Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 10 janvier 2019[1]

Affaire C-631/17

SF
contre
Inspecteur van de Belastingdienst

[demande de décision préjudicielle formée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Sécurité sociale des travailleurs migrants – Règlement (CE) nº 883/2004 – Article 11, paragraphe 3, sous e) – Ressortissant d'un État membre employé comme marin à bord d'un navire battant pavillon d'un État tiers – Employeur établi dans un État différent de l'État de résidence du travailleur – Champ d'application personnel du règlement – Détermination de la législation applicable »

1. L'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement (CE) nº 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale[2] doit-il être considéré comme une disposition résiduelle assurant le caractère complet du système des règles de détermination de la législation applicable (règles de conflit) en matière de sécurité sociale prévu par ce règlement, qui s'applique à tous les cas de figure non expressément visés par celui-ci, ou a-t-il une portée plus limitée en ce qu'il est applicable exclusivement aux personnes non actives ?

2. Telle est, en substance, la question à laquelle la Cour doit répondre dans la présente affaire, laquelle porte sur une demande de décision préjudicielle formée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) dans le cadre d'un litige opposant, d'une part, un ressortissant letton, résidant en Lettonie, qui avait été employé pendant une brève période par une société établie aux Pays-Bas sur un navire battant pavillon d'un État tiers, lequel se trouvait, au cours de la période pertinente, en dehors du territoire de l'Union européenne, et, d'autre part, les autorités fiscales néerlandaises qui réclament le paiement des cotisations sociales au titre de cette période d'emploi.

3. La présente affaire donne à la Cour l'occasion d'interpréter pour la première fois la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, laquelle constitue une nouvelle disposition qui n'existait pas dans l'ancien règlement (CEE) nº 1408/71[3]. L'arrêt que la Cour prononcera dans la présente affaire aura une certaine importance pour la définition de l'économie générale des règles de conflit prévues par le règlement nº 883/2004.

1 Langue originale : l'italien.

2 Règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1).

3 Règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Ce règlement a été abrogé par le règlement nº 883/2004 avec effet au 1er mai 2010.

I. Le cadre juridique

4. L'article 11 du règlement nº 883/2004, premier article de son titre II, intitulé « Règles générales », énonce ce qui suit :

« 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.

[...]

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 ;

d) la personne appelée ou rappelée sous les drapeaux ou au service civil d'un État membre est soumise à la législation de cet État ;

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.

4. Aux fins du présent titre, l'activité salariée ou non salariée exercée normalement à bord d'un navire en mer battant pavillon d'un État membre est considérée comme une activité exercée dans cet État membre. Toutefois, la personne qui exerce une activité salariée à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre et qui est rémunérée pour cette activité par une entreprise ou une personne ayant son siège ou son domicile dans un autre État membre est soumise à la législation de ce dernier État membre si elle réside dans cet État. L'entreprise ou la personne qui verse la rémunération est considérée comme l'employeur aux fins de ladite législation. »

II. Les faits, la procédure au principal et la question préjudicielle

5. Au cours de la période comprise entre le 13 août 2013 et le 31 décembre 2013, SF, ressortissant letton résidant en Lettonie, a travaillé au service d'Oceanwide Offshore Services BV, qui est établie aux Pays-Bas.

6. Pendant cette période, SF exerçait l'activité de marin en qualité de steward sur un navire battant pavillon des Bahamas, qui se trouvait, durant la période en question, à hauteur de la partie allemande du plateau continental situé sous la mer du Nord.

7. Les autorités fiscales néerlandaises, et plus précisément l'Inspecteur van de Belastingdienst (inspecteur du service des impôts), ont émis, à l'encontre de SF, un avis d'imposition pour le paiement de cotisations sociales au titre de sa période d'emploi au service d'Oceanwide Offshore Services.

8. Considérant qu'il n'était pas soumis au régime des cotisations sociales des Pays-Bas, SF a introduit un recours contre la décision des autorités fiscales néerlandaises auprès du Rechtbank Zeeland-West-Brabant (tribunal de Zeeland-West-Brabant, Pays-Bas).

9. Ce tribunal a, à son tour, décidé de soumettre certaines questions préjudicielles au Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) visant à déterminer la réglementation qui était applicable, en vertu du règlement nº 883/2004, à la situation de SF.

