CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 23 février 1995 *

1. La demande préjudicielle objet de la présente procédure porte sur l'interprétation de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire, signé à Alger le 26 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2210/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 [1] (ci-après l'« accord »).

Le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre demande notamment si les allocations supplémentaires accordées par le Fonds national de solidarité rentrent dans le champ d'application ratione materiae de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord et si, en vertu de cette même disposition, le conjoint sans profession d'un travailleur algérien décédé peut également s'en prévaloir.

2. Rappelons tout d'abord les termes essentiels de l'accord et la réglementation communautaire en cause, ainsi que les dispositions nationales pertinentes.

L'accord a pour objectif de promouvoir une coopération globale entre les parties contractantes en vue de favoriser le renforcement de leurs relations et de contribuer au développement économique et social de l'Algérie (article 1er). Cette coopération est instituée et organisée dans trois domaines, à savoir le domaine économique, technique et financier (titre I), celui des échanges commerciaux (titre II) et celui de la main-d'œuvre (titre III).

Par rapport au cas qui nous occupe, les dispositions à prendre en considération sont celles qui figurent dans le titre III, c'est-à-dire celles afférentes au domaine de la main-d'œuvre. En particulier, l'article 39, paragraphe 1, dont la juridiction nationale demande l'interprétation, prévoit que, sous réserve des dispositions des paragraphes suivants, les travailleurs de nationalité algérienne et les membres de leur famille résidant avec eux bénéficient, dans le domaine de la sécurité sociale, d'un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport aux propres ressortissants des États membres dans lesquels ils sont occupés. Les paragraphes suivants garantissent à ces travailleurs le bénéfice de la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents États membres, pour ce qui concerne certaines prestations (paragraphe 2), le bénéfice des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 263, p. 1.

Communauté (paragraphe 3) et le libre transfert vers l'Algérie des pensions et rentes de vieillesse (paragraphe 4). Le régime établi aux paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 39 est subordonné au principe de réciprocité en faveur des travailleurs ressortissants des États membres occupés sur le territoire de l'Algérie (paragraphe 5). L'article 40, paragraphe 1, investit le conseil de coopération de la mission d'arrêter, avant la fin de la première année après l'entrée en vigueur de l'accord, les dispositions permettant d'assurer l'application des principes énoncés à l'article 39. Enfin, conformément aux articles 42 et 43 de l'accord, figurant parmi les dispositions générales et finales (titre IV), ledit conseil de coopération, composé, d'une part, de membres du Conseil et de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement algérien, dispose, pour parvenir aux objectifs fixés par l'accord, du pouvoir d'adopter des décisions qui s'imposent aux parties contractantes.

3. Cela étant dit pour ce qui concerne l'accord, rappelons d'autre part que le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [2], s'applique, conformément à son article 2, paragraphe 1, « aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'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 ». L'article 4 de ce même règlement, qui en détermine le champ d'application ratione materiae, énumère tout d'abord, en son paragraphe 1, les branches de sécurité sociale auxquelles il s'applique, parmi lesquelles, pour ce qui intéresse ici, les prestations de vieillesse (sous c); il ajoute ensuite, en son paragraphe 2, qu'il « s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ... concernant les prestations visées au paragraphe 1 ». En vertu de l'article 4, paragraphe 4, sont au contraire exclues de son champ d'application, notamment les branches de l'assistance sociale et médicale.

Depuis l'entrée en vigueur du règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992 [3], qui a modifié le règlement n° 1408/71, les prestations spéciales à caractère non contributif sont également expressément prévues par ce même règlement et relèvent, bien qu'à certaines conditions, de la sécurité sociale. Le règlement n° 1247/92 a en effet ajouté à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 un paragraphe 2 bis, en vertu duquel le champ d'application matériel du règlement est étendu « aux prestations spéciales à caractère non contributif relevant d'une législation ou d'un régime autre que ceux qui sont visés au paragraphe 1 ou qui sont exclus au titre du paragraphe 4, lorsque ces prestations sont destinées: a) soit à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou

2 — Voir la version codifiée du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6).

3 — JO L 136, p. 1.

accessoire, les éventualités correspondant aux branches visées au paragraphe 1, points a) à h); b) soit uniquement à assurer la protection spécifique des handicapés ».

