CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 17 SEPTEMBRE 1974 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

La loi du 30 juin 1956 a créé en France le « Fonds national de solidarité », dont l'objet est de verser aux personnes nécessiteuses, c'est-à-dire aux personnes dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond, des prestations supplémentaires destinées à compléter divers avantages accordés en raison de l'âge mais insuffisants. Ces allocations sont attribuées aux Français résidant en France, titulaires d'une pension légale de vieillesse et âgés d'au moins 65 ans, de 60 ans en cas d'inaptitude au travail. En vertu d'une loi datée du 2 août 1957, cette allocation est également versée aux titulaires d'une rente viagère d'invalidité, dont la capacité de travail ou de gain est réduite de 2/3 et qui n'ont pas encore atteint l'âge de 60 ans. L'article L 699 du Code de la sécurité sociale prévoit toutefois explicitement que l'allocation est supprimée lorsque l'ayant droit transfère sa résidence en dehors du territoire de la République française.

La promulgation de la loi du 2 août 1957 a été suivie par la signature, le 6 février 1960, d'un avenant au protocole franco-italien sur la sécurité sociale du 11 janvier 1957. Ce texte a étendu le droit au payement de l'allocation aux ressortissants italiens qui bénéficient, en cas d'invalidité, de prestations servies au titre d'un régime français de sécurité sociale, mais il prévoit explicitement, lui aussi, que seules les personnes résidant sur le territoire français métropolitain peuvent y prétendre et qu'il est mis fin aux versements lorsque l'ayant droit transfère sa résidence en dehors du territoire français métropolitain.

Ces dispositions jouent un rôle également dans le cas de M^lle^ Giuseppina Biason, défenderesse au cours de la procédure au principal qui a abouti au renvoi que nous examinons aujourd'hui. M^lle^ Biason, qui est de nationalité italienne, a en effet exercé pendant un certain temps en France, où elle résidait, une activité salariée. Une rente française d'invalidité lui est versée depuis le 15 juin 1971. Compte tenu du montant peu élevé de cette rente d'invalidité et eu égard à son état nécessiteux, M^lle^ Biason a également perçu à partir de la même date une allocation du Fonds national de solidarité français, mais celle-ci lui a été supprimée à compter du 1^er^ avril 1972, lorsqu'elle a transféré sa résidence en Italie et en a informé la Caisse d'assurance française.

Par suite de cette suppression, M^lle^ Biason a engagé une procédure devant la Commission de première instance du contentieux de la sécurité sociale à Paris. Le 21 mars 1973, cette juridiction a décidé de surseoir à statuer et de demander à la Cour de justice des Communautés européennes de se prononcer à titre préjudiciel sur la question de savoir si le bénéfice de ladite allocation reste acquis malgré le transfert de résidence, en partidulier en vertu des dispositions de la convention franco-italienne sur la sécurité sociale du 31 mars 1948 et de celle du 19 janvier 1951 conclue entre la Belgique, la France et l'Italie.

En réalité, la procédure préjudicielle n'a pas été entamée, car la Caisse régionale d'assurance maladie de Paris, défenderesse en première instance, a interjeté appel de la décision susvisée devant la cour d'appel de Paris.

Cette cour d'appel a estimé pouvoir faire une distinction dans l'appréciation de la présente espèce entre la période antérieure au 1^er^ octobre 1972, au cours de laquelle le règlement n° 3 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants était en-

1 — Traduit de l'allemand.

core en vigueur, et la période postérieure au 1er octobre 1972, date à partir de laquelle le règlement nº 1408/71 du Conseil s'est substitué au règlement nº 3. En ce qui concerne cette dernière période, la cour d'appel a jugé que les dispositions du règlement nº 1408/71 sont claires et qu'elles ne demandent pas à être interprétées. Comme ce règlement s'applique aux « prestations d'invalidité... » en vertu de son article 4, paragraphe 1, alinéa b), et comme, selon l'article 1, alinéa t), ce règlement entend par prestations, pensions et rentes toutes prestations, pensions et rentes, y compris tous les éléments à charge des fonds publics, les majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires, l'allocation française litigieuse, qui se rattache à l'invalidité, tombe selon la cour d'appel dans le champ d'application dudit règlement. A son avis, il peut en outre être déduit de l'article 6 de ce règlement que celui-ci s'est substitué à certaines conventions de sécurité sociale, y compris par conséquent à la convention franco-italienne du 31 mars 1948, à la convention entre la Belgique, la France et l'Italie du 19 janvier 1951 et à l'avenant du 6 février 1960 au protocole franco-italien du 11 janvier 1957. Considérant enfin qu'en application de l'article 10 du règlement, « à moins que (ce) règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces d'invalidité ... acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice », elle a déclaré que la Caisse régionale est tenue de continuer à verser l'allocation française à Mlle Biason à compter du 1er octobre 1972.

