la famille d'un travailleur ressortissant de l'État membre dans lequel elle réside et dans lequel elle a toujours résidé et, simultanément, en sa qualité de bénéficiaire d'une ou de plusieurs prestations d'invalidité, invoquer les règlements communautaires n[os] 1408/71 et 1612/68 aux fins de se faire reconnaître le droit, dans l'État membre de résidence, à une allocation comme celle du Fonds national de solidarité.

28. C'est donc le champ d'application personnel de ces règlements communautaires qu'il y a lieu de préciser eu égard aux circonstances dans lesquelles la question préjudicielle est formulée.

29. Il faut dire, à ce propos, que les principes à appliquer pour résoudre le problème ne peuvent être les mêmes pour l'un et l'autre des deux règlements, étant donné

4 — Comme l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité relève du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71, il paraît utile de rappeler encore le raisonnement suivi par la Cour dans son arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire 122/84, Scrivner (Rec. p. 1027, 1034, point 16 des motifs), où elle est partie du principe que l'examen de la qualification d'une prestation (il s'agissait du « minimex » belge) au regard de la notion d'« avantages sociaux » visée à l'article 7 du règlement n° 1612/68 ne pouvait entrer en ligne de compte « que dans le cas où il serait établi qu'il ne s'agit pas d'une prestation de sécurité sociale au sens du règlement n° 1408/71 ».

que, comme il résulte de sa jurisprudence, la Cour a donné des règlements en matière de sécurité sociale une interprétation qui va au-delà du champ couvert par les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs [5].

30. a) Commençons par le règlement n° 1408/71.

31. Ainsi que le dit l'article 2, paragraphe 1, du règlement précité, celui-ci « s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants ».

32. Sur cette base, M. Zaoui a affirmé être inclus dans le champ d'application personnel du règlement en tant que membre de la famille (conjoint) d'un travailleur ressortissant d'un État membre et soumis à sa législation.

33. La règle de l'égalité de traitement prévue à l'article 3 du règlement lui serait donc applicable et lui permettrait de bénéficier de la législation nationale dans les mêmes conditions que les ressortissants nationaux, d'autant qu'il serait déjà bénéficiaire d'une prestation (l'allocation pour adultes handicapés) attribuée en sa qualité de membre de la famille du travailleur, selon des modalités qui permettraient d'assimiler ladite prestation à l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

34. Toutefois, il ne semble pas que tel soit le point de vue à retenir.

35. Au contraire, c'est la Commission qui paraît avoir raison dans la mesure où elle considère que M. Zaoui, quoique conjoint d'un travailleur français, ne peut invoquer le règlement n° 1408/71, et en particulier son article 2, paragraphe 1, et son article 3, pour recevoir une prestation de sécurité sociale comme celle du Fonds national de solidarité, qui est attribuée aux bénéficiaires en tant que droit propre et non pas en tant que droit dérivé, c'est-à-dire faisant intervenir dans sa définition la qualité nécessaire de membre de la famille d'un travailleur.

36. Comme la Commission, nous commencerons par citer l'arrêt Kermaschek du 23 novembre 1976 [6], où le droit aux prestations de chômage allemandes était revendiqué, sur la base des articles 67 et 69 du règlement n° 1408/71, par un ressortissant d'un pays tiers, conjoint d'une personne de nationalité allemande.

37. La Cour a considéré alors (point 7 des motifs de l'arrêt) que l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 « 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'un travailleur, c'est-à-dire d'une personne appartenant à la première catégorie ».

38. Autrement dit, l'égalité de traitement à laquelle le parent d'un travailleur appartenant à la première catégorie a droit en vertu

5 — Voir l'arrêt du 19 mars 1964 dans l'affaire 75/63, Unger, Rec. p. 349.

6 — Affaire 40/76, Rec. 1976, p. 1669.

des dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 3 doit être réalisée par rapport à la situation juridique des membres de la famille des travailleurs ressortissants de l'État membre en question, en ce qui concerne leurs droits dérivés, et non pas par rapport à la situation juridique et aux droits propres des travailleurs ressortissants de cet État.

39. Le principe énoncé dans l'arrêt Kermaschek a été confirmé postérieurement par l'arrêt Frascogna du 6 juin 1985 [7] et par l'arrêt Deak du 20 juin 1985 [8].

40. Partant, M. Zaoui n'étant ni travailleur ressortissant d'un autre État membre ni apatride ou assimilé, mais seulement membre de la famille d'un travailleur national, il ne pourra invoquer que les droits attribués aux membres de la famille de ces travailleurs en tant que tels, c'est-à-dire en tant que parents de ces travailleurs.

41. Or, l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité est attribuée à ses bénéficiaires comme un droit propre, et non pas aux membres de la famille des travailleurs comme un droit dérivé, de sorte qu'une personne se trouvant dans la situation de M. Zaoui ne saurait se prévaloir des dispositions du règlement n° 1408/71 pour en réclamer l'attribution.

42. Cette conclusion n'est pas modifiée par le fait que l'intéressé perçoit (à bon droit ou non) une allocation pour adultes handicapés.

43. En effet, l'analogie que l'intéressé invoque entre cette prestation et celle du Fonds national de solidarité, pour fonder son droit à cette dernière, n'est pas un problème qui doive être résolu dans le cadre du droit communautaire; du reste, les conditions d'attribution des deux prestations ne coïncident apparemment que partiellement.

