Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 17 mars 2022[1]

**Affaire C-713/20**

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank**
**contre**
**X et Y**

[demande de décision préjudicielle formée par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Sécurité sociale des travailleurs migrants – Règlement (CE) nº 883/2004 – Article 11, paragraphe 3, sous a) et e) – Personne résidant dans un État membre et exerçant une activité salariée dans un autre État membre – Relations de travail avec une entreprise de travail intérimaire – Détermination de la législation applicable durant les intervalles entre les relations de travail »

1. Pendant les périodes où le travailleur n'exerce pas d'activité professionnelle et où aucun contrat de travail n'est en vigueur, quelle est la loi applicable à un travailleur intérimaire résidant dans un État membre autre que celui où il travaille habituellement ? Est-ce la loi de l'État d'emploi, au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement (CE) nº 883/2004[2] ou bien celle de l'État de résidence, au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement ?

2. Telle est, en substance, la question posée à la Cour dans la présente affaire qui porte sur une demande de décision préjudicielle formée par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas) dans le cadre de deux affaires jointes opposant, d'une part, le Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (conseil d'administration de la Caisse d'assurance sociale, Pays-Bas, ci-après le « SVB ») et, d'autre part, X et Y.

3. La présente affaire offre à la Cour l'occasion de préciser le sens de la disposition contenue à l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 et d'apporter une contribution supplémentaire à la définition de l'économie générale des règles de conflit de lois prévues au titre II de ce règlement.

[1] Langue originale : l'italien.

[2] Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1 et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, instituant l'Autorité européenne du travail, modifiant les règlements nº 883/2004, (UE) nº 492/2011 et (UE) 2016/589, et abrogeant la décision (UE) 2016/344 (JO 2019, L 186, p. 21) (ci-après le « règlement nº 883/2004 »).

## I. Le cadre juridique

### *A. Le droit de l'Union*

4. Le règlement nº 883/2004 a abrogé, avec effet au 1er mai 2010, le règlement (CEE) nº 1408/71 [3].

5. L'article 1er, sous a) et b), du règlement nº 883/2004 dispose :

« Aux fins du présent règlement :

a) le terme "activité salariée" désigne une activité, ou une situation assimilée, qui est considérée comme telle pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel cette activité est exercée ou la situation assimilée se produit ;

b) le terme "activité non salariée" désigne une activité, ou une situation assimilée, qui est considérée comme telle pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel cette activité est exercée ou la situation assimilée se produit ».

6. Le titre II du règlement nº 883/2004, intitulé « Détermination de la législation applicable », comprend les articles 11 à 16.

7. Sous le titre « Règles générales », l'article 11 de ce règlement dispose :

« 1. 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 au présent titre.

2. Pour l'application du présent titre, les personnes auxquelles est servie une prestation en espèces du fait ou à la suite de l'exercice de son activité salariée ou non salariée sont considérées comme exerçant cette activité. Cela ne s'applique pas aux pensions d'invalidité, de vieillesse ou de survivant, ni aux rentes pour accident de travail ou maladie professionnelle, ni aux prestations de maladie en espèces couvrant des soins à durée illimitée.

3. Sous réserve des articles 12 à 16 :

a) la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre ;

b) les fonctionnaires sont soumis à la législation de l'État membre dont relève l'administration qui les emploie ;

c) la personne qui bénéficie de prestations de chômage conformément aux dispositions de l'article 65, en vertu de la législation de l'État membre de résidence, est soumise à la législation de cet État membre ;

[3] Règlement 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 (JO 1971, L 149, p. 2), tel que modifié par le règlement (CE) nº 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, portant modification et mise à jour du règlement nº 1408/71 et du règlement (CEE) nº 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) nº 1408/71 (JO 1997, L 28, p. 1) (ci-après le « règlement nº 1408/71 »).

d) la personne appelée ou rappelée sous les drapeaux ou pour effectuer le service civil dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre ;

e) les personnes autres que celles visées aux points a) à d) sont soumises à la législation de l'État membre de résidence, sans préjudice d'autres dispositions du présent règlement qui leur garantissent des prestations en vertu de la législation d'un ou de plusieurs autres États membres.

[...] »

8. Les articles 12 à 16 du règlement nº 883/2004 prévoient les règles particulières applicables aux personnes faisant l'objet d'un détachement (article 12), aux personnes exerçant une activité dans deux ou plusieurs États membres (article 13), aux personnes ayant choisi une assurance volontaire ou une assurance facultative continuée (article 14), aux agents contractuels des institutions européennes (article 15), ainsi que les dérogations aux articles 11 à 15 de ce même règlement (article 16).

### *B. Le droit néerlandais*

9. L'article 6 de l'Algemene Ouderdomswet (loi sur l'assurance vieillesse généralisée, ci-après l'« AOW ») prévoit :

« 1. Est assuré, conformément aux dispositions de la présente loi, celui qui n'a pas encore atteint l'âge de départ à la retraite, et

a) est un résident ;

b) n'est pas résident, mais est soumis à l'impôt sur les revenus pour le travail salarié effectué aux Pays-Bas ou sur le plateau continental.

