Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

19 septembre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Sécurité sociale des travailleurs migrants – Règlement (CEE) nº 1408/71 – Article 13 – Législation applicable – Résident d'un État membre relevant du champ d'application du règlement (CEE) nº 1408/71 – Prestation relative au régime d'assurance vieillesse ou aux allocations familiales – État membre de résidence et État membre d'emploi – Refus »

Dans les affaires jointes C-95/18 et C-96/18,

ayant pour objet deux demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduites par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), par décisions du 2 février 2018, parvenues à la Cour le 9 février 2018, dans les procédures

Sociale Verzekeringsbank

contre

F. van den Berg (C-95/18),

H. D. Giesen (C-95/18),

C. E. Franzen (C-96/18),

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de chambre, M^me^ K. Jürimäe (rapporteure), MM. D. Šváby, S. Rodin et N. Piçarra, juges,

avocat général : M^me^ E. Sharpston,

greffier : M^me^ M. Ferreira, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 23 janvier 2019,

considérant les observations présentées :

– pour la Sociale Verzekeringsbank, par M. H. van der Most et M^me^ N. Abdoelbasier,

– pour M. van den Berg, par M. E. C. Spiering,

– pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen et M. L. Noort, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le néerlandais.

– pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, J. Pavliš et J. Vláčil, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement suédois, par M[mes] A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren et A. Alriksson, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par MM. M. van Beek et D. Martin, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 26 mars 2019,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation des articles 45 et 48 TFUE ainsi que des articles 13 et 17 du 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 1992/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006 (JO 2006, L 392, p. 1) (ci-après le « règlement n° 1408/71 »).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant la Sociale Verzekeringsbank (caisse de sécurité sociale, Pays-Bas) (ci-après la « SVB ») à MM. F. van den Berg et H. D. Giesen ainsi qu'à M[me] C. E. Franzen au sujet des décisions par lesquelles la SVB a réduit, respectivement, la pension de vieillesse et l'allocation de partenaire accordées à MM. van den Berg et Giesen et a refusé d'accorder à M[me] Franzen des allocations familiales.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes des premier, quatrième à sixième et huitième à onzième considérants du règlement n° 1408/71 :

« considérant que les règles de coordination des législations nationales de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et doivent contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi ;

[...]

considérant qu'il convient de respecter les caractéristiques propres aux législations nationales de sécurité sociale et d'élaborer uniquement un système de coordination ;

considérant qu'il convient, dans le cadre de cette coordination, de garantir à l'intérieur de [l'Union] aux travailleurs ressortissants des États membres ainsi qu'à leurs ayants droit et leurs survivants, l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales ;

considérant que les règles de coordination doivent assurer aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de [l'Union] ainsi qu'à leurs ayants droit et leurs survivants, le maintien des droits et des avantages acquis et en cours d'acquisition ;

[...]

considérant qu'il convient de soumettre les travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de [l'Union] au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités ;

considérant qu'il importe de limiter autant que possible le nombre et la portée des cas où, par dérogation à la règle générale, un travailleur est soumis simultanément à la législation de deux États membres ;

considérant que, en vue de garantir le mieux l'égalité de traitement de tous les travailleurs occupés sur le territoire d'un État membre, il est approprié de déterminer comme législation applicable, en règle générale, la législation de l'État membre sur le territoire duquel l'intéressé exerce son activité salariée ou non salariée ;

considérant qu'il convient de déroger à cette règle générale dans des situations spécifiques justifiant un autre critère de rattachement ».

4 L'article 1er de ce règlement dispose :

« Aux fins de l'application du présent règlement :

a) les termes "travailleur salarié" et "travailleur non salarié" désignent, respectivement, toute personne :
   i) qui est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches d'un régime de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs salariés ou non salariés ou par un régime spécial des fonctionnaires ;
   ii) qui est assurée à titre obligatoire contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches auxquelles s'applique le présent règlement, dans le cadre d'un régime de sécurité sociale s'appliquant à tous les résidents ou à l'ensemble de la population active :

      – lorsque les modes de gestion ou de financement de ce régime permettent de l'identifier comme travailleur salarié ou non salarié

      ou

      – à défaut de tels critères, lorsqu'elle est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une autre éventualité précisée à l'annexe I, dans le cadre d'un régime organisé au bénéfice des travailleurs salariés ou non salariés, ou d'un régime visé au point iii) ou en l'absence d'un tel régime dans l'État membre concerné, lorsqu'elle répond à la définition donnée à l'annexe I ;

[...] »

5 L'article 2, paragraphe 1, dudit règlement, intitulé « Personnes couvertes », prévoit :

« Le présent règlement s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés et aux étudiants 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. »

6 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, du même règlement :

« Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent :

a) les prestations de maladie et de maternité ;

b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain ;

c) les prestations de vieillesse ;

d) les prestations de survivants ;

e) les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle ;

f) les allocations de décès ;

g) les prestations de chômage ;

h) les prestations familiales. »

7 Le titre II du règlement nº 1408/71, intitulé « Détermination de la législation applicable », contient un article 13 qui énonce :

« 1. Sous réserve des articles 14 *quater* et 14 *septies*, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17 :

a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre ;