En ce qui concerne la période antérieure au 1er octobre 1972, la cour d'appel a au contraire estimé que la convention franco-italienne du 31 mars 1948 et l'avenant du 6 février 1960 au protocole franco-italien du 11 janvier 1957 ne trouvent pas application, au motif que les dispositions de ces textes qui présentent de l'intérêt dans le cas d'espèce ne sont pas citées à l'annexe D au règlement nº 3. C'est pourquoi, selon la cour d'appel, la solution du litige qui lui est soumis dépend pour cette période de l'interprétation à donner à l'article 2, paragraphe 1, alinéa b), du règlement nº 3, disposition selon laquelle ce règlement s'applique aux législations qui visent les prestations d'invalidité, y compris celles destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain. Tout en faisant droit à la demande d'allocation pour la période postérieure au 1er octobre 1972, elle a donc décidé, par arrêt du 2 mars 1974, de surseoir à statuer et de poser, en application de l'article 177 du traité CEE, la question préjudicielle suivante :

« Une assurée titulaire d'une pension d'invalidité de l'assurance maladie, acquise du fait de son activité salariée dans un État membre où elle résidait, et bénéficiant du chef de cette pension d'une allocation supplémentaire, peut-elle tirer avantage, en Italie, notamment des dispositions du règlement nº 3 — article 2, paragraphe 1, alinéa b) — alors en vigueur, pour la période du 1er avril 1972 au 1er octobre 1972, au cours de laquelle elle avait transféré sa résidence en Italie, et continuer d'y percevoir l'allocation supplémentaire en sus de la pension d'invalidité ? »

Voici notre point de vue sur cette question, à propos de laquelle le gouvernement de la République française, le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes ont présenté des observations.

1. Le mémoire déposé par le gouvernement français révèle que la décision de renvoi rendue par la cour d'appel a fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Il est possible que celui-ci entraîne l'annulation de l'arrêt de la cour d'appel, auquel cas la décision de la Cour de justice à la suite de cet arrêt de renvoi n'aurait plus d'importance. La question se pose donc de savoir s'il ne s'impose pas de suspendre la procédure devant la Cour de justice

jusqu'à l'arrêt à rendre sur le pourvoi en cassation.

Selon le dernier état de la jurisprudence toutefois, cette question comporte manifestement une réponse négative.

En effet, si dans l'affaire 31-68 (ordonnance du 16 juin 1970, SA Chanel/Cepeha Handelsmaatschappij NV, Recueil 1970, p. 404) la Cour était encore encline à suspendre la procédure en raison de l'effet suspensif du recours formé contre le jugement de renvoi de l'époque, il est à présent établi que le recours formé contre un jugement de renvoi n'a comme tel aucune influence en principe sur la procédure devant la Cour de justice. Nous rappelons à cet égard l'affaire 127-73 (arrêt du 30 janvier 1974, Belgische Radio en Televisie e.a.) dans laquelle la Cour a déclaré que la procédure engagée par le jugement de renvoi doit être poursuivie tant que celui-ci n'a été ni retiré, ni mis à néant.

La même attitude doit être adoptée dans la présente espèce : comme la décision de renvoi rendue par la cour d'appel de Paris n'a été ni retirée ni mise à néant, il n'y a aucun motif d'interrompre la procédure.

2. Comme nous l'avons exposé ci-dessus, la cour d'appel voudrait savoir si pour la période antérieure à l'entrée en vigueur du règlement n° 1408/71, soit en application des dispositions du règlement n° 3 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, un assuré titulaire d'une rente d'invalidité dans un État membre au titre d'une activité salariée et qui a également droit dans cet État membre à une allocation supplémentaire du chef de cette rente d'invalidité, conserve ce droit malgré le transfert de sa résidence dans un autre État membre.

a) La Commission a fait observer à bon droit à ce sujet que ce problème impose d'examiner tout d'abord la nature de l'allocation supplémentaire versée en France, du chef de la rente d'invalidité, par le Fonds de solidarité. Il faut donc déterminer — et la conclusion qui s'ensuivra aura d'ailleurs de l'importance tant en ce qui concerne le règlement n° 3 qu'en ce qui concerne le règlement n° 1408/71 — si l'allocation française litigieuse constitue — comme le gouvernement français le soutient — une prestation d'assistance non couverte par le règlement n° 3 en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de ce texte, ni par le règlement n° 1408/71 en application de son article 4, paragraphe 4, ou si cette allocation — conformément à la thèse du gouvernement italien et de la Commission — peut du moins dans certaines circonstances être considérée comme une prestation d'invalidité, relevant à ce titre de la sécurité sociale et qui tombe donc, en vertu respectivement de l'article 2, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 3 et de l'article 4, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 1408/71, dans le champ d'application de ces règlements.