Enfin, l'article 10 bis du règlement n° 1408/71, également inséré en vertu du règlement n° 1247/92, consacre le caractère non-exportable de ces prestations, en établissant que les personnes auxquelles le règlement est applicable « bénéficient des prestations spéciales en espèce à caractère non contributif visées à l'article 4, paragraphe 2 bis, exclusivement sur le territoire de l'État membre dans lequel elles résident et au titre de la législation de cet État, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II bis. Les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge ». L'annexe II bis contient, sous la lettre E (France), notamment la mention suivante: « a) L'Allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité (loi du 30 juin 1956) ».

4. Quant à la réglementation nationale en cause, il y a lieu tout d'abord de rappeler que, par loi du 30 juin 1956, a été institué en France un Fonds national de solidarité (ci-après le « FNS »), en vue de promouvoir une politique générale de protection des personnes âgées. En particulier, le FNS accorde une allocation supplémentaire aux bénéficiaires d'avantages de vieillesse ou d'invalidité résultant de dispositions législatives ou réglementaires lorsque les intéressés ne disposent pas de ressources suffisantes. Cette allocation est prévue au chapitre 5 du titre I, relatif justement aux prestations pour personnes âgées, du nouveau code de la sécurité sociale, plus précisément aux articles L. 815-1 à L. 815-11 qui en fixent, notamment les conditions d'octroi.

Peuvent en particulier bénéficier de l'allocation supplémentaire les ressortissants français résidant sur le territoire national (article L. 815-2 du code de la sécurité sociale). Les étrangers résidant en France peuvent également en jouir, mais à condition qu'une convention internationale de réciprocité ait été conclue en la matière (article L. 815-5 du code de sécurité sociale) [4].

5. Venons-en à présent aux faits qui sont à l'origine de la présente procédure. M[me] Krid, de nationalité algérienne, réside en France, où elle n'a jamais exercé d'activité professionnelle. En sa qualité de veuve d'un ressortissant algérien ayant exercé toute son activité professionnelle en France, M[me] Krid perçoit, depuis le 1[er] novembre 1992, une pension de réversibilité qui lui est versée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (ci-après la « CNAVTS »), donc par le même organisme qui avait versé la pension de vieillesse à M. Krid jusqu'à la date de son décès.

4 — A cet égard, il y a lieu de souligner que, comme le juge national l'a lui-même indiqué dans l'ordonnance de renvoi, le Conseil constitutionnel a, par une décision du 22 janvier 1990, déclaré inconstitutionnelle la disposition en question, au motif que « l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation supplémentaire, dès lors qu'ils ne peuvent se prévaloir d'engagements internationaux ou de règlements pris sur leur fondement, méconnaît le principe constitutionnel d'égalité » (Revue de droit social, 1990, p. 352).

A la suite du refus de la CNAVTS de lui accorder le bénéfice de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité au titre de la loi du 30 juin 1956, précitée, refus opposé au motif de sa nationalité algérienne, M^me^ Krid a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, devant lequel elle a fait valoir qu'elle avait droit, sur la base de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord, à la prestation sollicitée.

6. Estimant litigieuse l'interprétation du règlement n° 1247/92 qui, ainsi qu'il a déjà été dit, a expressément étendu la notion de sécurité sociale, de manière à y faire entrer également les prestations spéciales à caractère non contributif, parmi lesquelles précisément celle présentement en cause, le juge national a donc ordonné le renvoi devant la Cour. Il demande: a) si l'allocation en question, expressément visée au règlement n° 1247/92, est réservée aux seuls ressortissants communautaires ou si elle peut être étendue également, en vertu de l'article 39, paragraphe 1, aux ressortissants algériens; b) si, par analogie, cette allocation peut également être versée aux ressortissants des pays ayant conclu avec la CEE un accord de coopération en matière de sécurité sociale: Maroc, Tunisie et autres.

Au-delà de leur formulation peu orthodoxe, les questions posées visent en substance à établir si la prestation en cause relève de la sécurité sociale et, dès lors, du champ d'application de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord, ce qui a pour conséquence que la veuve d'un travailleur algérien qui continue de résider sur le territoire de l'État membre dans lequel son mari a exercé son activité professionnelle doit également pouvoir en bénéficier.

7. Rappelons à titre préliminaire que la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer, dans les affaires Kziber [5] et Yousfi [6], sur l'interprétation de l'article 41, paragraphe 1, de l'accord de coopération avec le Maroc [7], norme rédigée dans les mêmes termes que l'article 39, paragraphe 1, de l'accord présentement en cause. Dans ces arrêts, après avoir rappelé les conditions qu'une disposition d'un accord doit satisfaire pour produire des effets directs, elle a affirmé, de manière extrêmement claire, qu'« il résulte des termes de l'article 41, paragraphe 1, autant que de l'objet et de la nature de l'accord dans lequel cet article s'insère, que cette disposition est susceptible d'être directement appliquée » [8].