[...]

f) la personne à laquelle la législation d'un État membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre État membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux articles 14 à 17, est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation. »

8 Aux termes de l'article 17 de ce règlement :

« Deux ou plusieurs États membres, les autorités compétentes de ces États ou les organismes désignés par ces autorités peuvent prévoir d'un commun accord, dans l'intérêt de certaines catégories de personnes ou de certaines personnes, des exceptions aux dispositions des articles 13 à 16. »

Le droit néerlandais

L'AOW

9 En vertu de l'article 2 de l'Algemene Ouderdomswet (loi sur l'assurance vieillesse généralisée), du 31 mai 1956 (Stb. 1956, n° 281, ci-après l'« AOW »), est « résident », au sens de cette loi, la personne qui réside aux Pays-Bas.

10 L'article 3, paragraphe 1, de l'AOW dispose que le lieu de résidence d'une personne est déterminé en fonction des circonstances.

11 L'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AOW prévoit qu'est assurée, conformément aux dispositions de cette loi, la personne qui n'a pas encore atteint l'âge du départ à la retraite et qui est un résident. Le paragraphe 3 de cet article 6 précise que, par dérogation aux paragraphes 1 et 2 du même article, le cercle des affiliés peut être étendu ou limité par ou en vertu d'un règlement d'administration publique.

12 La loi du 29 avril 1998 (Stb. 1998, n° 267) a ajouté un article 6 bis à l'AOW, applicable rétroactivement à partir du 1er janvier 1989, aux termes duquel :

« Le cas échéant par dérogation à l'article 6 de l'AOW et aux dispositions qui en découlent,

a) est considérée comme assurée la personne dont l'assurance au titre de la présente loi découle de l'application des dispositions d'un traité ou d'une décision d'une organisation internationale ;

b) n'est pas considérée comme assurée la personne soumise à la législation d'un autre État en vertu d'un traité ou d'une décision d'une organisation internationale. »

13 L'article 13, paragraphe 1, sous a), de l'AOW prévoit qu'une réduction de 2 % est appliquée sur le montant de la pension pour chaque année civile au cours de laquelle, après avoir atteint l'âge de 15 ans, mais avant d'avoir atteint l'âge de 65 ans, le titulaire de la pension n'a pas été assuré.

14 Le paragraphe 2, sous a), dudit article 13 prévoit que l'allocation brute est réduite de 2 % pour chaque année civile au cours de laquelle, après que le titulaire de la pension a atteint l'âge de 15 ans, mais avant qu'il ait atteint l'âge de 65 ans, le conjoint du titulaire de la pension n'a pas été assuré.

15 En vertu de l'article 45, paragraphe 1, première phrase, de l'AOW, telle que cette disposition était libellée au 1er avril 1985, les assurés et les anciens assurés peuvent, dans les cas, dans les conditions et conformément au tarif à déterminer par voie de règlement d'administration publique, payer des cotisations pour des périodes postérieures à leur quinzième anniversaire, mais antérieures à leur soixante-cinquième anniversaire, pour lesquelles ils ne sont pas assurés ou n'ont pas été assurés.

16 En vertu de cette même disposition, telle qu'elle s'énonçait au 1er janvier 1990, les assurés et les anciens assurés pouvaient, dans les cas, dans les conditions et conformément au tarif à déterminer par voie de ou en vertu d'un règlement d'administration publique, s'assurer volontairement pour des périodes postérieures à leur quinzième anniversaire, mais antérieures à leur soixante-cinquième anniversaire, pour lesquelles ils ne sont pas assurés ou n'ont pas été assurés.

L'AKW

17 L'article 2 et l'article 3, paragraphe 1, de l'Algemene Kinderbijslagwet (loi générale sur les allocations familiales), du 26 avril 1962 (Stb. 1962, n° 160, ci-après l'« AKW ») correspondent, en ce qui concerne leur contenu, à l'article 2 et à l'article 3, paragraphe 1, de l'AOW.

18 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW, est assurée, conformément aux dispositions de cette loi, la personne qui a la qualité de résident.

19 L'article 6 bis, sous b), de l'AKW, dans sa version applicable au litige au principal, prévoit que, le cas échéant par dérogation à l'article 6 de l'AKW et aux dispositions qui en découlent, n'est pas considérée comme assurée la personne soumise à la législation d'un autre État en vertu d'un traité ou d'une décision d'une organisation internationale.

Les arrêtés sur l'extension et la limitation du cercle des affiliés aux assurances sociales

20 Au cours de la période en cause dans les affaires au principal, plusieurs versions successives du Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen (arrêté sur l'extension et la limitation du cercle des affiliés aux assurances sociales) ont été adoptées en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de l'AOW et de l'article 6, paragraphe 3, de l'AKW. Ainsi, sont applicables aux circonstances en cause au principal successivement l'arrêté du 19 octobre 1976 (Stb. 557, ci-après le « BUB 1976 »), l'arrêté du 3 mai 1989 (Stb. 164, ci-après le « BUB 1989 ») et l'arrêté du 24 décembre 1998 (Stb. 746, ci-après le « BUB 1999 »).