La réponse à cette première question se dégage clairement de la jurisprudence de la Cour de justice, comme le gouvernement italien et la Commission l'ont relevé à bon droit. Il est intéressant de se référer en particulier aux considérations émises par le Cour de justice dans l'affaire 1-72 (arrêt du 22 juin 1972, Frilli/État belge, Recueil 1972, p. 457) à propos de l'interprétation du règlement n° 3 au regard d'une loi belge qui garantit un revenu minimum aux personnes âgées qui se trouvent dans le besoin.

Dans cette affaire, la Cour a en effet déclaré que certaines législations s'apparentent simultanément aux deux régimes, celui de l'assistance et celui de la sécurité sociale, et que si la loi belge s'apparente à l'assistance sociale dans la mesure où elle retient le besoin comme critère d'octroi des prestations et fait abstraction de toute exigence relative à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation ou de cotisation, ladite législation se rapproche par contre de la sécurité sociale par le fait qu'ayant abandonné l'appréciation individuelle, elle confère aux bénéficiaires une position légalement définie donnant droit à une prestation analogue aux rentes de vieillesse men-

tionnées à l'article 2 du règlement n° 3. Mais comme le règlement n° 3 s'applique à toutes les prestations de vieillesse et comme, selon son article 1, alinéa s), il y a lieu d'entendre par prestations, de la manière la plus large, toutes pensions et rentes, y compris tous les éléments à la charge des fonds publics, ainsi que les majorations, allocations de réévaluation ou allocations supplémentaires, on peut admettre, a ajouté la Cour, » qu'au regard d'un travailleur salarié ou assimilé qui a effectué des périodes de travail dans un État membre, y réside et y bénéficie d'un droit à pension, les dispositions législatives assurant à l'ensemble des résidents âgés un droit à pension minimal légalement protégé, relèvent, en ce qui concerne ces travailleurs, du domaine de la sécurité sociale visé par l'article 51 du traité et de la réglementation prise pour l'application de cette disposition ».

Ces constatations, tout comme le raisonnement tenu dans l'affaire 178-73 (arrêt du 28 mai 1974, Callemeyn/État belge) à propos de l'octroi d'une allocation pour handicapés aux bénéficiaires de rentes d'invalidité, s'appliquent en effet — mutatis mutandis — à l'allocation française allouée aux personnes âgées nécessiteuses qui perçoivent une pension de vieillesse insuffisante et aux personnes titulaires d'une rente d'invalidité insuffisante.

Cette allocation s'apparente, d'une part, à l'assistance, puisque l'état de besoin joue un rôle — les revenus ne peuvent pas dépasser un seuil déterminé —, puisque l'octroi des prestations n'est pas subordonné à des exigences relatives à des périodes d'activité professionnelle, d'affiliation et de cotisation, puisque l'allocation, dont le remboursement pouvait être réclamé initalement par l'organisme débiteur aux membres de la famille débirentiers, ne peut plus être récupérée que sur la succession de l'allocataire depuis le 1er janvier 1974. Elle se rapproche, d'autre part, de la sécurité sociale par le fait qu'il n'est pas procédé à une appréciation souveraine des circonstances du cas de l'espèce, qu'il existe au contraire un droit légal, notamment à des prestations analogues aux rentes de vieillesse et et aux rentes d'invalidité au sens du règlement n° 3. Comme en outre — si nous nous limitons aux particularités du litige à trancher au cours de la procédure au principal — tant l'article 2, alinéa b), du règlement n° 3 que l'article 4, alinéa b), du règlement n° 1408/71 citent les « prestations d'invalidité » et comme aux termes tant de l'article 1, alinéa s), du règlement n° 3 que de l'article 1, alinéa t), du règlement n° 1408/71, « les termes prestations », « pensions » ou « rentes » désignent les prestations, pensions ou rentes, y compris tous les éléments à la charge des fonds publics, les majorations, allocations de réévaluation ou allocations supplémentaires », les dispositions françaises relatives à l'octroi d'une allocation par le Fonds national de solidarité peuvent être considérées comme relevant de la sécurité sociale, du moins dans la mesure où il s'agit de travailleurs qui ont effectué des périodes de travail en France et qui peuvent prétendre à ce titre à une rente d'invalidité.

