CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 31 MARS 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La procédure pendante devant la juridiction nationale a pour origine le refus de l'institution d'assurance française, à laquelle le travailleur s'était adressé pour la liquidation de sa pension de vieillesse, de considérer la période de contribution accomplie en Algérie. L'intéressé, citoyen belge, a toujours exercé son activité en France, depuis 1930 jusqu'à l'âge de la retraite, excepté la parenthèse algérienne qui va de 1957 à 1961. A cette époque, l'Algérie faisait partie du territoire français, de sorte qu'il se trouvait alors dans la situation d'un travailleur migrant au sens du règlement n° 3 du Conseil sur la sécurité sociale des travailleurs migrants.

L'organisme d'assurance français avait estimé que la loi du 26 décembre 1964, qui prévoit la reconnaissance, en faveur des citoyens français, des périodes de contribution accomplies en Algérie avant le 1er juillet 1962, ne pouvait pas s'appliquer au demandeur étant donné que son bénéfice était, en principe, réservé aux citoyens, tandis que les étrangers n'auraient pu en bénéficier qu'à condition de satisfaire aux conditions précisées par le décret du 4 septembre 1962: c'est-à-dire s'ils avaient fait preuve d'un attachement particulier à la France ou s'ils lui avaient rendu des services exceptionnels. Le fait d'avoir travaillé toute la vie en France ou sur un territoire français, comme salarié d'entreprises françaises, n'était pas considéré comme suffisant.

La Commission de recours, à laquelle le travailleur avait fait appel, avait, en revanche, admis la demande. Le Directeur régional de la sécurité sociale de Nancy ayant annulé cette nouvelle décision, l'intéressé s'est adressé à la Commission de première instance du Contentieux de la sécurité sociale de Longwy, qui lui a de nouveau donné raison. Le Directeur régional de la sécurité sociale a interjeté appel contre cet acte devant la Cour d'appel de Nancy, en faisant valoir surtout, qu'en raison de son caractère de loi de solidarité nationale, la loi du 26 décembre 1964 ne pouvait pas être considérée comme applicable aux étrangers en dehors des cas expressément prévus par la législation française.

La cour d'appel de Nancy, considérant qu'en vertu de l'article 8 du règlement n° 3 du Conseil CEE, les citoyens d'un pays de la Communauté résidant dans un autre État membre bénéficient des prestations d'assurance de la même manière que les citoyens du pays d'accueil, et, qu'en outre, l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 109/65 précise que la radiation de l'Algérie de la liste des territoires visés au règlement n° 3 ne porte pas atteinte aux droits acquis, a posé des questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement n° 3, qui sont ainsi formulées:

«1. Les discriminations établies entre Français et étrangers par le décret du 4 septembre 1962 sont-elles opposables à un ressortissant de la Communauté, lorsqu'elles doivent avoir pour effet de lui refuser le bénéfice d'une pension de vieillesse accordée aux Français?
2. Dès lors, un ressortissant belge doit-il, pour bénéficier de la loi du 26 décembre 1964 validant pour les prestations de vieillesse les périodes d'activité accomplies en Algérie avant le 1er juillet 1962, justifier qu'il remplit les conditions imposées aux étrangers par le décret du 4 septembre 1962 susvisé?».

1 — Traduit de l'italien.

2. Selon le Directeur régional de la sécurité sociale de Nancy, le travailleur demandeur ne pourrait pas invoquer le règlement n° 3, puisque, en vertu de l'article 5 du règlement du Conseil n° 109/65, celui-ci ne s'applique pas à l'Algérie à partir du 19 janvier 1965 et qu'il ne serait donc désormais plus applicable à la liquidation d'une prestation qui prend effet après cette date.