21 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, sous a), du BUB 1976, n'est pas considéré comme « assuré », au sens, notamment, de l'AOW, le résident qui, en dehors des Pays-Bas, occupe un emploi salarié et qui, à ce titre, est assuré en vertu d'un régime légal étranger en matière de prestations de vieillesse et de décès ainsi qu'en matière d'allocations familiales en vigueur dans le pays où il travaille.

22 Le BUB 1976 a été remplacé par le BUB 1989 dont l'article 10, paragraphe 1, dans sa version applicable du 1er juillet 1989 au 1er janvier 1992, prévoyait que « n'est pas assuré au titre des assurances sociales le résident qui occupe un emploi exclusivement en dehors des Pays-Bas ». Pour la période allant du 1er janvier 1992 au 1er janvier 1997, cette même disposition du BUB 1989 énonçait que « n'est pas assuré en vertu des assurances sociales le résident qui, pendant une période ininterrompue d'au moins trois mois, occupe un emploi exclusivement en dehors des Pays-Bas ». Aux termes de sa rédaction applicable du 1er janvier 1997 au 1er janvier 1999, l'article 10, paragraphe 1, du BUB 1989 disposait que « n'est pas assuré en vertu des assurances sociales le résident qui, pendant une période ininterrompue d'au moins trois mois, occupe un emploi exclusivement en dehors des Pays-Bas, sauf si cet emploi est occupé en vertu d'une relation d'emploi avec un employeur résident ou établi aux Pays-Bas ».

23 Au 1er janvier 1999, le BUB 1989 a été remplacé par le BUB 1999. L'article 12 de ce dernier prévoit que « n'est pas assurée en vertu des assurances sociales la personne qui réside aux Pays-Bas et qui, pendant une période ininterrompue d'au moins trois mois, occupe un emploi exclusivement en dehors des Pays-Bas, sauf si cet emploi est occupé exclusivement en vertu d'une relation d'emploi avec un employeur résident ou établi aux Pays-Bas ».

24 Tant le BUB 1989 que le BUB 1999 contenaient une clause d'équité, respectivement à leurs articles 25 et 24, habilitant la SVB, dans le cadre du BUB 1989, à déroger dans certains cas aux autres dispositions de cet arrêté afin de remédier à des injustices très graves susceptibles de résulter de l'obligation d'assurance ou de l'exclusion de celle-ci en vertu dudit arrêté, ou, dans le cadre du BUB 1999, à écarter l'application de dispositions figurant dans cet arrêté ou encore à y déroger pour autant que cette application, compte tenu de l'importance de l'extension et de la limitation du cercle des affiliés, conduit à une injustice très grave et qui découle exclusivement de l'obligation d'assurance ou de l'exclusion de celle-ci en vertu de ce second arrêté.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

25 Les défendeurs au principal sont tous de nationalité néerlandaise et résident aux Pays-Bas.

L'affaire C-95/18

26 L'épouse de M. Giesen a travaillé en Allemagne au cours de l'année 1970 et, de nouveau, au cours de la période allant du 19 mai 1988 au 12 mai 1993 en tant que « *geringfügig Beschäftigte* », à savoir comme personne exerçant une activité mineure. Elle était notamment vendeuse dans un magasin de prêt à porter et exerçait son activité en vertu d'un contrat de travail occasionnel pendant un nombre mensuel d'heures ne dépassant pas l'équivalent de deux ou trois jours par mois.

27 Le 22 septembre 2006, M. Giesen a introduit une demande de pension de vieillesse et d'allocation de partenaire au titre de l'AOW, à laquelle la SVB a fait droit par décision du 3 octobre 2007. Toutefois, l'allocation de partenaire a été réduite de 16 % étant donné que, pendant la période durant laquelle M^me^ Giesen travaillait en Allemagne, celle-ci n'était pas assurée au titre du régime de sécurité sociale des Pays-Bas. M. Giesen a introduit une réclamation contre cette décision en ce que celle-ci portait sur la réduction de ladite allocation. Par une décision du 20 mai 2008, cette réclamation a été déclarée comme étant non fondée.

28 Par jugement du 13 octobre 2008, le Rechtbank Roermond (tribunal de Roermond, Pays-Bas) a déclaré comme étant non fondé le recours de M. Giesen contre cette décision.

29 M. van den Berg a exercé une activité en Allemagne au cours de brèves périodes allant du 25 juin au 24 juillet 1972 et du 1^er^ janvier 1990 au 31 décembre 1994. Ses revenus étant trop faibles, il n'a pu être considéré comme étant redevable de cotisations en Allemagne. Le 17 janvier 2008, M. van den Berg a demandé une pension de vieillesse au titre de l'AOW. Par décision du 1^er^ août 2008, la SVB lui a accordé cette pension, mais l'a réduite de 14 % en tenant compte de ce que, durant plus de sept ans, M. van den Berg n'avait pas été assuré aux Pays-Bas. Par décision du 25 novembre 2008, sa réclamation contre ladite décision a été déclarée comme étant partiellement fondée et la réduction a été fixée à 10 %.

30 Par jugement du 19 octobre 2009, le Rechtbank Maastricht (tribunal de Maastricht, Pays-Bas) a déclaré comme étant non fondé le recours contre la décision du 25 novembre 2008.