Dans les mêmes arrêts, la Cour a en outre précisé que « la notion de sécurité sociale figurant à l'article 41, paragraphe 1, de l'accord, doit être comprise par analogie avec la notion identique figurant au règlement (CEE) n° 1408/71 » [9].

5 — Arrêt du 31 janvier 1991 (C-18/90, Rec. p. I-199).

6 — Arrêt du 20 avril 1994 (C-58/93, Rec. p. I-1353).

7 — Accord signé à Rabat le 27 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2211/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 264, p. 1).

8 — Arrêt Kziber, précité, point 23; arrêt Yousfi, précité, point 17.

9 — Arrêt Kziber, précité, point 25; arrêt Yousfi, précité, point 24.

8. Dès lors que — ainsi qu'il a déjà été dit — l'article 41, paragraphe 1, de l'accord de coopération avec le Maroc et la règle présentement en cause sont identiques et, de surcroît, contenus dans des accords parallèles, il est hors de doute que les considérations que nous venons de rapporter s'appliquent également au cas qui nous occupe. L'effet direct de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord et la circonstance que la notion de sécurité sociale contenue dans celui-ci doit être interprétée par rapport à la notion correspondante figurant dans le règlement n° 1408/71 constituent, d'autre part, deux éléments constants au cours de la présente procédure.

Considération prise en outre de ce qu'il est tout aussi constant que M^me^ Krid, en sa qualité de membre de la famille d'un travailleur algérien, rentre pleinement dans le champ d'application ratione personae de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord, il ne reste qu'à vérifier si les prestations supplémentaires versées par le FNS rentrent dans la notion de sécurité sociale en vertu du règlement n° 1408/71 et, par là même, dans le champ d'application ratione materiae de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord.

9. Or, bien que l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, comme on l'a déjà dit, exclut expressément de son domaine d'application, notamment le secteur de l'assistance sociale, la jurisprudence de la Cour est constante pour affirmer que les prestations du FNS remplissent 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 » [10]. Il en résulte, selon ce que la Cour a déjà déclaré au sujet de l'allocation du FNS que, « 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 » [11].

A cela s'ajoute que, justement pour tenir compte de ladite jurisprudence, le règlement n° 1247/92 a expressément étendu le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71 aux « prestations spéciales à caractère non contributif » lorsque, comme en l'espèce, elles « sont destinées à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou accessoire, les éventualités correspondant aux branches » expressément visées à l'article 4, paragraphe 1, parmi lesquelles figurent précisément les prestations de vieillesse.

10. A la lumière de ce qui précède, apparaît à tout le moins singulière la thèse du gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle les modifications apportées à la matière par le

10 — Arrêt du 24 février 1987, Giletti e.a. (379/85, 381/85 et 93/86, Rec. p. 955, point 10).

11 — Arrêt Giletti e.a., précité, point 11, ainsi que l'arrêt du 12 juillet 1990, Commission/France (C-236/88, Rec. p. I-3163, point 10).

règlement n° 1247/92 auraient rendu encore plus évident le fait que les prestations sociales à caractère non contributif ne relèvent pas de la sécurité sociale, ce qui aurait pour conséquence, d'une part, qu'elles seraient étrangères au champ d'application de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord et, d'autre part, que la Cour devrait revoir sa jurisprudence en la matière.

Rappelons donc simplement à cet égard que ce même règlement n° 1247/92 explique que l'insertion du paragraphe 2 bis a été rendue nécessaire pour « tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle certaines prestations prévues par les législations nationales peuvent relever simultanément de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application » [12].

11. En définitive, il ne nous semble pas qu'on puisse nourrir des doutes quant au fait qu'une prestation nationale du type de celle en cause au principal, alors même qu'elle s'apparenterait à l'assistance sociale en raison de certaines de ses caractéristiques (caractère non contributif), relève du domaine de la sécurité sociale en vertu de l'article 4, paragraphe 2 bis, sous a), du règlement n° 1408/71, dans la mesure où elle est destinée à compléter la pension de vieillesse visée à l'article 4, paragraphe 1, sous c).