On pourrait d'ailleurs invoquer également — sans que cet argument soit toutefois déterminant — le fait que les dispositions en cause ont été incluses dans le Code de la sécurité sociale. De même, il est intéressant de noter que le régime litigieux semble faire partie du système de sécurité sociale au sens de l'accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale et de la convention européenne de sécurité sociale.

Par contre — nous tenons à l'ajouter pour être complet —, on ne saurait attacher de l'importance à la définition de la sécurité sociale, que le gouvernement français emprunte à la doctrine française, ni aux arguments qu'il tire de textes législatifs français qui comprennent des définitions dans le même sens et des dispositions sur l'organisation de la sécurité sociale, ni au fait que les modalités d'octroi et de financement de l'allocation sont différentes de celles relatives aux prestations de base qu'elle complète,

ni à la circonstance que l'allocation n'est pas visée par les conventions bilatérales de sécurité sociale. Ce genre de particularités nationales ne saurait influencer de manière décisive notre appréciation. Les critères déterminants sont bien entendu les éléments de définition qui se dégagent du système établi par le droit communautaire et qui permettent de délimiter de la même manière pour tous les États membres le champ d'application des règlements sur la sécurité sociale.

b) Si la réponse à la première partie de la question posée s'est donc avérée assez aisée, cela n'est vrai qu'en apparence pour la seconde partie, celle de savoir si des prestations du genre de l'allocation française peuvent être « exportées », en d'autres termes, si le transfert de la résidence en dehors de l'État membre débiteur n'a aucune influence sur l'octroi de l'allocation.

L'article 10 du règlement n° 3 dispose à ce sujet que les pensions ou rentes et les allocations au décès acquises en vertu des législations de l'un ou de plusieurs des États membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice. Et le paragraphe 2 de l'article 10 ajoute que ces dispositions ne sont pas applicables aux prestations inscrites dans l'annexe E. Comme l'allocation française litigieuse n'est pas mentionnée à l'annexe E, le problème de son exportabilité ne semble pas soulever de difficultés. — L'article 10 du règlement n° 1408/71 permet d'en déduire la même conclusion. Ses termes sont en effet les suivants : « A moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces d'invalidité, de vieillesse ou des survivants, les rentes d'accident du travail ou de maladie professionnelle et les allocations de décès acquises au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ». Comme ce règlement ne contient, lui non plus, aucune clause dérogatoire pour l'allocation française, la situation au regard du règlement n° 1408/71 paraît donc claire également.

En réalité, l'examen pourrait s'avérer moins aisé, comme la Commission nous l'a démontré.

On peut se demander si la disposition fondamentale de l'article 51 du traité CEE, qui fait obligation au Conseil d'adopter un système permettant d'assurer le paiement des prestations aux personnes résidant sur le territoire des États membres, a trouvé application sous tous ses aspects dans les règlements n° 3 et n° 1408/71, c'est-à-dire en tenant compte de certains régimes particuliers, comme celui de l'allocation française versée par le Fonds de solidarité. A notre avis, il n'est pas tout à fait faux de prétendre que l'introduction de la possibilité d'exporter certaines prestations, dans les dispositions réglementaires précitées, s'explique par le fait que les systèmes de sécurité sociale de la plupart des États membres originaires avaient pour objectif de garantir un revenu en rapport avec le salaire antérieur et qui constituerait donc en quelque sorte un salaire différé. La situation est manifestement différente dans les États où la sécurité sociale a pour but de garantir un revenu minimum aux résidents âgés et incapables de travailler. Ces systèmes présentent certaines caractéristiques juridiques de l'assitance ; l'idée sous-jacente à tout régime qui participe de l'assistance, à savoir l'idée de la solidarité au sein d'une communauté, de l'appartenance à une communauté a donc dans ce cas de l'importance. Il s'ensuit que dans ces systèmes, dont l'intérêt croît de jour en jour, la résidence peut jouer un rôle déterminant — puisqu'en vertu du droit communautaire, la nationalité ne peut pas être retenue comme critère —, avec cette conséquence imaginable qu'à défaut de ce lien, les prestations ne sont

plus servies par un État membre, la charge de le faire incombant à un autre État membre, celui sur le territoire duquel la résidence a été transférée.