10. Le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas), juridiction de renvoi, part du principe que tant SF que sa relation de travail entrent dans le champ d'application du règlement nº 883/2004, et que les activités qu'il a exercées à titre professionnel pendant la période en question ne peuvent pas être assimilées à des activités exercées sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

11. Selon la juridiction de renvoi, aucune autre disposition du règlement nº 883/2004 n'étant applicable à une situation telle que celle de SF, cette situation relève du champ d'application de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement, et que, par conséquent, la réglementation pertinente en l'espèce est celle de l'État membre de résidence de l'intéressé, à savoir le droit letton.

12. Toutefois, la juridiction de renvoi fait observer qu'il a été soutenu devant elle que l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004, lu en combinaison avec le paragraphe 4 dudit article, serait applicable à la situation de SF. Cette juridiction relève que, dans l'hypothèse où le cadre juridique serait pertinent, la loi applicable à la situation de SF serait celle de l'État dans lequel est établi l'employeur, c'est-à-dire le droit des Pays-Bas.

13. Dans ce contexte, le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays-Bas) éprouvant des doutes quant à la justesse de sa position, a soumis à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Quelle est la loi applicable au titre du [règlement nº 883/2004] dans l'hypothèse où l'intéressé (a) réside en Lettonie, (b) a la nationalité lettone, (c) travaille au service d'un employeur établi aux Pays-Bas, (d) exerce la profession de marin, (e) effectue son travail à bord d'un navire battant pavillon des Bahamas et (f) effectue cette activité en dehors du territoire de l'Union européenne ? »

III. La procédure devant la Cour

14. La décision de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 9 novembre 2017. SF, les gouvernements néerlandais, hellénique et polonais ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites. SF, les gouvernements néerlandais et hellénique ainsi que la Commission sont intervenus à l'audience qui a eu lieu le 8 novembre 2018.

IV. Analyse juridique

A. Observations liminaires

15. Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour de préciser quelle est, en vertu du règlement nº 883/2004, la législation applicable à une situation telle que celle de l'intéressé dans la procédure au principal, qui réside dans son État membre d'origine et qui a travaillé au service d'un employeur établi dans un autre État membre en exerçant la profession de marin à bord d'un navire battant pavillon d'un État tiers, lequel se trouvait, pendant la période pertinente, en dehors du territoire de l'Union.

16. Deux thèses s'opposent à cet égard.

17. Selon une première thèse, soutenue par la juridiction de renvoi elle-même, les gouvernements hellénique et polonais ainsi que par SF, la situation de ce dernier n'étant régie par aucune autre disposition du règlement nº 883/2004, la disposition à caractère résiduel de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 lui serait applicable. Par conséquent, l'intéressé serait soumis à la législation de l'État membre de résidence.

18. Selon une autre thèse soutenue en revanche par la Commission et par le gouvernement néerlandais, la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 serait applicable exclusivement aux personnes non actives et ne serait dès lors pas applicable à une situation telle que celle de SF, lequel exerçait une activité professionnelle au cours de la période pertinente. Selon les dispositions du titre II du règlement nº 883/2004, interprétées à la lumière de la jurisprudence de la Cour [4], il conviendrait plutôt d'appliquer, à une situation telle que celle de SF, la législation de l'État membre dans lequel l'employeur de l'intéressé est établi.

19. Pour répondre à la question posée par la juridiction de renvoi, la Cour est donc appelée à déterminer la portée de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004. À cet effet, il convient à mon avis de commencer par analyser cette disposition dans le cadre du système du règlement nº 883/2004, à la lumière des principes jurisprudentiels développés par la Cour en la matière, pour en définir ensuite le champ d'application sur la base de cette analyse.

B. La disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), dans le système du règlement nº 883/2004.

20. Comme la Cour a eu l'occasion de le relever à plusieurs reprises, le règlement nº 883/2004, qui a procédé à la modernisation et à la simplification des règles contenues dans le règlement nº 1408/71, tout en conservant le même objectif que ce dernier, 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 [5].

21. Ce règlement n'organise pas un régime commun de sécurité sociale, mais laisse subsister des régimes nationaux distincts [6] en fixant une série de principes communs que doivent respecter les législations en matière de sécurité sociale de tous les États membres et qui garantissent, avec le système de règles de conflit prévu par le règlement, que les différents systèmes nationaux ne désavantagent pas les personnes qui font usage de leur droit de libre circulation et de séjour au sein de l'Union européenne parce qu'elles ont exercé ledit droit [7].