Mais si l'on admet qu'avant le 19 janvier 1965 le travailleur avait le droit, sur la base du règlement n° 3, d'obtenir de l'organisme d'assurance français la prise en compte des périodes d'assurance accomplies en Algérie, la circonstance que le règlement n° 3 n'est plus applicable à l'Algérie à compter de cette date ne pourrait pas emporter la déchéance du droit. Comme la Cour l'a déclaré dans l'affaire préjudicielle 110-73, «l'annexe A du règlement n° 3, dans sa rédaction ancienne, implique pour les institutions françaises, le respect des droits acquis en Algérie avant le 19 janvier 1965 par un travailleur migrant». *(Fiege/Caisse régionale d'assurance maladie de Strasbourg,* Recueil 1973, p. 1013). Ce principe a été posé au regard de la situation d'un ressortissant allemand qui, après avoir obtenu, à compter du 1er novembre 1962, la liquidation d'une pension d'invalidité par l'intermédiaire de la Caisse sociale d'Oran, organisme d'assurance du nouvel État algérien, avait ensuite demandé à un organisme d'assurance français le transfert de cette pension en Allemagne.

En outre, par son arrêt rendu dans l'affaire 6-75 *(Horst/Bundesknappschaft,* Recueil 1975, p. 823), la Cour de justice a précisé que le fait que la survenance du risque et la présentation de la demande de pension sont postérieures à cette date ne porte aucunement atteinte au droit du travailleur. Dans cette affaire, le litige principal portait sur la demande de pension d'invalidité présentée à un organisme d'assurance allemand par un ressortissant allemand qui avait travaillé en Algérie de juillet 1960 à juin 1962, période au titre de laquelle les cotisations avaient été versées à la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des mines d'Algérie. Dans cet arrêt, la Cour a considéré, en se référant toujours à la notion de droits acquis, que l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 109/65 entendait sauvegarder que la période d'assurance accomplie en Algérie antérieurement à la date à partir de laquelle le règlement n° 3 a cessé de s'appliquer à ce territoire, doit être prise en compte dans les États membres de la Communauté pour l'acquisition et le maintien du droit aux prestations d'assurance et doit donc être prise en considération dans la liquidation des pensions visées aux chapitres 2 et 3 du règlement n° 3.

De cette obligation, à laquelle sont assujettis les organismes d'assurance de tout État membre, de prendre en compte les périodes accomplies en Algérie dans la liquidation de la pension et du fait que cette période d'assurance se rapporte à une activité professionnelle exercée sur un territoire qui était français à l'époque, il résulte en définitive que la charge financière relative à ces périodes incombe aux organismes d'assurance de l'État français. Il s'ensuit manifestement que le travailleur migrant qui a atteint l'âge auquel il peut faire valoir ses droits à la retraite, alors qu'il travaillait en France où il réside à la date de la liquidation de la pension, peut légitimement demander que l'organisme d'assurance français compétent prenne également en compte les périodes d'assurance accomplies en Algérie dans le cadre du régime français d'assurance sociale, et cela quelle que soit la date à laquelle la demande de liquidation de la pension a été présentée.

3. Eu égard à cette jurisprudence, la Commission a proposé de répondre au juge français en observant que le droit acquis en Algérie peut être opposé aux organismes d'assurance français, indépendamment de toute disposition à cet égard de la loi de l'État intéressé.

Pour notre part, nous préférons au contraire répondre à la cour d'appel de

Nancy en nous limitant strictement aux questions que cette juridiction nous a posées. Celle-ci nous demande en substance s'il est légal de refuser au travailleur intéressé le bénéfice de la loi française du 26 décembre 1964, laquelle, comme nous l'avons vu, autorise les ressortissants français à transférer en France les périodes d'assurance qu'ils ont accomplies en Algérie avant le 1er juillet 1962.

La réponse négative que nous devons donner à cette question entraîne comme conséquence que les ressortissants des autres États membres auront les mêmes droits que les ressortissants français, mais sans plus.

Dans l'affaire 110-73 précitée, la Cour, après avoir posé le principe que nous avons rappelé, a ensuite relevé dans l'attendu 14 qu'«au surplus, en vertu de l'interdiction de toute discrimination entre les travailleurs des États membres fondée sur la nationalité, édictée par les articles 48 à 51 du traité, tout travailleur relevant de l'un de ces États membres est assimilé à l'égard du règlement n° 3 aux nationaux se trouvant dans des conditions identiques». Cette phrase comporte une référence implicite à la loi française précitée et exclut que le caractère allégué de loi «de solidarité nationale» puisse faire échec à son extension aux ressortissants des autres États membres, au cas où cela serait nécessaire pour garantir le respect du principe de non-discrimination en matière de sécurité sociale.