44. b) Quant au règlement n° 1612/68, dont l'article 7, paragraphe 2, dispose que les travailleurs ressortissants d'autres États membres bénéficient, dans l'État membre où ils sont employés, des mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux, il ne semble pas qu'il puisse d'appliquer à des cas comme celui de M. Zaoui, qui n'a la nationalité d'aucun État membre.

45. Il est certain que, d'après la jurisprudence de la Cour, ce principe d'égalité de traitement s'applique non pas seulement aux travailleurs migrants, mais également aux membres de leur famille — même s'ils n'ont pas la nationalité d'un État membre — qui ont exercé le droit de s'installer avec eux sur le territoire de l'État membre d'emploi, au titre de l'article 10 du règlement n° 1612/68 [9].

46. Comme la Commission le souligne dans ses observations, les droits conférés aux membres de la famille du travailleur migrant par les articles 7 et 10 du règlement n° 1612/68 sont liés à ceux qui découlent pour le travailleur lui-même de l'article 48 du traité et de ses dispositions d'application.

7 — Arrêt 157/84, Rec. 1985, p. 1739, 1748, points 15 à 17 des motifs.

8 — Arrêt 94/84, Rec. 1985, p. 1873, 1884 et 1885, points 14 à 16 des motifs.

9 — Voir les arrêts Frascogna (précité, point 23 des motifs), et Deak (précité, point 22 des motifs); voir également l'arrêt du 30 septembre 1975 dans l'affaire 32/75, Cristini (Rec. 1975, p. 1085, 1095, point 14 et suiv. des motifs), et l'arrêt du 16 décembre 1976 dans l'affaire 63/76, Inzirillo (Rec. 1976, p. 2057, 2068, points 19 et 20 des motifs).

47. Ainsi que la Cour l'a rappelé dans l'arrêt Lebon du 18 juin 1987 [10], l'égalité de traitement reconnue aux travailleurs ressortissants des États membres, « en ce qui concerne les avantages attribués aux membres de leur famille, contribue à l'intégration des travailleurs migrants dans le milieu de travail du pays d'accueil, conformément aux objectifs de la libre circulation des travailleurs ».

48. Ce n'est donc que dans la mesure où le travailleur a exercé ce droit que les membres de sa famille peuvent, en tant que bénéficiaires indirects et de façon dérivée, invoquer la réglementation communautaire à leur avantage. En un mot, pour que soit applicable l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, il faut que les personnes qui l'invoquent fassent partie de la famille d'un « travailleur ressortissant d'un État membre employé sur le territoire d'un autre État membre » (article 10).

49. Or, comme la Commission le fait remarquer, dans la présente affaire, l'intéressé — dont la femme est de nationalité française et n'a jamais, d'après les informations données au cours du procès, travaillé dans un autre État membre — n'est pas le conjoint d'un travailleur au sens de l'article 10 du règlement n° 1612/68. Ce règlement ne lui est donc pas applicable.

50. La Cour a déjà statué dans le même sens dans son arrêt Morson-Jhanjan du 27 octobre 1982 [11], relatif à la situation de deux ressortissants surinamais qui voulaient s'installer chez leurs enfants respectifs, de nationalité néerlandaise, lesquels exerçaient leur activité salariée aux Pays-Bas et n'avaient jamais été employés dans un autre État membre. Selon la Cour, les termes du règlement n° 1612/68 ne couvrent pas les membres de la famille à la charge d'un travailleur ressortissant de l'État membre sur le territoire duquel il est employé (point 13 des motifs); dans le même arrêt (point 16 des motifs), la Cour a encore précisé que les dispositions du traité en matière de libre circulation des travailleurs (nommément l'article 48) et la réglementation adoptée pour leur exécution (dont le règlement n° 1612/68) « ne sauraient être appliquées à des situations qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire » [12].

51. **E** — Nous proposons donc à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre de la façon suivante:

« 1) L'article 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

10 — Arrêt 316/85 (Rec. 1987, p. 2811, point 11 des motifs).

11 — Affaires jointes 35 et 36/82, Rec. 1982, p. 3723, 3736, point 13 et suiv. des motifs.

12 — Dans le même sens, voir l'arrêt du 28 juin 1984 dans l'affaire 180/83, Moser, Rec. p. 2539, 2547, points 14, 15 et 16 des motifs, et l'arrêt du 23 janvier 1986 dans l'affaire 298/84, Iorio, Rec. p. 247, point 14 des motifs.

famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, doit être interprété en ce sens qu'il inclut dans le champ d'application matériel de ce règlement une allocation supplémentaire versée par un fonds national de solidarité aux titulaires de pensions 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) L'article 2, paragraphe 1, et l'article 3 du règlement n° 1408/71 ne peuvent être invoqués par les membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un État membre, quelle que soit leur nationalité, pour recevoir une allocation comme celle du Fonds national de solidarité, attribuée aux bénéficiaires à titre personnel, indépendamment de leur qualité de membre 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 avec le droit communautaire. Il ne saurait donc être invoqué par les membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un État membre qui, sans être eux-mêmes ressortissants d'un État membre, résident avec ce travailleur dans l'État membre dont il a la nationalité et où il est employé sans avoir jamais exercé son droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté. »