22. Dans ce contexte, le titre II du règlement nº 883/2004 contient les règles de conflit permettant de déterminer la loi applicable aux personnes relevant du champ d'application de ce règlement. Ainsi, dès lors qu'une personne relève du champ d'application personnel du règlement nº 883/2004, tel qu'il est défini à l'article 2 de ce dernier, la règle d'unicité énoncée à l'article 11, paragraphe 1, de ce règlement est en principe applicable et la législation nationale applicable est déterminée conformément aux dispositions du titre II dudit règlement [8].

4 Il est fait référence, en particulier, aux arrêts du 29 juin 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271), et du 19 mars 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188).

5 Voir considérants 1, 3, 4 et 45 du règlement nº 883/2004. Voir également arrêts du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 67), et du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 31).

6 Arrêts du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 67), et du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 44).

7 Conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2015:666, point 49).

8 Arrêt du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 42).

23. La Cour a précisé à plusieurs reprises que les dispositions figurant dans ce titre constituent un système complet et uniforme de règles de conflits de loi et qu'elles ont pour but non seulement d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales, mais également 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 [9].

24. L'article 11 du règlement nº 883/2004 constitue la « pierre angulaire » du titre II de ce règlement et permet de déterminer quelle est la législation nationale applicable à toute personne relevant du champ d'application de ce règlement [10].

25. En ce qui concerne spécifiquement la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, la Cour a eu l'occasion de souligner que cette disposition énonçait une « règle de conflit » visant à déterminer la législation nationale applicable à la perception des prestations de sécurité sociale énumérées à l'article 3, paragraphe 1, de ce règlement, auxquelles peuvent prétendre les personnes autres que celles visées aux points a) à d) de l'article 11, paragraphe 3, dudit règlement, c'est-à-dire, *notamment*, les personnes économiquement non actives [11].

26. La Cour a déjà également établi les finalités spécifiques poursuivies à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, lesquelles sont précisément celles qui sont mentionnées au point 23 des présentes conclusions. En effet, la Cour a précisé que cette disposition poursuivait le but non seulement d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales à une situation déterminée et les complications qui peuvent en résulter, mais également 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 [12]. En revanche, en tant que telle, cette disposition n'a pas pour objet de déterminer les conditions de fond de l'existence du droit aux prestations de sécurité sociale, la détermination de ces conditions appartenant en principe à la législation de chaque État membre [13].

27. Concernant l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, il convient également de souligner, comme l'ont relevé la juridiction de renvoi et certains des gouvernements qui ont présenté des observations devant la Cour, que cette disposition constitue une nouveauté de ce règlement. En effet, le précédent règlement nº 1408/71 ne contenait aucune disposition comparable.

28. Le règlement nº 1408/71 contenait seulement une disposition à caractère partiellement résiduel qui avait été insérée [14], comme la Commission l'a relevé, à la suite de l'arrêt de la Cour du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242). Cette disposition permettait toutefois de déterminer uniquement la législation applicable aux personnes auxquelles la législation d'un État membre avait cessé d'être applicable sans que la législation d'un autre État membre soit devenue applicable [15].

9 Arrêt du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 41) et note 6 des conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818) avec des références à la jurisprudence relative au règlement nº 1408/71, dont l'économie était identique à celle du règlement nº 883/2004. Voir, en particulier, arrêts du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, point 21) ; du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, point 28) ; du 13 septembre 2017, X (C-570/15, EU:C:2017:674, point 14), et du 6 février 2018, Altun e.a. (C-359/16, EU:C:2018:63, point 29).

10 Conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818, point 34).

11 Arrêt du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 63). Mise en italique par mes soins.

12 Arrêt du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 64 et jurisprudence citée).

13 Arrêt du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 65 et jurisprudence citée).

14 Voir règlement (CEE) nº 2195/91 modifiant le règlement (CEE) nº 1408/71 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, et le règlement (CEE) nº 574/72 fixant les modalités d'application du règlement (CEE) nº 1408/71 (JO 1991, L 206, p. 2) et, en particulier, le troisième considérant et l'article 1er, point 2, de ce règlement.

15 Voir, à cet égard, arrêt du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, point 40).

29. Par conséquent, selon l'économie du règlement nº 1408/71, si le titre II de ce règlement prévoyait, comme la Cour l'a reconnu [16], un système complet et uniforme de règles de conflit, il n'existait toutefois aucune règle explicite résiduelle assurant le caractère complet d'un tel système, de portée générale, permettant de déterminer la législation applicable dans tous les cas non expressément couverts par les dispositions dudit titre II.