L'affaire C-96/18

31 M^me^ Franzen a perçu aux Pays-Bas des allocations familiales au titre de l'AKW pour sa fille, née au cours de l'année 1995, qu'elle élevait seule. Au mois de novembre 2002, elle a fait savoir à la SVB qu'elle exerçait en Allemagne, depuis le 1^er^ janvier 2001, une activité de coiffeuse à raison de 20 heures par semaine. Les revenus de M^me^ Franzen provenant de cette activité étant de faible importance, elle n'a été affiliée à titre obligatoire qu'au Unfallversicherung (régime légal allemand des accidents du travail), sans avoir accès à aucun autre régime de sécurité sociale allemand. Par décision du 25 février 2003, la SVB lui a retiré le bénéfice des allocations familiales à partir du 1^er^ octobre 2002.

32 Par lettre du 21 septembre 2003, M^me^ Franzen a demandé, en application de l'article 24 du BUB 1999, la levée de son exclusion de la couverture au titre des assurances sociales. Par une décision du 15 mars 2004, la SVB a rejeté cette demande au motif que M^me^ Franzen n'était assurée ni en vertu du droit de l'Union ni en vertu des dispositions de droit néerlandais. Cependant, la SVB indique avoir proposé à M^me^ Franzen, lors de la notification de cette décision, de demander à l'institution compétente allemande de la soumettre exclusivement à la législation néerlandaise en application de l'article 17 du règlement n^o^ 1408/71. M^me^ Franzen n'aurait pas donné suite à cette proposition.

33 Le 30 janvier 2006, M^me^ Franzen a introduit une nouvelle demande d'allocations familiales, à laquelle la SVB a fait droit, par décision du 27 mars 2006, à compter du premier trimestre 2006.

34 Par lettre du 5 juin 2007, M^me^ Franzen a demandé que les allocations familiales lui soient accordées à compter du quatrième trimestre 2002. Par décision du 5 juillet 2007, la SVB a constaté que, à partir du premier trimestre 2006, M^me^ Franzen n'avait plus droit aux allocations familiales, mais elle a décidé de ne pas récupérer les sommes indûment versées. Par décision du 16 novembre 2007, la réclamation de M^me^ Franzen contre la décision du 5 juillet 2007 a été déclarée non fondée et sa demande de révision du 5 juin 2007 a été rejetée.

35 Le 6 février 2008, alors que le recours de M^me^ Franzen contre cette dernière décision de rejet était encore pendant devant le Rechtbank Maastricht (tribunal de Maastricht, Pays-Bas), la SVB a adopté une nouvelle décision modifiant la motivation de sa décision du 16 novembre 2007, en indiquant que les demandes d'allocations familiales étaient rejetées au motif que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, seule la législation allemande s'appliquait à M^me^ Franzen, excluant ainsi l'application des assurances sociales néerlandaises.

36 Par jugement du 5 août 2008, le Rechtbank Maastricht (tribunal de Maastricht) a déclaré comme étant non fondés les recours formés par M^me^ Franzen contre les décisions de la SVB du 16 novembre 2007 et du 6 février 2008.

Considérations communes aux trois affaires

37 MM. van den Berg et Giesen ainsi que M^me^ Franzen ont fait appel respectivement des jugements rendus par le Rechtbank Maastricht (tribunal de Maastricht) et le Rechtbank Roermond (tribunal de Roermond) devant le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas). Cette dernière juridiction a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour des questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 13 du règlement n° 1408/71 et des articles 45 et 48 TFUE afin de vérifier si le droit de l'Union s'opposait à l'exclusion de MM. van den Berg et Giesen ainsi que de M^me^ Franzen du régime néerlandais de sécurité sociale pour les périodes en cause dans cette affaire.

38 Par arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), la Cour a dit pour droit que l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71, lu en combinaison avec le paragraphe 1 de cet article, devait être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, il ne s'oppose pas à ce qu'un travailleur migrant, soumis à la législation de l'État membre d'emploi, perçoive, en vertu d'une législation nationale de l'État membre de résidence, les prestations relatives au régime d'assurance vieillesse et les allocations familiales de ce dernier État.

39 Le 6 juin 2016, le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) a rendu deux arrêts, l'un concernant MM. van den Berg et Giesen et l'autre concernant M^me^ Franzen, dans lesquels il a déduit de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), que, dans des cas tels que ceux de MM. van den Berg et Giesen ainsi que de M^me^ Franzen, une exception au principe d'unicité de la législation applicable en matière de sécurité sociale, découlant de l'article 13 du règlement n° 1408/71, pouvait être admise. Cette juridiction a donc fait application des clauses d'équité prévues à l'article 25 du BUB 1989 et à l'article 24 du BUB 1999, pour écarter l'application de l'article 6 bis, sous b), de l'AOW et de l'article 6 bis, sous b), de l'AKW, et a fait droit, dans les deux affaires, aux demandes des requérants.

40 La SVB s'est pourvu en cassation devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), juridiction de renvoi dans les affaires au principal, contre les arrêts du Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique).