[...]

3. La catégorie des personnes assurées peut être étendue ou limitée par mesure générale d'administration ou en vertu de celle-ci, par dérogation aux paragraphes 1 et 2.

[...] »

10. L'article 6a de l'AOW dispose :

« Le cas échéant, par dérogation à l'article 6 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. »

11. 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.

12. L'article 6 de l'Algemene Kinderbijslagwet (loi portant régime général des allocations familiales, ci-après l'« AKW ») reproduit le libellé de l'article 6 de l'AOW en des termes identiques.

13. L'article 6a de l'AKW dispose :

« Le cas échéant, par dérogation à l'article 6 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) aux fins de l'application du chapitre 3 de la présente loi, est également qualifiée d'"assuré" la personne non assurée qui a acquis un droit aux allocations familiales en vertu du [règlement nº 883/2004] ;

c) 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. »

14. Selon l'article 11, paragraphe 1, de l'AKW :

« Seule la personne qui est assurée le premier jour d'un trimestre civil a droit aux allocations familiales pour un enfant en vertu de la présente loi. »

15. L'article 6 du Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999 (arrêté de 1999 d'extension et de restriction de la catégorie des personnes assurées au titre des assurances sociales), du 24 décembre 1998 (ci-après le « BUB »), intitulé « Interruption temporaire de travail aux Pays-Bas » prévoit :

« Est assurée, au titre des assurances sociales, la personne qui ne réside pas aux Pays-Bas, mais qui travaille exclusivement aux Pays-Bas et dont le travail est interrompu temporairement :

a) pour cause de maladie, d'infirmité, de grossesse, de maternité ou de chômage ; ou

b) pour cause de congé, de grève ou de lock-out. »

## II. Les faits à l'origine du litige, la procédure au principal et les questions préjudicielles

### *A. Le litige entre le SVB et X*

16. X, une ressortissante néerlandaise, a transféré sa résidence en Allemagne en 2012. Sans jamais avoir travaillé en Allemagne, à partir de 2013, X a travaillé aux Pays-Bas, de manière intermittente, à l'intervention d'une entreprise de travail intérimaire [4].

17. En particulier, il ressort du dossier que cette activité était exercée sur la base de contrats de travail intérimaire à durée déterminée comportant une « clause d'agence » [5], c'est-à-dire une clause en vertu de laquelle la relation de travail avec l'entreprise de travail intérimaire débute au moment où le travailleur commence son activité auprès de l'entreprise utilisatrice et prend fin lorsque cette activité prend fin.

18. Pendant les intervalles entre les différentes relations de travail – intervalles d'une durée variable allant de six jours à cinq mois –, X est restée affiliée auprès de plusieurs entreprises de travail intérimaire néerlandaises et a exercé aux Pays-Bas des activités de bénévolat ainsi que des tâches ménagères pour son fils, en contrepartie d'une rétribution minimale.

19. Le 6 juillet 2015, le SVB a communiqué à X un relevé de ses droits à une pension de retraite. Il ressortait de ce relevé que sa pension, au titre de l'AOW, avait été réduite à 82 %, X n'ayant été considérée comme étant assurée au titre de la législation de sécurité sociale néerlandaise que pendant les périodes durant lesquelles elle avait effectivement exercé son activité de travail intérimaire dans cet État. Durant les intervalles entre deux missions, en l'absence de relation de travail et d'activité effective, c'est la législation de l'État de résidence, à savoir la législation allemande, qui aurait dû s'appliquer.

20. Il ressort également de la décision de renvoi que X n'a pas droit à une pension de vieillesse en Allemagne parce qu'elle n'y aurait accompli aucune période d'assurance.

21. Dans la réclamation qu'elle a introduite, X a demandé au SVB de considérer les intervalles entre les activités exercées dans le cadre de la relation de travail intérimaire comme étant des périodes assurées au titre de l'AOW.

22. À la suite du rejet de sa réclamation, X a introduit la même demande devant le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas) qui, par jugement du 3 octobre 2016, a accueilli son recours. Invoquant également à l'appui de ses conclusions l'arrêt Franzen e.a. [6], le tribunal d'Amsterdam a notamment jugé que les intervalles devaient être considérés comme étant des

[4] Je précise d'emblée que les deux affaires qui font l'objet du litige au principal concernent des relations de travail intérimaire. Comme on le sait, il s'agit d'une catégorie de travail – régie au niveau de l'Union par la directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative au travail intérimaire (JO 2008, L 327, p. 9) – impliquant trois personnes : l'entreprise de travail intérimaire, le travailleur et l'entreprise utilisatrice. Ces relations de travail se distinguent par leur schéma triangulaire, fondé sur l'existence simultanée de deux contrats : un contrat de travail salarié entre l'entreprise de travail intérimaire et le travailleur ; un contrat en vertu duquel l'entreprise de travail intérimaire met un ou plusieurs travailleurs à la disposition de l'entreprise utilisatrice. Ces travailleurs restent donc formellement engagés et rémunérés par l'entreprise de travail intérimaire, tout en exerçant leur activité pour et sous l'autorité de l'entreprise utilisatrice. Le contrat de travail salarié entre l'entreprise de travail intérimaire et le travailleur peut être conclu pour une durée indéterminée ou déterminée. Dans le premier cas seulement, le travailleur a le droit de percevoir une indemnité de disponibilité pour les périodes durant lesquelles il attend d'être envoyé dans une autre entreprise utilisatrice.