La Cour avait invoqué ce principe pour étayer la réponse affirmative qu'elle avait donnée à la question de savoir si l'annexe A du règlement nº 3, dans sa rédaction initiale, entraînait pour les institutions françaises de sécurité sociale des obligations particulières, distinctes de celles incombant aux organismes algériens.

4. Nous estimons que notre Cour pourrait se borner à répondre en ce sens aux questions posées par la cour d'appel de Nancy. Par rapport à une solution fondée sur l'article 16 du règlement nº 109/65 et dans l'optique de la jurisprudence antérieure, une réponse ainsi conçue aurait l'avantage de dispenser la Cour de devoir examiner d'office certains problèmes qui se poseraient à propos d'une solution, favorable au travailleur, qui ferait totalement abstraction de la législation française. Dans le cas contraire, on risquerait de reconnaître à la réserve relative au maintien des droits acquis posée par l'article 16 du règlement nº 109/65, la valeur non pas d'une règle de renvoi au droit matériel national qui définit et régit le domaine de la sécurité sociale, mais au contraire d'une véritable règle matérielle apte à régir de manière autonome une situation considérée abstraitement. On pourrait donc se demander si cela serait compatible avec la fonction générale de la réglementation sociale communautaire qui, en matière de sécurité sociale, n'entend pas substituer des règles matérielles propres à celles des législations nationales, mais tend essentiellement à coordonner celles-ci afin de supprimer les obstacles à la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, qui pourraient découler du fait même de la coexistence sur le territoire du marché commun de législations nationales différentes et autonomes.

Si, au contraire, la Cour devait confirmer qu'en adoptant l'article 16 du règlement nº 109/65, le législateur communautaire a entendu autoriser un travailleur migrant à transférer, à la charge des organismes de sécurité sociale français, des droits qu'il a acquis sur des organismes d'assurance qui relevaient de la juridiction de l'État français jusqu'au 30 juin 1962 mais qui sont devenus par la suite totalement autonomes, et cela, indépendamment d'une règle du droit français qui assumait cette charge en faveur de ses ressortissants, des problèmes délicats pourraient se poser pour déterminer le fondement juridique de l'imputation à un État membre d'obligations incombant à un État tiers. S'il serait relativement facile de justifier, sur la base de la notion de droit acquis, la prise en considération des périodes d'assurance accomplies en Algérie

lorsque ce pays faisait partie de la France, ces périodes pouvant être considérées comme des périodes accomplies dans le cadre du régime de sécurité sociale français auxquelles correspondent donc des droits que les travailleurs ont acquis à l'égard de cet État, il en va différemment des périodes d'assurance accomplies après que l'Algérie est devenue un État indépendant, étranger à la Communauté.

Si la notion de droit visée par l'article 16 précité est destinée à sauvegarder des droits préexistants que les travailleurs ont acquis à l'égard de la France, elle n'est manifestement pas applicable à des périodes d'assurance accomplies dans le cadre d'un système de sécurité sociale d'un État tiers, lesquelles ne pouvaient avoir fait naître aucun droit au profit du travailleur dans l'ordre juridique français. Dans le cas contraire, on devrait reconnaître à cette règle de droit non pas seulement la fonction de sauvegarder des droits, mais plutôt celle d'en créer *ex novo*: en contradiction précisément avec la notion de droits acquis.

On risquerait dans ce cas d'aboutir à des résultats pour le moins surprenants. Même sans avoir jamais eu aucun lien avec le système de sécurité sociale français, le ressortissant d'un État membre qui aurait commencé à travailler en Algérie après l'accession de celle-ci à l'indépendance, acquerrait automatiquement jusqu'en 1965, en vertu du droit communautaire, un droit à prestations dans la Communauté, dont la charge financière devrait être supportée en définitive par la France, et cela au titre de périodes d'assurances accomplies dans un État tiers, droit qui se superposerait à celui que le travailleur pourrait faire valoir, au titre des mêmes périodes d'assurance, à l'encontre de l'Algérie. La protection de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté ne saurait assurément être invoquée pour justifier un tel résultat.