41 La juridiction de renvoi estime qu'il est impossible, sur le fondement de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), de répondre, sans nourrir un doute raisonnable, à la question de savoir si le droit de l'Union non seulement permet, mais surtout impose, dans des circonstances

telles que celles en cause au principal, d'écarter le droit national qui prévoit qu'un résident des Pays-Bas est exclu des assurances sociales de cet État membre s'il travaille dans un autre État membre et est soumis, sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71, à la législation de sécurité sociale de ce dernier État.

42 Dans ces conditions, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer dans les affaires C-95/18 et C-96/18, et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

– Dans l'affaire C-95/18 :

« 1) a) Convient-il d'interpréter les articles 45 et 48 TFUE en ce sens que ces dispositions s'opposent, dans des cas tels que ceux de l'espèce, à une législation nationale telle que l'article 6 bis, initio et sous b), de l'AOW ? Cette réglementation implique qu'un résident des Pays-Bas n'est pas assuré au titre des assurances sociales de cet État de résidence, s'il travaille dans un autre État membre et est soumis, sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71, à la législation de sécurité sociale de l'État d'emploi. Les cas en cause se caractérisent par le fait que les intéressés n'ont pas droit à une pension de vieillesse au titre du régime légal de l'État d'emploi, en raison de l'étendue limitée de leur activité dans cet État.

b) Importe-t-il pour répondre à la première question, sous a), qu'il n'existe pas d'obligation, pour un résident d'un État non compétent sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71, de verser des cotisations au titre des assurances sociales de cet État ? En effet, pour les périodes durant lesquelles ce résident travaillait dans un autre État membre, il relevait par exclusion, sur le fondement de [cet article 13], du régime de sécurité sociale de l'État d'emploi et la législation nationale néerlandaise ne prévoit pas d'obligation de cotisation dans un tel cas.

2) Importe-t-il pour répondre à la première question que la possibilité ait existé pour les intéressés de souscrire une assurance volontaire au titre de l'AOW, ou bien de demander à la SVB de mettre en place un accord, au sens de l'article 17 du règlement nº 1408/71 ?

3) L'article 13 du règlement nº 1408/71 s'oppose-t-il à ce que, pour une personne telle que l'épouse de M. Giesen qui, avant le 1er janvier 1989, était, sur la seule base de la législation nationale, assurée au titre de l'AOW dans son État de résidence, à savoir les Pays-Bas, un droit à des prestations de vieillesse ait été constitué au titre de cette assurance, dans la mesure où il s'agit de périodes durant lesquelles, sur le fondement de cette disposition du[dit] règlement, elle relevait, en raison de son activité dans un autre État membre, de la législation de cet État membre d'emploi ? Ou bien, le droit à une prestation au titre de l'AOW doit-il être considéré comme un droit à prestation qui, dans la législation nationale, n'est pas subordonné à des conditions d'emploi ou d'assurance, conformément à l'[arrêt du 20 mai 2008, Bosmann (C-352/06, EU:C:2008:290)], de telle sorte que le raisonnement suivi dans cet arrêt peut s'appliquer dans son cas ? »

– Dans l'affaire C-96/18 :

« 1) Convient-il d'interpréter les articles 45 et 48 TFUE en ce sens que ces dispositions s'opposent, dans un cas tel que celui de l'affaire au principal, à une règle nationale telle que l'article 6 bis, initio et sous b), de l'AKW ? Cette règle implique qu'un résident des Pays-Bas n'est pas assuré au titre des assurances sociales de cet État de résidence, s'il travaille dans un autre État membre et est soumis, sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71 à la législation de sécurité sociale de l'État d'emploi. La caractéristique de la présente affaire est que le régime légal de l'État d'emploi ne permet pas à l'intéressée de prétendre à des allocations familiales en raison du volume limité de son activité dans cet État.

2) La faculté pour l'intéressée de demander à la SVB de mettre en place un accord, au sens de l'article 17 du règlement nº 1408/71, a-t-elle une incidence sur la réponse à la question précédente ? »

43 Les affaires C-95/18 et C-96/18 ont été jointes aux fins des phases écrite et orale de la procédure ainsi que de l'arrêt par décision du président de la Cour du 12 mars 2018.

Sur les questions préjudicielles

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-95/18

44 Dans ses observations écrites, M. van den Berg soutient que la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-95/18 n'est pas recevable au motif qu'un pourvoi en cassation devant le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) ne pourrait être formé qu'en ce qui concerne un nombre limitativement énuméré de dispositions dont ne ferait pas partie l'article 6 bis de l'AOW. La juridiction de renvoi n'aurait donc pas dû examiner l'affaire sur le fond, et ne serait ainsi pas compétente pour saisir la Cour de questions préjudicielles.

45 À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 26 ainsi que jurisprudence citée).

46 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 27 ainsi que jurisprudence citée).

47 À cet égard, il ressort de manière constante de la jurisprudence de la Cour que, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE, il n'appartient pas à la Cour de vérifier si la décision par laquelle elle a été saisie a été prise conformément aux règles d'organisation et de procédure judiciaires du droit national (arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 26 ainsi que jurisprudence citée).