[5] Ce régime contractuel est visé à l'article 7:691, paragraphe 2, du Burgerlijk Wetboek (code civil néerlandais).

[6] Arrêt du 23 avril 2015 (C-382/13, EU:C:2015:261).

périodes de congé ou de chômage au sens de la législation nationale et notamment de l'article 6 du BUB, et donc comme des périodes au cours desquelles X était assurée au titre de la législation néerlandaise.

23. Le SVB a interjeté appel de ce jugement devant le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique).

### *B. Le litige entre le SVB et Y*

24. Y réside durablement avec sa famille en Pologne et, à partir de l'année 2007, il a travaillé aux Pays-Bas, avec certaines interruptions, en vertu de différents types de contrats de travail conclus avec une entreprise de travail intérimaire.

25. Pour ce qui nous intéresse principalement en l'espèce, Y a conclu avec cette entreprise un contrat de travail intérimaire à durée déterminée pour une période de huit mois qui a pris effet le 20 juillet 2015. Toutefois, Y n'a pas travaillé durant la période allant du 1er janvier 2016 au 7 février 2016 et, à partir du 8 février 2016, il a conclu un nouveau contrat de travail avec la même entreprise de travail intérimaire.

26. Par décision du 29 mars 2016, le SVB a informé Y que, en vertu de l'AKW, il n'avait pas droit aux allocations familiales pour les mois de janvier et de février 2016, au motif qu'il n'avait exercé aucune activité aux Pays-Bas le premier jour ouvrable de ces mois[7].

27. Dans la réclamation qu'il a introduite, Y a demandé au SVB de lui accorder également les allocations familiales pour les mois de janvier et de février 2016, en faisant valoir que, durant cette période, il était en congé et que la relation de travail était donc toujours en vigueur.

28. À la suite du rejet de sa réclamation, Y a réitéré sa demande devant le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) qui l'a rejetée et a confirmé les conclusions du SVB par un jugement du 5 janvier 2017.

29. Y a interjeté appel de ce jugement devant le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique).

### *C. La demande de décision préjudicielle*

30. Après avoir joint les deux affaires lors de l'audience du 29 mai 2020, le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) a décidé, le 17 décembre 2020, de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle.

[7] À cet égard, comme le souligne le SVB dans ses observations (point 19), l'article 59, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2009, L 284, p. 1) est également pertinent ; en vertu de cette disposition, « [l]orsque la législation applicable ou la compétence en matière d'octroi de prestations familiales change d'État membre au cours d'un mois civil, quelles que soient les échéances pour le versement des prestations familiales prévues par la législation de ces États membres, l'institution qui a versé les prestations familiales en application de la législation au titre de laquelle les prestations ont été accordées au début de ce mois supporte cette charge jusqu'à la fin du mois en cours ».

31. En ce qui concerne l'affaire de X, la juridiction de renvoi indique que – puisque le contrat de travail contenait la clause d'agence déjà mentionnée en vertu de laquelle la relation de travail cessait automatiquement au terme de la mission effectuée auprès de l'entreprise utilisatrice – aucune relation de travail n'était en vigueur entre deux missions.

32. La juridiction de renvoi souligne également que les activités exercées par X à titre bénévole et dans le cadre familial en échange d'une rétribution minimale ne s'inscrivaient pas dans un contexte économique et ne visaient pas à obtenir des revenus. Dès lors, elles ne pouvaient pas être considérées comme étant des activités salariées ou assimilées.

33. S'agissant de Y, le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) relève qu'il n'a jamais contesté l'absence de paiement des rémunérations pendant la période allant du 1er janvier 2016 au 7 février 2016 et que le nouveau contrat de travail a été conclu à une date antérieure à l'échéance prévue pour le contrat précédent. Ces circonstances portent à considérer qu'entre le 1er janvier 2016 et le 7 février 2016, aucune relation de travail liant Y et l'entreprise de travail intérimaire n'était en vigueur.

34. Le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) indique que les deux litiges portent sur le point de savoir si X et Y, des personnes qui exercent habituellement leur activité professionnelle aux Pays-Bas, mais résident dans un autre État membre, sont restées assurées au titre de la législation de sécurité sociale néerlandaise pendant les intervalles entre les relations de travail intérimaire décrites.

35. La question qui se pose est celle de savoir si ces intervalles peuvent constituer des situations assimilées aux activités salariées ou non salariées visées à l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 et, partant, justifier l'application de la législation des Pays-Bas.

36. Comme il est constant que les situations en cause ne relèvent pas de l'article 11, paragraphe 3, sous b), c) et d), du règlement nº 883/2004, une réponse négative à cette question obligerait à conclure que, durant les intervalles, la législation applicable était celle de l'État de résidence, au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement, à savoir l'Allemagne en ce qui concerne X et la Pologne en ce qui concerne Y.