30. Dans un tel contexte, la Cour avait ainsi dû intervenir à plusieurs reprises pour combler les lacunes du système en déterminant, par une interprétation extensive ou par une référence générale aux dispositions du titre II du règlement nº 1408/71, la législation applicable dans des cas particuliers non explicitement régis par les règles de conflit du titre II dudit règlement [17].

C. Le champ d'application de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004

31. C'est à la lumière des considérations développées dans les points précédents qu'il convient d'interpréter la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 pour en déterminer le champ d'application et, plus particulièrement, pour vérifier si, comme la Commission et le gouvernement néerlandais le soutiennent, cette disposition s'applique *exclusivement* aux personnes non actives.

32. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [18].

33. Concernant, en premier lieu, le libellé de la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004, il convient de relever que celle-ci est rédigée en termes très généraux. Celle-ci s'applique aux « personnes autres que celles visées aux points a) à d) » de ce même paragraphe sous réserve, d'une part, « des articles 12 à 16 », et, d'autre part, « d'autres dispositions du présent règlement qui [...] garantissent [à ces personnes] des prestations en vertu de la législation d'un ou de plusieurs autres États membres ».

34. L'analyse littérale de cette disposition montre non seulement qu'elle est rédigée en termes généraux, en ce qu'elle emploie l'expression *« les personnes autres »*, mais également qu'elle est assortie de deux « caveat » qui ont aussi une portée générale : le premier recouvre toutes les dispositions du titre II du règlement nº 883/2004, c'est-à-dire toutes les règles de conflit permettant de déterminer la loi applicable aux personnes entrant dans le champ d'application de ce règlement ; le second fait référence à toute autre disposition dudit règlement.

35. Ce choix rédactionnel plaide, à mon avis, en faveur d'une interprétation conférant à cette disposition le caractère d'une règle résiduelle assurant le caractère complet du système, qui vise à inclure dans son champ d'application tous les cas dans lesquels le règlement nº 883/2004 ne détermine pas explicitement la législation applicable à la situation d'un intéressé.

36. En revanche, l'analyse littérale de la disposition ne fait ressortir aucun élément qui pourrait justifier une limitation de son champ d'application aux seules personnes non actives. En effet, il ne découle nullement du texte de cette disposition que celle-ci est applicable *exclusivement* à certaines catégories de personnes en particulier.

16 Voir jurisprudence mentionnée dans la note 9 des présentes conclusions.

17 Voir arrêts du 12 janvier 1983, Coppola (150/82, EU:C:1983:4, point 11) ; du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, points 13 et 14) ; du 29 juin 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, point 11), et conclusions de l'avocat général Lenz dans la même affaire Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:56, point 11), ainsi que arrêt du 19 mars 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, points 48 et 49).

18 Voir, entre autres, arrêt du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 34).

37. Concernant, en deuxième lieu, le contexte dans lequel s'inscrit la disposition en cause, il convient avant tout de relever qu'aucune autre disposition du règlement nº 883/2004 ni aucun considérant de celui-ci ne fournissent d'éléments étayant la thèse selon laquelle le champ d'application de cette disposition serait limité aux seules personnes non actives.

38. Dans ses observations écrites, la Commission a fait référence de manière plutôt sibylline à l'article 2 du règlement nº 883/2004 pour justifier cette thèse. Cet article détermine le champ d'application personnel dudit règlement. Toutefois, on ne s'explique pas, et la Commission n'a pas été en mesure de clarifier dans ses observations écrites ni à l'audience, comment cet article pourrait, en tant que tel, justifier une limitation du champ d'application de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement exclusivement aux personnes non actives.

39. La juridiction de renvoi affirme que le considérant 42 du règlement nº 883/2004 a été invoqué devant elle pour justifier la thèse de la limitation de la portée de l'article 11, paragraphe 3, sous e), de ce règlement aux personnes non actives. Il ressort sans équivoque du texte de ce considérant [19] – lequel fait d'ailleurs référence à la situation particulière du Royaume de Danemark – que le règlement nº 883/2004 a été étendu à la nouvelle catégorie des personnes non actives. Toutefois, on ne voit pas comment la reconnaissance explicite de cette extension dans ledit considérant serait, en soi, susceptible de justifier une limitation du champ d'application de la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 exclusivement à cette catégorie de personnes.