Étant donné que la notion de sécurité sociale figurant à l'article 39, paragraphe 1, de l'accord doit être interprétée par analogie avec celle figurant au règlement n° 1408/71, il en résulte que cette conclusion doit, en principe, également valoir pour les demandeurs de nationalité algérienne qui sont des travailleurs ou des membres de la famille d'un travailleur au sens et pour les effets des dispositions pertinentes de l'accord.

12. Par rapport à ce dernier aspect, la thèse avancée par le gouvernement français au cours de la procédure appelle une remarque. En effet, tout en ne contestant pas que le conjoint d'un travailleur algérien rentre dans le champ d'application ratione personae de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord et que la prestation litigieuse rentre dans celui « ratione materiae » de cette même norme, ce gouvernement soutient que ladite prestation ne pourrait être étendue à la veuve d'un travailleur algérien, au motif que, loin de constituer un droit dérivé, à savoir acquis en raison de la qualité de membre de la famille d'un travailleur, il s'agirait d'un droit propre, ouvert donc à toute personne satisfaisant aux critères fixés par la réglementation nationale en question. Il en résulterait que M[me] Krid, en tant que ressortissante algérienne n'ayant jamais exercé une activité professionnelle sur le territoire de l'État membre en question et

12 — Troisième considérant.

dont le mari (travailleur) est décédé, ne saurait se prévaloir de l'allocation supplémentaire en cause, compte tenu, d'autre part, de ce que la convention de 1980 conclue entre la France et l'Algérie ne contient aucune clause de réciprocité en la matière.

A l'appui de sa thèse, le gouvernement français invoque la distinction entre droits propres et droits dérivés, distinction opérée par la Cour dans certains arrêts dans lesquels elle s'est prononcée sur le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 [13]. Dans ces arrêts, la Cour a en effet affirmé que, si toute personne ayant la qualité de travailleur peut revendiquer les droits à prestations prévus par le règlement n° 1408/71 en tant que *droits propres*, les membres de la famille d'un travailleur ne peuvent revendiquer que les *droits dérivés*, à savoir les droits acquis en leur qualité de membres de la famille d'un travailleur.

13. Cette jurisprudence n'est pas pertinente. L'article 39, paragraphe 1, de l'accord se borne en effet à consacrer le principe de non-discrimination entre travailleurs algériens et leur famille, d'une part, et ressortissants français, d'autre part. Cela signifie, tout simplement, que le champ d'application personnel de l'article 39 de l'accord diffère de celui du règlement n° 1408/71, ce qui ne saurait étonner si l'on tient compte de la portée et de la finalité différentes de l'accord en question.

D'ailleurs, la Cour s'est déjà exprimée en ce sens dans l'arrêt Kziber, plusieurs fois cité; se prononçant sur la portée des droits d'un membre de la famille d'un travailleur marocain par rapport à une prestation de chômage destinée aux jeunes, elle y a affirmé que « le principe de l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine de la sécurité sociale, inscrit à l'article 41, paragraphe 1, implique que l'intéressé, qui remplit toutes les conditions prévues par une législation nationale en vue de bénéficier des allocations de chômage prévues au profit de jeunes demandeurs d'emploi, ne saurait se voir refuser le bénéfice de ces prestations, motif pris de sa nationalité » [14].

14. A l'évidence, les mêmes considérations s'appliquent, en vertu de l'article 39, paragraphe 1, de l'accord, aux membres de la famille d'un travailleur algérien. Il en résulte que, puisqu'il est incontesté que le conjoint français d'un travailleur français, qui bénéficie d'une pension de réversion, aurait droit, dès lors que seraient satisfaites les autres conditions requises, à l'allocation supplémentaire versée par le FNS, le même traitement doit être réservé à la veuve d'un travailleur algérien.

13 — Voir arrêt du 23 novembre 1976, Kermaschek (40/76, Rec. p. 1669, point 8). Dans le même sens, voir, en dernier lieu, l'arrêt du 27 mai 1993, Schmid (C-310/91, Rec. p. I-3011, point 12).

14 — Arrêt Kziber, précité, point 28.

15. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre:

« L'article 39, paragraphe 1, de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et la République algérienne démocratique et populaire, signé à Alger le 26 avril 1976 et approuvé au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2210/78 du Conseil, du 26 septembre 1978, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre refuse d'accorder une allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité prévue par sa législation en faveur des ressortissants résidant sur le territoire national à la veuve d'un travailleur, résidant sur son territoire et qui bénéficie d'une pension de réversion, au motif que l'intéressée est de nationalité algérienne ».