37. Soulignant le caractère problématique de la question, la juridiction de renvoi rappelle l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), qui, bien qu'il porte sur l'interprétation du règlement nº 1408/71, peut également être transposé au règlement nº 883/2004.

38. Il ressortirait d'une lecture possible de cet arrêt – fondée essentiellement sur le libellé de son point 50[8] – que les personnes qui exercent habituellement leur activité professionnelle dans un État membre entrent dans le champ d'application de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 tant qu'elles n'ont pas définitivement ou temporairement cessé cette activité. L'existence d'une relation de travail serait toutefois dénuée de pertinence aux fins d'établir cette cessation. À cette fin, il conviendrait au contraire de définir des critères différents, liés aux caractéristiques du travail, à la durée de la période pendant laquelle les intéressés ont travaillé, à la durée des intervalles, au fait que les intéressés ne se soient orientés que vers un seul marché du travail national.

[8] La Cour y a précisé que « la législation de l'État membre d'emploi reste applicable aussi longtemps que la personne concernée exerce son activité professionnelle sur le territoire de cet État membre. À cette fin, *l'existence d'une relation de travail* et le type de relation de travail, tels qu'un travail à temps partiel ou un travail occasionnel, ou bien le nombre d'heures accomplies par le travailleur, *sont dénués de pertinence* » (mise en italique par mes soins).

39. Il ressortirait en revanche d'une autre interprétation possible dudit arrêt qu'il doit exister une relation de travail pour que la loi de l'État d'emploi soit applicable. Une personne serait ainsi automatiquement soumise à la législation de l'État de résidence lorsque la relation de travail prend fin, ne serait-ce que temporairement et indépendamment de la durée de cette interruption.

40. La juridiction de renvoi souligne également que la solution qui consiste à limiter l'applicabilité de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 aux seules hypothèses dans lesquelles une relation de travail est en vigueur permet de déterminer avec certitude la législation applicable au moment de la survenance des événements. Toutefois, cette solution, appliquée à des affaires telles qu'en l'espèce, est susceptible d'entraîner un changement très fréquent de la législation applicable et d'importantes complications administratives, et donc de constituer une entrave potentielle à la libre circulation des travailleurs.

41. Selon la juridiction de renvoi, la solution imposant de vérifier, indépendamment de l'existence d'une relation de travail, la réalité de la cessation de l'activité, sur la base d'indices tels que ceux mentionnés au point 38 des présentes conclusions, serait également source d'avantages et d'inconvénients. S'agissant des avantages, elle permettrait d'éviter que la législation applicable ne change lorsque les interruptions entre les relations de travail sont de courte durée. Pour ce qui est des inconvénients, comme cette solution se fonde sur une appréciation rétrospective des faits à effectuer ex post, elle se caractériserait par une plus grande marge d'incertitude.

42. Compte tenu de ce qui précède, le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 doit-il être interprété en ce sens que le travailleur qui réside dans un État membre et travaille sur le territoire d'un autre État membre en vertu d'un contrat intérimaire prévoyant que la relation de travail prend fin dès la fin de la mission et est rétablie ensuite, reste soumis, dans les intervalles, à la législation de ce dernier État membre, aussi longtemps qu'il n'a pas cessé temporairement ce travail ?

2) Quels sont les éléments pertinents pour apprécier, dans un tel cas, si le travailleur a temporairement cessé ou non son activité ?

3) Après quel délai le travailleur qui n'a plus de relation contractuelle de travail doit-il être censé, sauf indications contraires concrètes, avoir temporairement cessé son activité dans l'État d'emploi ? »

## III. Analyse

43. Je considère que les trois questions préjudicielles peuvent être examinées conjointement, car il en ressort en substance une question unique.

44. Il est constant que, en l'espèce, X et Y relèvent tous deux du champ d'application personnel du règlement nº 883/2004 et que les prestations en cause – à savoir la pension de vieillesse et les allocations familiales – entrent dans le champ d'application matériel de ce règlement.

45. S'agissant de l'affaire de X, ainsi qu'il a déjà été relevé aux points 31 et 32 des présentes conclusions, il convient d'observer que les contrats de travail salarié avec l'entreprise de travail intérimaire se caractérisaient par la présence d'une « clause d'agence » en vertu de laquelle la relation prenait automatiquement fin au terme de la mission auprès de l'entreprise utilisatrice. Pour cette raison, selon les constatations du Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique), ces relations de travail n'étaient pas en vigueur durant les intervalles entre deux missions. La juridiction de renvoi a également exclu que les activités que X a exercées à titre bénévole et dans le cadre familial contre une rétribution minimale puissent être considérées comme étant des activités salariées ou assimilées.

46. S'agissant de Y, ainsi qu'il a déjà été indiqué au point 33 des présentes conclusions, la juridiction de renvoi a indiqué qu'aucune relation de travail n'était en vigueur entre le 1er janvier 2016 et le 7 février 2016.