40. Rien dans la structure de cet article 11 ne permet, à mon avis, d'étayer la thèse de la limitation du champ d'application de la disposition en question. Le fait que le paragraphe 4 de cet article prévoit une situation particulière différente des cas prévus aux points a) à d) du paragraphe 3 de ce même article, n'est, selon moi, aucunement de nature à accréditer la thèse d'une limitation du champ d'application de la disposition en cause aux personnes actives. Cette situation particulière relève des « caveat » énumérés au point 34 des présentes conclusions.

41. Au contraire, il me semble que, d'un point de vue systématique, la présence de ces deux « caveat », qui couvrent toute autre disposition du règlement nº 883/2004, constitue un argument solide en faveur de la thèse conférant à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 le caractère de règle résiduelle assurant le caractère complet du système.

42. Le fait que, toujours d'un point de vue systématique, l'article 11 contenant la disposition en cause soit intitulé « Règles générales » et qu'il soit le premier article du titre II du règlement nº 883/2004, montrant ainsi clairement que ses dispositions sont censées avoir une portée générale, plaide également en faveur de cette thèse.

43. Concernant, en troisième lieu, les objectifs poursuivis par la disposition en cause, ceux-ci ont déjà été clairement identifiés par la Cour, comme cela est rappelé au point 26 des présentes conclusions.

44. À cet égard, je pense que l'interprétation de la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 en ce sens que celle-ci constitue une disposition à caractère général et résiduel assurant le caractère complet du système et garantissant la détermination d'une loi applicable dans tous les cas qui ne sont pas expressément prévus par ce règlement, est la plus apte à garantir la

19 Aux termes de ce considérant, « [c]onformément au principe de proportionnalité et au principe de base selon lequel le présent règlement doit s'appliquer à tous les citoyens de l'Union européenne, ainsi que dans le souci de trouver une solution qui tienne compte des contraintes pouvant résulter des caractéristiques particulières des systèmes fondés sur la résidence, il est jugé opportun de prévoir une dérogation particulière pour le Danemark par le biais d'une annexe XI – DANEMARK ; en effet, cette dérogation, qui est limitée au droit à la pension sociale uniquement pour la nouvelle catégorie de "personnes non actives" à laquelle s'étend le présent règlement, se justifie par les caractéristiques particulières du système en vigueur au Danemark et par le fait que ladite pension est exportable après dix ans de résidence en vertu de la législation danoise en vigueur (loi sur les pensions) ».

réalisation des objectifs de cette règle et de ce règlement, à savoir éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales à une situation déterminée et 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.

45. Une interprétation restrictive qui limiterait le champ d'application de la disposition en cause exclusivement aux personnes non actives risquerait effectivement de faire perdurer des lacunes, y compris dans la réglementation prévue par le système de règles de conflit mis en place par le règlement nº 883/2004, ce qui créerait des situations d'incertitude juridique que la Cour devrait résoudre ex post, comme c'était le cas sous l'empire du règlement nº 1408/71.

46. Concernant les objectifs poursuivis par la disposition en cause, j'ajoute que l'argument avancé par la Commission à l'audience, selon lequel il résulterait de la proposition de règlement qu'elle avait présentée en 1998 [20] – sur la base de laquelle le règlement nº 883/2004 a ensuite été adopté – que l'intention du législateur était de limiter la portée de la disposition aux personnes non actives, ne trouve aucun écho dans le texte de cette proposition.

47. En effet, il ne ressort nullement de l'exposé des motifs relatif à l'article 8 de la proposition, qui est ensuite devenu, dans le texte définitif, l'article 11 du règlement, que l'intention du législateur concernant la disposition en cause (qui est restée en substance inchangée dans le texte final du règlement) était d'en limiter le champ d'application *exclusivement* aux personnes non actives [21].

48. En conclusion, il résulte, à mon avis, de l'ensemble des considérations qui précèdent que la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 doit être interprétée de manière extensive, conformément aux objectifs du règlement et de ladite règle tels que définis par la Cour. Par conséquent, je pense que celle-ci s'applique, en tant que disposition résiduelle assurant le caractère complet du système de règles de conflit créé par ce règlement, aux personnes autres que celles visées aux points a) à d) du paragraphe 3 de cet article, ou pour lesquelles aucune autre disposition dudit règlement ne détermine la législation applicable, pour quelque raison que ce soit, et donc pas seulement en raison de l'inactivité de ces personnes.