Il y aurait également le risque de placer les travailleurs étrangers dans une position privilégiée, en ce qui concerne les droits qu'ils détiennent à l'encontre de la France, par rapport aux ressortissants français eux-mêmes. Après avoir travaillé en Algérie jusqu'au 1er juillet 1962, et faute de pouvoir être considérés comme des travailleurs migrants, ces derniers ne pourraient pas bénéficier du transfert des droits à prestations de sécurité sociale qu'ils ont acquis à l'encontre d'un organisme relevant désormais d'un État tiers, si ce n'est en vertu de la loi nationale française, laquelle a limité son applicabilité à la date de l'accession de l'Algérie à l'indépendance. Pour la période ultérieure, afin d'éviter des différences de traitement à leur désavantage par rapport aux ressortissants d'autres États membres qui peuvent bénéficier du règlement n° 3 jusqu'au 19 janvier 1965, faudrait-il les considérer néanmoins comme des travailleurs migrants au sens du règlement n° 3?

Mais, d'une façon encore plus générale, on rencontrerait des difficultés à trouver un fondement juridique approprié pour l'application, ou plutôt l'extension, à des situations extérieures au territoire du marché commun, d'un règlement communautaire destiné à favoriser la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. On pourrait se demander surtout si cette extension aurait été faite correctement.

Au cas où il devrait créer à la charge d'un État membre des obligations afférentes à des situations et à des rapports qui lui sont étrangers, l'article 5 du règlement n° 109/65, qui n'exclut qu'à partir du 19 janvier 1965 l'Algérie de la liste des territoires auxquels s'applique le règlement n° 3, constituerait en réalité une règle dérogatoire ayant substantiellement pour effet de rendre le règlement n° 3 applicable, à titre rétroactif, aux travailleurs nationaux d'un État membre de la Communauté, qui auraient continué de travailler en Algérie postérieurement au 1er juillet 1962. L'accession à l'indépendance d'une fraction du territoire d'un État membre implique en effet, avec sa sortie automatique du territoire communautaire, la

conséquence que toute règle communautaire destinée à réglementer les situations qui se sont réalisées à l'intérieur de la Communauté cesse automatiquement d'être applicable à ce territoire, sauf disposition expresse contraire. On pourrait également observer que le règlement n° 109/65 ne motive aucunement les raisons invoquées à l'appui de l'extension de l'applicabilité d'une règle interne de droit communautaire à des situations extérieures à la Communauté, ce qui, comme il a été dit, constitue un fait exceptionnel et dérogatoire aux principes.

Ces questions délicates ne se poseraient pas si la Cour adoptait notre proposition de fonder simplement sa décision sur le principe de non-discrimination posé par les dispositions précitées du traité et repris par l'article 8 du règlement n° 3, quant au champ d'application ratione personae de la loi française à laquelle se réfère le juge a quo.

En conclusion, nous vous proposons de répondre à la cour d'appel de Nancy que les articles 48 à 51 du traité et l'article 8 du règlement n° 3 ne permettent pas à l'État français de subordonner le bénéfice de la loi française du 26 décembre 1964, en ce qui concerne la validation, aux fins des prestations de vieillesse, des périodes d'activité accomplies en Algérie avant le 1er juillet 1962, aux conditions imposées aux étrangers par le décret du 4 septembre 1962. Les dispositions communautaires précitées confèrent aux ressortissants de tout État membre le droit de bénéficier de cette loi dans les mêmes conditions que les ressortissants français.

Si la Cour devait au contraire préférer fonder sa décision sur l'article 16 du règlement n° 109/65, il conviendrait que, en qualifiant les périodes d'assurance accomplies en Algérie par un ressortissant d'un État membre, de créatrices de droit acquis au sens de cette règle et avec les effets déjà indiqués par les décisions antérieures rendues en ce domaine, l'arrêt se borne, conformément au contenu de la deuxième question, à poser ce principe pour la période antérieure au 1er juillet 1962.