47. Les affaires concernant X et Y présentent donc des points communs puisqu'elles portent toutes deux sur des périodes durant lesquelles aucune relation de travail n'était en vigueur et où les personnes concernées – qui résidaient dans un État autre que l'État d'emploi habituel – n'ont pas exercé d'activité professionnelle.

48. On peut donc considérer que, par ses questions préjudicielles, qu'il convient de traiter conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance à la Cour de préciser si, pendant les intervalles durant lesquels ils n'ont exercé aucune activité professionnelle et où leurs relations de travail avaient cessé, X et Y – qui résidaient habituellement dans un État membre autre que celui où ils travaillaient d'ordinaire dans le cadre de relations de travail intérimaire – étaient soumis à la loi de l'État d'emploi au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 ou à celle de l'État de résidence au sens de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement. La Commission européenne s'est exprimée en faveur de la première solution ; SVB et le gouvernement néerlandais ont, en revanche, soutenu la seconde.

49. Pour répondre à cette question, je considère opportun de commencer par replacer brièvement le règlement nº 883/2004 dans son contexte.

50. Ce règlement – qui a modernisé et simplifié les règles contenues dans le règlement nº 1408/71 en maintenant le même objectif – a pour objet de coordonner les systèmes de sécurité sociale en place dans les États membres afin de garantir l'exercice effectif de la libre circulation des personnes [9].

51. Il n'organise pas un régime commun de sécurité sociale, mais laisse subsister des régimes nationaux distincts [10], en fixant une série de principes communs que doivent respecter les législations en matière de sécurité sociale de tous les États membres. Il doit ainsi garantir que les personnes qui font usage de leur droit de libre circulation et de séjour au sein de l'Union européenne ne soient pas désavantagées par les différents systèmes nationaux parce qu'elles ont exercé ce droit [11].

[9] Voir considérants 1, 3, 4 et 45 du règlement nº 883/2004. Voir également arrêts du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 31) ; du 29 octobre 2020, Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, point 22), et du 30 septembre 2021, Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (C-285/20, EU:C:2021:785, point 42).

[10] Voir arrêts du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 67) ; du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 44), et du 25 novembre 2021, Finanzamt Österreich (Allocations familiales pour coopérant) (C-372/20, EU:C:2021:962, point 71).

[11] Voir conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2015:666, point 49), ainsi que mes conclusions dans l'affaire SF (C-631/17, EU:C:2019:10, point 21).

52. Dans ce contexte, le titre II du règlement nº 883/2004, intitulé « Détermination de la législation applicable », contient précisément des règles de conflit de lois permettant de déterminer la législation applicable aux situations relevant du champ d'application de ce règlement.

53. Il s'agit de règles de conflit de lois fondées sur des règles de rattachement analogues à celles qui existent en droit international privé. Ces règles ont en effet pour objet de déterminer la législation applicable à des situations qui présentent des liens de rattachement avec différents États membres en ce qu'elles concernent précisément des travailleurs salariés ou non salariés qui ont exercé leur droit de libre circulation sur le territoire de l'Union [12].

54. La Cour a précisé à diverses reprises que les dispositions du titre II du règlement nº 883/2004 constituent un système complet et uniforme de règles de conflit de lois qui ont pour but d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales et d'empêcher que les personnes entrant dans le champ d'application de ce règlement soient privées de protection en matière de sécurité sociale, faute de législation qui leur serait applicable [13]. En d'autres termes, ces règles tendent à éviter, d'une part, que, en raison d'un « conflit négatif » entre les législations nationales, les travailleurs migrants soient laissés sans protection sociale et, d'autre part, qu'en raison d'un « conflit positif », ils cumulent des bénéfices identiques ou soient soumis à cotisation en vertu de la législation de plusieurs États membres.

55. Ces dispositions n'ont cependant pas pour objet de déterminer les conditions de fond de l'affiliation à un régime de sécurité sociale ou de l'existence du droit aux prestations correspondantes. Il appartient en principe à la législation des États membres de déterminer ces conditions [14].

56. Les règles de conflit prévues par le règlement nº 883/2004 s'imposent de manière impérative aux États membres et ces derniers ne disposent donc pas de la faculté de déterminer dans quelle mesure leur propre législation ou celle d'un autre État membre est applicable [15]. Les États membres ne peuvent pas, de ce fait, exclure de l'application de leur législation les personnes auxquelles cette législation doit être appliquée en vertu de ce règlement [16].

57. Afin de résoudre les éventuels conflits – positifs ou négatifs – de législations applicables, les dispositions du titre II du règlement nº 883/2004 tendent à ce que les intéressés soient soumis au régime de sécurité sociale d'un seul État membre.

58. L'article 11 du règlement nº 883/2004, qui est intitulé « Règles générales » et constitue la « pierre angulaire » du système, énonce en effet, à son paragraphe 1, le principe de l'unicité de la législation applicable.

[12] Voir conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2014:2190, point 63).

[13] Voir arrêts du 16 juillet 2020, AFMB e.a. (C-610/18, EU:C:2020:565, point 40 et jurisprudence citée), ainsi que du 3 juin 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, point 32).