49. À cet égard, je note également que l'interprétation extensive de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 proposée au point précédent est conforme à l'interprétation que la Cour avait adoptée concernant la règle que cette disposition a remplacée, à savoir l'article 13, paragraphe 2, sous f), du règlement nº 1408/71. En effet, dans sa jurisprudence relative à cette dernière règle, la Cour s'était basée sur les termes généraux de sa rédaction pour retenir une interprétation large, selon laquelle celle-ci couvrait « toute hypothèse » dans laquelle la législation d'un État membre cesse d'être applicable à une personne et « pour quelque raison que ce soit» [22]. Cela étant dit, l'interprétation de la disposition en cause, que j'ai suggérée au point 48 des présentes conclusions, ne saurait, selon moi, être remise en question par les autres arguments avancés par la Commission et le gouvernement néerlandais devant la Cour.

50. Premièrement, en ce qui concerne les références faites par la Commission, d'une part, au Guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne (UE), dans l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse [23], élaboré et approuvé par la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, et, d'autre part, au document de la direction générale de

20 Proposition de règlement (CE) du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale présentée par la Commission le 21 décembre 1998 [COM(1998) 779 final].

21 Voir p. 7 de l'exposé des motifs de la proposition citée dans la note précédente.

22 Voir, plus en détail, arrêt du 11 juin 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, point 40).

23 Voir ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=fr

l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, intitulé « Notes explicatives sur la modernisation de la coordination en matière de sécurité sociale» [24], il convient de noter que, même si ces documents constituent des instruments d'interprétation du règlement nº 883/2004, ils n'ont pas force obligatoire et ne lient nullement la Cour ou les juridictions nationales dans l'interprétation de ce règlement [25].

51. Deuxièmement, quant aux différentes références faites par les parties ayant présenté des observations devant la Cour à la jurisprudence, je note avant tout que le point 63 de l'arrêt du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436), auquel le gouvernement néerlandais a renvoyé pour étayer sa thèse, et qui est cité au point 25 des présentes conclusions, plaide plutôt en faveur d'une interprétation de la disposition en cause en ce sens que celle-ci ne s'applique pas exclusivement aux personnes non actives. En effet, dans ce point, la Cour a employé le terme « notamment» [26] avant de faire référence à cette catégorie de personnes, ce qui fait ressortir son intention de ne pas limiter l'application de la disposition en cause exclusivement à ce type de personnes.

52. S'agissant des arrêts Aldewereld et Kik précités, si ceux-ci fournissent sans nul doute d'autres éléments utiles d'interprétation, force est de constater que ceux-ci ont été rendus par la Cour avant que la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 n'entre en vigueur et donc, dans un contexte juridique différent, dans lequel il n'existait pas de règle résiduelle assurant le caractère complet du système. Les solutions adoptées par la Cour dans ce contexte différent ne sont donc pas transposables au nouveau contexte du règlement nº 883/2004, dans lequel la Cour n'a plus à recourir à des solutions d'interprétation pour combler les lacunes du cadre réglementaire.

53. Troisièmement, en ce qui concerne l'argument avancé par la Commission à l'audience relatif à l'existence d'une hiérarchie entre la lex loci labori et la lex domicilii dans le système du règlement nº 883/2004, je considère que l'existence de cette hiérarchie dans les critères n'est pas, en soi, de nature à justifier une limitation du champ d'application d'une disposition du règlement qui ne prévoit pas expressément une telle limitation.

54. Quatrièmement, je pense que les exigences liées au principe d'égalité de traitement, invoquées par la Commission et le gouvernement néerlandais, ne s'opposent pas à l'interprétation de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 que j'ai proposée. En effet, comme cela résulte des considérants 5, 8 et 17 de ce règlement, dans le cadre de son système, ce principe vise à garantir l'égalité de traitement des personnes occupées *dans* l'Union, *sur* le territoire d'un État membre, auxquelles la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement nº 883/2004 est dès lors applicable.