48 Les arguments de M. van den Berg ne sauraient, par conséquent, suffire à renverser la présomption de pertinence évoquée au point 46 du présent arrêt. Il s'ensuit que la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-95/18 est recevable.

Sur les premières et deuxièmes questions dans les affaires C-95/18 et C-96/18

49 Par ses premières et deuxièmes questions dans les affaires C-95/18 et C-96/18, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 45 et 48 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation d'un État membre en vertu de laquelle un travailleur migrant résidant dans cet État membre et soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre d'emploi, sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71, n'est pas assuré au

titre des assurances sociales de cet État membre de résidence, quand bien même la législation de l'État membre d'emploi ne confère à ce travailleur aucun droit à une pension de vieillesse ou aux allocations familiales.

50 Afin de répondre à ces questions, il convient de rappeler que, en vue d'assurer la libre circulation des travailleurs dans l'Union en retenant pour principe l'égalité de traitement de ceux-ci au regard des différentes législations nationales, le règlement nº 1408/71 a mis en place, à son titre II, un système de coordination portant, notamment, sur la détermination de la ou des législations applicables aux travailleurs salariés et non salariés qui font usage de leur droit à la libre circulation. Le caractère complet de ce système de règles de conflit a comme effet de soustraire, en principe, au législateur de chaque État membre le pouvoir de déterminer à sa guise l'étendue et les conditions d'application de sa législation nationale quant aux personnes qui y sont soumises et quant au territoire à l'intérieur duquel les dispositions nationales produisent leurs effets (arrêt du 26 février 2015, de Ruyter, C-623/13, EU:C:2015:123, points 34 et 35 ainsi que jurisprudence citée).

51 Dans ce cadre, l'article 13 du règlement nº 1408/71, fixant les règles générales relatives à la détermination de la législation applicable, dispose, à son paragraphe 1, que les personnes auxquelles ce règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre, ce qui exclut dès lors, sous réserve des cas de figure prévus aux articles 14 quater et 14 septies, toute possibilité de cumul de législations nationales pour une même période (arrêt du 26 février 2015, de Ruyter, C-623/13, EU:C:2015:123, point 36 et jurisprudence citée).

52 Concrétisant le principe d'unicité de la législation applicable en matière de sécurité sociale, tel qu'il est défini à l'article 13, paragraphe 1, du règlement nº 1408/71, le paragraphe 2, sous a) de cet article précise que la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État membre, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre.

53 Toutefois, ce principe d'unicité de la législation applicable ne saurait priver un État membre qui n'est pas compétent en vertu des dispositions du titre II du règlement nº 1408/71 de la faculté d'octroyer, sous certaines conditions, des prestations familiales ou une pension de vieillesse à un travailleur migrant en application de son droit national. En effet, le règlement nº 1408/71 n'a pas vocation à empêcher l'État membre de résidence d'une personne d'octroyer, en application de sa législation, des prestations familiales et de vieillesse à cette personne même si, en application de l'article 13, paragraphe 2, sous a), de ce règlement, celle-ci est soumise à la législation de l'État membre où elle exerce une activité salariée (voir, en ce sens, arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a., C-382/13, EU:C:2015:261, points 58 à 61 ainsi que jurisprudence citée).

54 La juridiction de renvoi indique que, dans les affaires au principal, la législation néerlandaise applicable exclut l'affiliation d'une personne résidant sur le territoire national au système de sécurité sociale national lorsque celle-ci travaille dans un autre État membre. Cette législation ne prévoirait pas non plus la possibilité d'écarter cette exclusion, les clauses d'équité prévues par les BUB 1989 et BUB 1999 ne pouvant être invoquées dans les circonstances des affaires au principal. Ainsi, une personne dans une situation telle que celles en cause dans ces affaires ne peut, selon la juridiction de renvoi, bénéficier de la possibilité de déroger au principe d'unicité de la législation applicable établie par la jurisprudence de la Cour.

55 Ce contexte se caractérise également par la circonstance que les travailleurs migrants n'ont, en l'occurrence, pas eu droit à des prestations sociales en application de la législation de l'État membre d'emploi, compétent en vertu de l'article 13 du règlement nº 1408/71.

56 Certes, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'ensemble des dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des personnes vise à faciliter, pour les ressortissants de l'Union, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de l'Union et s'oppose aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité sur le

territoire d'un État membre autre que leur État membre d'origine. Cependant, le droit primaire de l'Union ne saurait garantir à un travailleur qu'un déplacement dans un État membre autre que son État membre d'origine soit neutre en matière sociale, un tel déplacement, compte tenu des disparités existant entre les régimes et les législations des États membres, pouvant, selon le cas, être plus ou moins avantageux pour la personne concernée sur ce plan (voir, en ce sens, arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, points 33 et 34 ainsi que jurisprudence citée).

57 S'agissant, d'une part, de l'article 45 TFUE, si celui-ci s'oppose à toute mesure nationale susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants de l'Union, de la liberté fondamentale de circulation que cet article garantit, ledit article n'accorde pas à un travailleur se déplaçant dans un État membre autre que son État membre d'origine le droit de se prévaloir, dans l'État membre d'accueil, de la même couverture sociale que celle dont il bénéficiait dans son État membre d'origine conformément à la législation de ce dernier État (voir, par analogie, arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, points 33 et 35).