[14] Voir arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics) (C-535/19, EU:C:2021:595, point 47 et jurisprudence citée). Voir également arrêt du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, point 29).

[15] Voir arrêts du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 48), et du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics) (C-535/19, EU:C:2021:595, point 48).

[16] Voir arrêt du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, point 30).

59. Ainsi, lorsqu'une personne relève du champ d'application personnel du règlement nº 883/2004, tel qu'il est défini à l'article 2 de ce règlement, la législation nationale d'un seul État membre, déterminée conformément aux dispositions du titre II dudit règlement, lui est applicable [17].

60. Pour ce qui concerne la présente affaire, l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 énonce le principe de la lex loci laboris lorsqu'il dispose que « la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre » [18].

61. Les termes « activité salariée ou non salariée » sont définis à l'article 1er, sous a) et b), du règlement nº 883/2004. Cette disposition prévoit en effet que, aux fins de ce règlement, on entend par « activité salariée ou non salariée » « une activité, ou une situation assimilée, qui est considérée comme telle pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel cette activité est exercée ou la situation assimilée se produit ».

62. Il ressort donc de la lecture combinée de ces dispositions que l'application de la lex loci laboris est subordonnée à l'exercice, par la personne en cause, d'une activité considérée comme étant « salariée ou non salariée » par la législation de sécurité sociale de l'État concerné [19]. Je considère donc que l'existence d'une relation de travail – qualifiée comme telle au regard de la législation de l'État dans lequel le travail est fourni – est essentielle aux fins de l'application de la législation de l'État d'emploi.

63. L'existence d'une relation de travail ne perd sa pertinence que dans l'hypothèse, exceptionnelle, visée à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 883/2004 qui assimile aux personnes exerçant une activité salariée ou non salariée celles auxquelles est servie une prestation en espèces du fait ou à la suite d'une telle activité.

64. La juridiction de renvoi a déjà expressément indiqué que la situation de X et de Y pendant les intervalles entre les relations de travail temporaire n'est pas considérée, selon la législation néerlandaise, comme étant une activité salariée ou non salariée [20].

65. Par ailleurs, il est constant que ces personnes n'ont pas reçu, au cours des périodes concernées, les avantages visés à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 883/2004.

66. Ce qui a été exposé aux points précédents commande d'exclure l'applicabilité du droit de l'État d'emploi en l'espèce, tant en vertu de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de ce règlement.

[17] Voir arrêts du 16 juillet 2020, AFMB e.a. (C-610/18, EU:C:2020:565, point 41 et jurisprudence citée), ainsi que du 3 juin 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, point 33).

[18] Ce principe général vise à garantir que tous les travailleurs qui travaillent dans le même pays relèvent du champ d'application de la même législation en matière de sécurité sociale et reçoivent les mêmes prestations sociales (voir arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, EU:C:2018:669, points 97 et 98). De cette manière, il est possible de prévenir des formes non souhaitées de concurrence par les coûts salariaux et, par conséquent, une pression sur les régimes nationaux de sécurité sociale (voir conclusions de l'avocat général Pikamäe dans l'affaire AFMB e.a., C-610/18, EU:C:2019:1010, point 29).

[19] À cet égard, voir arrêt du 13 septembre 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673, points 23 à 26).

[20] Voir points 4.3 à 4.7 de la décision de renvoi.

67. Cette solution semble être la plus appropriée pour réaliser les objectifs du règlement nº 883/2004. En effet, si la compétence de l'État d'emploi est liée à l'existence d'une relation de travail, il est possible d'identifier immédiatement, au moment où les événements surviennent, et avec la sécurité requise, la loi nationale applicable.

68. Cela préserve la sécurité juridique, qui constitue une valeur essentielle dans un système qui, comme cela a été rappelé aux points précédents des présentes conclusions, vise à permettre la coordination et à éviter les conflits entre les législations nationales selon les schémas typiques du droit international privé.

69. Au demeurant, comme cela a déjà été mentionné, le règlement nº 883/2004 ne poursuit pas la finalité de garantir l'existence des droits aux prestations de sécurité sociale et d'aide sociale, dont la réglementation est laissée aux États membres.

70. Le droit de l'Union ne garantit pas au travailleur que le déplacement dans un État membre autre que son État d'origine demeure neutre en matière de sécurité sociale : compte tenu des disparités entre les régimes et les législations des États membres, un tel transfert peut, selon le cas, se révéler plus ou moins avantageux pour l'intéressé à cet égard [21].

71. Dès lors, le fait que les personnes concernées n'aient pas droit à la prestation sociale en cause dans leur État membre de résidence n'a aucune incidence sur l'application des règles de conflit de lois prévues sous le titre II du règlement nº 883/2004. Étant entendu par ailleurs que, en théorie, la loi de l'État de résidence pourrait fort bien être plus favorable que celle de l'État d'emploi.

72. Une interprétation fondée sur des critères – tels que ceux envisagés par la Commission dans ses observations – relatifs aux caractéristiques de la relation de travail, à la durée de la période pendant laquelle les intéressés ont accompli ce travail, à la durée des intervalles, à l'orientation vers un seul marché, serait source de contestations et d'incertitudes accrues et risquerait de favoriser l'apparition de conflits entre législations nationales.