On ne peut pas perdre de vue non plus que l'application du principe de l'exportabilité des prestations de la nature de celles citées en dernier lieu pose en pratique des problèmes très difficiles à résoudre. Ces difficultés résultent du fait qu'il faut dans ce cas procéder à une évaluation des ressources dans un autre État membre, ce qui suppose évidemment une coopération très poussée entre les administrations, du fait qu'une répercussion dans un autre État membre sur les débiteurs d'obligations alimentaires ou sur une succession peut alors s'avérer nécessaire et du fait qu'en cas d'octroi de prestations par plusieurs États membres, il faut envisager une répartition selon certains principes. Les textes des règlements communautaires actuellement en vigueur ne contiennent à cet égard aucune disposition.

Ces constatations permettent à tout le moins d'en déduire qu'on ne saurait envisager d'appliquer de manière générale à tous les cas de prestations de sécurité sociale supplémentaires ou de revenus minimaux garantis les possibilités d'exportation prévues par les articles 10 des règlements communautaires n° 3 et n° 1408/71. Les conséquences choquantes qui pourraient en résulter nous ont été exposées clairement par la Commission. Le principe de l'article 10 doit donc être restreint, et cela en ce qui concerne notamment les prestations du genre de celles dont il s'agit dans la présente espèce.

Nous pouvons nous référer à cet égard à une restriction soulignée avec force dans l'arrêt 1-72 (Frilli) que nous avons déjà invoqué. Elle fait suite à la constatation que les juridictions ont le droit et le devoir « d'assurer la protection des travailleurs migrants dans tous les cas où celle-ci s'avère possible dans le respect des principes de la législation sociale de la Communauté » et elle est exprimée dans les termes suivants : « sans que soit bouleversé pour autant le système des législations nationales en cause ».

Dans cette perspective, nous pourrions peut-être songer à attacher de l'importance au fait qu'en vertu de l'annexe E au règlement n° 3, l'allocation française aux vieux travailleurs fait partie des prestations qui ne sont pas payées à l'étranger et qu'il pourrait par conséquent paraître absurde de retenir une solution différente pour une allocation du Fonds de solidarité qui s'ajoute à cette allocation de vieillesse et qui est destinée à la compléter. A vrai dire, nous pouvons pourtant nous passer de trancher ce problème — qui n'a aucune importance dans le cadre du litige au principal. Compte tenu des particularités de la procédure au principal qui porte sur une allocation s'ajoutant à la rente d'invalidité, il faut en effet avoir présent à l'esprit qu'en matière d'assurance invalidité, la durée de l'assurance ou la durée d'un séjour dans un pays déterminé n'a pas le même effet sur le droit à la prestation qu'en matière de pension de vieillesse. Même si on tient compte de la restriction formulée dans l'arrêt Frilli, cette circonstance permet d'appliquer les articles 10 des règlements communautaires et les possibilités d'exportation qu'ils prévoient, au moins dans le cas où il s'agit de l'octroi de prestations à un travailleur qui bénéficie dans un État membre d'une rente d'invalidité au titre d'une acitivité professionnelle antérieure et qui résidait dans cet État membre à la date de la réalisation du risque constitué par l'invalidité. Ainsi, il est possibile de tenir compte des hésitations qui se sont fait jour au cours de la procédure : éviter un bouleversement du système français dans le sens de l'arrêt Frilli et rendre simultanément possibile, dans l'intérêt de la protection des travailleurs migrants, une interprétation large des règlements n° 3 et n° 1408/71. C'est donc dans ce sens qu'il conviendrait de répondre à la seconde partie de la question posée.

3. Nous concluons dès lors à ce que vous répondiez de la manière suivante à la demande de décision préjudicielle formée par la cour d'appel de Paris :

Une allocation versée en vertu de la législation d'un État membre, qui assure aux résidents invalides une rente d'invalidité minimale, doit être considérée, dans la mesure où il s'agit de travailleurs au sens des règlements n° 1408/71, qui bénéficient dans cet État membre d'une rente d'invalidité, comme une prestation d'invalidité au sens de l'article 2, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 3 et de l'article 4, paragraphe 1, alinéa b), du règlement n° 1408/71. Si le titulaire résidait, à la date de la réalisation du risque constitué par l'invalidité, sur le territoire de l'État membre où se trouve l'institution débitrice de l'allocation, les articles 10 des règlements n° 3 et n° 1408/71 s'opposent à ce que l'allocation lui soit supprimée lorsque l'intéressé transfère ultérieurement sa résidence dans un autre État membre.