58 L'article 45 TFUE ne saurait pas non plus être interprété en ce sens qu'il accorde à un travailleur migrant le droit de se prévaloir, dans son État membre de résidence, de la même couverture sociale que celle dont il pourrait bénéficier s'il travaillait dans cet État membre, lorsqu'il travaille dans un autre État membre et ne bénéficie pas d'une telle couverture en application des dispositions de l'État membre compétent au titre de l'article 13 du règlement nº 1408/71.

59 S'agissant, d'autre part, de l'article 48 TFUE, qui prévoit un système de coordination des législations des États membres, et non leur harmonisation, les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre et, partant, dans les droits des personnes qui y sont affiliées ne sont pas touchées par cette disposition, chaque État membre restant compétent pour déterminer dans sa législation, dans le respect du droit de l'Union, les conditions d'octroi des prestations d'un régime de sécurité sociale (arrêt du 12 juin 2012, Hudzinski et Wawrzyniak, C-611/10 et C-612/10, EU:C:2012:339, point 42).

60 Or, interpréter l'article 48 TFUE en ce sens qu'il obligerait un État membre non compétent à accorder une couverture sociale à un travailleur migrant ayant un emploi salarié dans un autre État membre remettrait en question, dans des circonstances telles que celles au principal, le système de coordination des législations des États membres applicables en matière de sécurité sociale qui se trouve concrétisé par le principe d'unicité de la législation applicable prévu à l'article 13 du règlement nº 1408/71.

61 En effet, une telle interprétation risquerait de rompre l'équilibre mis en place par le traité FUE dans la mesure où une telle obligation pourrait, dans des situations telles que celles en cause au principal, aboutir à ce que seule la loi de l'État membre qui propose la couverture sociale la plus favorable soit appliquée. Or, un tel critère de rattachement serait d'un maniement particulièrement difficile eu égard aux nombreuses prestations potentielles relevant des différentes branches de sécurité sociale, énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1408/71.

62 En outre, une telle solution serait susceptible de porter atteinte à l'équilibre financier du système de sécurité sociale de l'État membre proposant la couverture sociale la plus favorable.

63 Il ressort des éléments fournis par la juridiction de renvoi dans ses demandes de décision préjudicielle que l'absence de couverture sociale des travailleurs migrants parties aux litiges au principal pour les périodes durant lesquelles ils ont travaillé en dehors de leur État membre de résidence ne résulte que de l'application de la législation de l'État membre compétent au titre de l'article 13 du règlement nº 1408/71. Or, le contenu des législations nationales en matière de sécurité sociale ne fait pas l'objet d'une harmonisation, ni sur le fondement des dispositions du traité FUE ni sur celui du règlement nº 1408/71.

64 Dès lors, les articles 45 et 48 TFUE ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils obligent, dans des circonstances telles que celles en cause dans les affaires au principal, l'État membre de résidence à octroyer des prestations sociales à un travailleur migrant lorsque celui-ci n'a pas droit à de telles prestations en application de la législation de l'État membre d'emploi, compétent en application de l'article 13 du règlement nº 1408/71.

65 Néanmoins, il convient de rappeler que, dans le cadre de l'article 17 du règlement nº 1408/71, deux États membres ont la possibilité de prévoir d'un commun accord, dans l'intérêt de certaines catégories de personnes ou de certaines personnes, des exceptions au principe d'unicité de la législation applicable. Cette possibilité est particulièrement indiquée lorsque, comme dans le cas des parties au principal, le droit applicable de l'État membre d'emploi ne confère au travailleur migrant aucun droit à une pension de vieillesse ou aux allocations familiales alors que celui-ci aurait bénéficié de tels droits s'il était resté sans emploi dans son État membre de résidence.

66 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les articles 45 et 48 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une législation d'un État membre en vertu de laquelle un travailleur migrant résidant sur le territoire de cet État membre, soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre d'emploi, sur le fondement de l'article 13 du règlement nº 1408/71, n'est pas assuré au titre des assurances sociales de cet État membre de résidence, quand bien même la législation de l'État membre d'emploi ne confère à ce travailleur aucun droit à une pension de vieillesse ou aux allocations familiales.

Sur la troisième question dans l'affaire C-95/18

67 Par sa troisième question dans l'affaire C-95/18, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 13 du règlement nº 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre sur le territoire duquel réside un travailleur migrant et qui n'est pas compétent au titre de cet article, conditionne l'octroi d'un droit à une pension de vieillesse à ce travailleur migrant à une obligation d'assurance, impliquant le paiement de cotisations obligatoires.

68 À cet égard, il convient de rappeler que si, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1408/71, la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre, il n'en demeure pas moins que ce règlement n'a pas vocation à empêcher l'État de résidence d'octroyer, en application de sa législation, une prestation sociale telle qu'une pension de vieillesse à cette personne (voir, en ce sens, arrêt du 20 mai 2008, Bosmann, C-352/06, EU:C:2008:290, point 31).