73. Par ailleurs, la durée des intervalles et l'éventuel retour dans le précédent État d'emploi sont des circonstances qui ne peuvent être établies qu'ex post, de sorte que, durant ces périodes, il ne serait pas possible de déterminer la législation nationale applicable, ce qui entraînerait des problèmes pratiques, notamment pour l'octroi de prestations – telles que les allocations familiales – qui ne sont pas subordonnées à la cessation tendant à devenir définitive de l'activité professionnelle.

[21] Voir arrêt du 19 septembre 2019, van den Berg e.a. (C-95/18 et C-96/18, EU:C:2019:767, point 64). On peut déduire de cet arrêt – qui porte sur une demande de décision préjudicielle du Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) dans le cadre de la procédure, parvenue toutefois au stade du contrôle de la légalité, ayant abouti à l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261) – que l'État d'emploi n'est pas tenu d'admettre un travailleur résident dans un autre État membre dans son régime d'assurance pour les périodes au cours desquelles la législation de l'État de résidence est applicable en vertu du titre II du règlement nº 883/2004.

74. Compte tenu de ce qui précède, il me semble que la nécessité de ne pas fragmenter excessivement la réglementation applicable à un seul travailleur [22] est secondaire par rapport aux exigences de sécurité juridique qui sous-tendent le système réglementaire en cause.

75. À cet égard, je note également que, lorsqu'il a voulu empêcher une telle fragmentation, le législateur de l'Union l'a fait expressément.

76. Je fais ici référence aux règles de l'article 12 du règlement nº 883/2004 en matière de détachement en vertu desquelles la personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur « y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée ».

77. Cette disposition, qui a pour finalité d'éviter qu'une entreprise établie sur le territoire d'un État membre ne soit obligée d'affilier ses travailleurs, soumis normalement à la législation de sécurité sociale de cet État membre, au régime de sécurité sociale d'un autre État membre où ils seraient envoyés pour accomplir des travaux d'une durée limitée dans le temps [23], a évidemment un caractère dérogatoire et exceptionnel, et ne saurait donc être appliquée par analogie en dehors des hypothèses qu'elle prévoit expressément. Elle fait par ailleurs référence à des situations qui, contrairement aux affaires qui font l'objet du litige au principal, se caractérisent par l'existence de relations de travail continues.

78. Ensuite, il ne saurait, selon moi, être tiré de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), aucun élément en faveur de l'application de la législation de l'État membre d'emploi lorsque la relation de travail a pris fin.

79. Au point 50 de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), le fait que la personne concernée « exerce son activité professionnelle sur le territoire de cet État membre » est mentionné comme étant une condition préalable de l'application de l'État membre d'emploi.

80. En outre, aux points 51 et 52 de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), la Cour a distingué l'affaire qui lui était soumise de celles qui avaient fait l'objet de certains arrêts antérieurs [24] dans lesquels il y avait eu cessation, définitive ou temporaire, de la relation de travail.

[22] Voir, à cet égard, l'arrêt du 17 décembre 1970, Manpower (35/70, EU:C:1970:120). Il est vrai que, dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'il est dans l'intérêt des travailleurs migrants de ne pas être soumis pour des périodes courtes aux législations de plusieurs pays dans la mesure où ils seraient le plus souvent lésés à raison de ce que les législations nationales excluent généralement de courtes périodes pour le bénéfice de certaines prestations sociales. Toutefois, ledit arrêt – qui portait sur une demande de décision préjudicielle relative à l'article 13, sous a), du règlement nº 3 du Conseil CEE, du 25 septembre 1958, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 561) – concernait un travailleur d'une entreprise de travail intérimaire française qui avait été invité à exercer son activité auprès d'une entreprise allemande. Il s'agissait donc d'une relation de travail unique, subordonnée, stable et continue, instaurée entre le travailleur et l'entreprise de travail intérimaire (voir points 17 à 19 du même arrêt) qui, à la différence des affaires qui retiennent aujourd'hui notre attention, ne faisait pas l'objet d'interruptions. Il est compréhensible que, dans une telle situation, la Cour ait interprété largement l'article 13, sous a), du règlement nº 3, lequel ne faisait expressément référence qu'aux seuls cas de détachement, et qu'elle ait considéré que la législation de l'État membre dans lequel était établie l'entreprise de travail intérimaire devait être appliquée.

[23] Voir arrêts du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 39 et jurisprudence citée), ainsi que du 3 juin 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, point 60).

[24] La Cour faisait référence aux arrêts du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, points 39 et 40), ainsi que du 11 novembre 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, point 24).

81. On peut notamment lire au point 52 de l'arrêt du 23 avril 2015, Franzen e.a. (C-382/13, EU:C:2015:261), que « la période pendant laquelle les activités dans le cadre du travail occasionnel ne sont pas exercées ne peut être considérée comme étant une cessation temporaire de l'activité » dès lors qu'« il ressort du dossier soumis à la Cour que la relation de travail [...] a duré cinq ans sans interruption ».