69 Dans l'arrêt du 20 mai 2008, Bosmann (C-352/06, EU:C:2008:290, point 32), la Cour, faisant référence aux arrêts du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242), et du 10 juillet 1986, Luijten (60/85, EU:C:1986:307), a précisé que, lus dans leurs contextes spécifiques, différents de celui de l'affaire au principal, ces arrêts ne sauraient servir de fondement pour exclure qu'un État membre, qui n'est pas l'État compétent et qui ne subordonne pas le droit à une prestation familiale à des conditions d'emploi et d'assurance, puisse octroyer une telle prestation à une personne résidant sur son territoire, dès lors que la possibilité d'un tel octroi découle effectivement de sa législation.

70 Or, en considérant que l'État membre non compétent au regard de l'article 13 du règlement nº 1408/71 ne peut subordonner le droit à une prestation familiale à une condition d'assurance, la Cour n'a fait qu'expliciter le principe d'unicité de la législation applicable tel qu'il s'applique pour les travailleurs salariés migrants. En effet, l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1408/71 prévoit que la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si cette personne réside sur le territoire d'un autre État membre. Il en découle que,

en vertu du principe d'unicité de la législation applicable, l'État membre où réside le travailleur migrant ne saurait imposer à ce travailleur une obligation d'assurance sans remettre en question le système de coordination prévu à l'article 48 TFUE.

71 Une telle obligation d'assurance, impliquant le paiement de cotisations, imposée par un État membre non compétent, au regard de l'article 13 du règlement nº 1408/71, risquerait d'imposer à un travailleur migrant de cotiser pour les systèmes de sécurité sociale de deux États membres différents, ce qui serait contraire au principe d'unicité que le législateur de l'Union a voulu établir.

72 Toutefois, la circonstance que l'État membre non compétent au titre de l'article 13 du règlement nº 1408/71 ne peut subordonner le droit à une prestation familiale à une condition d'assurance ne saurait être entendue en ce sens que toute affiliation d'un travailleur migrant est interdite dans cet État membre. L'État membre de résidence peut, en effet, sur la base d'un critère de rattachement différent des conditions d'emploi ou d'assurance, octroyer des prestations sociales, et notamment des prestations de vieillesse, à une personne résidant sur son territoire, dès lors que la possibilité d'un tel octroi découle effectivement de sa législation.

73 Il ressort de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-95/18 que, conformément au droit national applicable au cours de la période en cause au principal, l'épouse de M. Giesen était assurée au titre de l'AOW en tant que résidente aux Pays-Bas durant cette période. Le critère de rattachement retenu par cette législation était donc le lieu de résidence du travailleur migrant.

74 Lors de l'audience de plaidoiries, le gouvernement néerlandais a cependant indiqué que le paiement de cotisations aurait été nécessaire pour l'octroi de prestations de vieillesse et que, à la date des faits en cause au principal dans l'affaire C-95/18, la seule condition de résidence ne suffisait pas pour bénéficier de telles prestations. Il revient donc à la juridiction de renvoi de vérifier si, à la date des faits en cause dans l'affaire C-95/18, l'épouse de M. Giesen avait le droit à des prestations vieillesse indépendamment d'une obligation de cotisation.

75 Il convient encore de préciser qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que les articles 45 et 48 TFUE, de même que le règlement nº 1408/71, pris pour leur mise en œuvre, ont notamment pour objet d'éviter qu'un travailleur qui fait usage de son droit de libre circulation soit, sans justification objective, traité de façon plus défavorable que celui qui a effectué toute sa carrière dans un seul État membre (arrêt du 12 juin 2012, Hudzinski et Wawrzyniak, C-611/10 et C-612/10, EU:C:2012:339, point 80 ainsi que jurisprudence citée).

76 Or, tel serait le cas si la réglementation nationale en cause au principal désavantageait le travailleur migrant par rapport à ceux qui exercent la totalité de leurs activités dans l'État membre où cette réglementation s'applique et qu'elle conduit à obliger ce travailleur à verser des cotisations sociales à fonds perdus, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

77 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 13 du règlement nº 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre sur le territoire duquel réside un travailleur migrant et qui n'est pas compétent au titre de cet article conditionne l'octroi d'un droit à une pension de vieillesse à ce travailleur migrant à une obligation d'assurance, impliquant le paiement de cotisations obligatoires.

Sur les dépens

78 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit :

1) **Les articles 45 et 48 TFUE doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une législation d'un État membre en vertu de laquelle un travailleur migrant résidant sur le territoire de cet État membre, soumis à la législation de sécurité sociale de l'État membre d'emploi, sur le fondement de l'article 13 du règlement (CEE) nº 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) nº 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, tel que modifié par le règlement (CE) nº 1992/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, n'est pas assuré au titre des assurances sociales de cet État de résidence, quand bien même la législation de l'État membre d'emploi ne confère à ce travailleur aucun droit à une pension de vieillesse ou aux allocations familiales.**

2) **L'article 13 du règlement nº 1408/71, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement nº 118/97, tel que modifié par le règlement nº 1992/2006, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre sur le territoire duquel réside un travailleur migrant et qui n'est pas compétent au titre de cet article conditionne l'octroi d'un droit à une pension de vieillesse à ce travailleur migrant à une obligation d'assurance, impliquant le paiement de cotisations obligatoires.**

Signatures