82. Il en résulte que la Cour a considéré que l'existence d'une relation de travail continue est essentielle et que, en revanche, tout comme dans l'arrêt Kits van Heijningen[25], les modalités concrètes d'exercice de la prestation de travail sont dépourvues de pertinence, puisque la législation de l'État d'emploi peut très bien s'appliquer également à des relations de travail occasionnelles et à temps partiel.

83. On peut donc comprendre que, à cette occasion, la Cour ait considéré que l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 était applicable, même durant les jours où la prestation occasionnelle n'était pas fournie, puisque l'affaire dont elle était saisie, contrairement à celle qui nous occupe, portait sur une relation de travail qui était toujours en vigueur.

84. La thèse que je défends est également confirmée dans l'arrêt X[26] – également relatif au règlement nº 1408/71, mais transposable, comme cela a été dit, au règlement nº 883/2004 – qui concernait une personne qui travaillait aux Pays-Bas, avait convenu avec son employeur d'une période de congé sans solde et avait exercé, au cours de ce congé, une autre activité professionnelle dans un autre État membre.

85. On peut lire, au point 24 de l'arrêt du 13 septembre 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673), que, « dans la mesure où une personne conserve la qualité de travailleur salarié pendant la période de congé sans solde qui lui est accordé par son employeur, il est possible de considérer que cette personne exerce une activité salariée au sens du titre II du règlement nº 1408/71 nonobstant la suspension des principales obligations découlant de cette relation de travail pendant cette période déterminée ».

86. Cette affirmation confirme, à mon sens, que, aux fins de l'application de la lex loci laboris, l'existence d'une relation de travail est toujours nécessaire, indépendamment de la suspension éventuelle des obligations concrètes qui en découlent[27].

87. En conclusion, je considère que la situation dans laquelle se trouvaient X et Y pendant les intervalles ne saurait relever du champ d'application de l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 (ni de celui de l'article 11, paragraphe 2, de ce règlement) et qu'il convient donc d'exclure que la législation de l'État d'emploi soit applicable à de telles situations.

88. De plus, il est constant que les personnes concernées ne se trouvaient pas dans les situations visées à l'article 11, paragraphe 3, sous b), c) et d), du règlement nº 883/2004, qui ont trait aux fonctionnaires, aux personnes qui bénéficient de prestations de chômage et aux personnes appelées ou rappelées sous les drapeaux ou pour effectuer le service civil.

[25] Voir arrêt du 3 mai 1990 (C-2/89, EU:C:1990:183). Au point 14 de cet arrêt, la Cour a relevé que l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1408/71 n'introduisait aucune distinction « selon que l'activité salariée est exercée à plein temps ou à temps partiel ». C'est pour cette raison que la Cour a jugé, au point 15 dudit arrêt, que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1408/71, une personne entrant dans le champ d'application de ce règlement, qui exerce une activité salariée à temps partiel sur le territoire d'un État membre, est soumise à la législation de cet État tant durant les jours pendant lesquels elle exerce cette activité que durant les jours pendant lesquels elle ne l'exerce pas.

[26] Voir arrêt du 13 septembre 2017 (C-569/15, EU:C:2017:673).

[27] Voir également, à cet égard, conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire X (C-569/15, EU:C:2017:181, points 31 à 36).

89. Dès lors, il y a lieu de conclure que les situations en cause relèvent de la disposition résiduelle contenue à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 qui s'applique à toutes les personnes qui ne sont pas visées aux points a) à d) de cette disposition [28] et, en particulier, tant aux personnes ayant définitivement cessé toute activité professionnelle qu'à celles qui n'ont que temporairement cessé leur activité [29].

90. Cette conclusion est, je le répète, conforme à l'objectif des dispositions du titre II du règlement nº 883/2004, lesquelles tendent à ce que les personnes concernées soient soumises à la législation sociale d'un seul État membre et non à garantir le versement de prestations de sécurité sociale et d'aide sociale, qui reste subordonné au respect des conditions de fond prévues par l'État membre dont la législation est applicable en l'espèce.

91. Concrètement, il appartiendra évidemment au juge national de mettre en œuvre ces principes en les appliquant au cas d'espèce et en interprétant la législation nationale conformément au droit de l'Union.

## IV. Conclusion

92. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas) de la manière suivante :

L'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) 2019/1149 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, doit être interprété en ce sens qu'un travailleur résidant dans un État membre, qui exerce habituellement son activité professionnelle dans un autre État membre, ne reste pas soumis à la législation de l'État d'emploi pendant les périodes durant lesquelles il n'a pas de contrat de travail en vigueur en vertu de la législation de sécurité sociale de cet État, et durant lesquelles il n'exerce aucune prestation de travail qui puisse être considérée, conformément à la législation de l'État membre, comme étant une activité salariée ou non salariée. Durant ces intervalles, conformément à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, la législation de l'État de résidence est en revanche applicable.

[28] Voir arrêt du 8 mai 2019, Inspecteur van de Belastingdienst (C-631/17, EU:C:2019:381, point 40).

[29] Voir arrêt du 11 novembre 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, point 24).