55. Toutefois, si l'intéressé n'exerce pas son activité professionnelle *sur* le territoire d'un État membre et que le lien entre l'activité professionnelle et le territoire de l'Union est plus ténu, il n'est absolument pas certain que les exigences liées au principe d'égalité de traitement, qui est lui-même lié à l'objectif plus général du règlement nº 883/2004 visant à faciliter la libre circulation des personnes [27], soient mieux garanties par l'utilisation du critère de rattachement au lieu d'établissement de l'employeur plutôt qu'à celui du lieu de résidence de l'intéressé. Comme les gouvernements hellénique et polonais l'ont souligné, le cas des marins, comme celui de l'intéressé dans la procédure au principal, dont l'emploi est caractérisé par une forte mobilité internationale et par des contrats à durée déterminée qui sont souvent de courte durée et conclus à distance, en est un bon exemple.

24 Publication disponible uniquement en français, en anglais et en allemand. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6481&langId=fr

25 Voir, à cet égard, la note 12 des conclusions de l'avocat général Mengozzi dans l'affaire Bogatu (C-322/17, EU:C:2018:818).

26 « In particular » en anglais, « insbesondere » en allemand.

27 Voir point 20 des présentes conclusions.

56. Enfin, cinquièmement, le risque éventuel, évoqué à l'audience, que la législation de l'État membre de résidence de l'intéressé ne prévoie pas de dispositions permettant son affiliation au système de sécurité sociale de cet État membre, et que l'intéressé soit, dès lors, privé de protection, ne s'oppose pas, à mon avis, à l'interprétation de la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 que j'ai proposée au point 48 des présentes conclusions.

57. À cet égard, je note que, comme cela résulte de la jurisprudence de la Cour citée aux points 20 et suivants des présentes conclusions, les dispositions du titre II du règlement nº 883/2004 ont certes pour seul objet de déterminer la législation nationale applicable aux personnes relevant du champ d'application de ce règlement et qu'en tant que telles, elles n'ont pas pour objet de déterminer les conditions de l'existence du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime, étant précisé qu'il appartient à la législation de chaque État membre de déterminer ces conditions [28].

58. Toutefois, la Cour a également précisé que le caractère complet du système de règles de conflit institué par ledit titre II a comme effet de soustraire 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 [29].

59. En effet, en fixant les conditions de l'existence du droit de s'affilier à un régime de sécurité sociale, les États membres sont tenus de respecter les dispositions du droit de l'Union en vigueur. En particulier, 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 est applicable leur propre législation ou celle d'un autre État membre [30].

60. Il s'ensuit que, eu égard à l'objectif des dispositions du titre II précité, qui, comme cela a été rappelé aux points 23 et 26 des présentes conclusions, ont pour but, notamment, 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, les conditions de l'existence du droit de s'affilier à un régime de sécurité sociale ne peuvent avoir pour effet d'exclure du champ d'application de la législation en cause les personnes auxquelles, en vertu du règlement nº 883/2004, cette législation est applicable [31].

D. Concernant la question préjudicielle

61. C'est à la lumière de toutes les considérations qui précèdent et de l'interprétation de l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 que j'ai proposée au point 48 des présentes conclusions, qu'il convient, à mon avis, de répondre à la question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi.

62. À cet égard, il me paraît opportun de confirmer, à titre liminaire, que les trois conditions sur lesquelles la juridiction fonde sa question à la Cour sont remplies [32].

28 Voir, entre autres, jurisprudence citée aux points 21 et 26, ainsi quearrêt du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 47).

29 Arrêt du 26 octobre 2016, Hoogstad (C-269/15, EU:C:2016:802, point 34 et jurisprudence citée).

30 Voir arrêt du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 48 et jurisprudence citée).

31 Voir arrêt du 25 octobre 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, point 49 et jurisprudence citée).

32 Voir point 10 des présentes conclusions.

63. En effet, en premier lieu, il ne fait aucun doute que SF entre dans le champ d'application du règlement nº 883/2004, conformément à l'article 2 dudit règlement. En effet, celui-ci est un ressortissant letton résidant en Lettonie et il n'est pas contesté que, durant la période pertinente, il devait être soumis à la loi d'un État membre, c'est-à-dire la République de Lettonie ou le Royaume des Pays-Bas [33].

64. En deuxième lieu, la Cour a déjà eu l'occasion de constater que le travail exercé à bord d'un navire battant pavillon d'un État tiers qui se trouve dans les eaux internationales à hauteur de la partie du plateau continental adjacente à un État membre ne saurait être assimilé à un travail effectué sur le territoire d'un État membre [34].

65. En troisième lieu, il ne fait aucun doute non plus que la relation de travail de SF présente un rattachement suffisamment étroit avec le territoire de l'Union. En effet, il ressort de la jurisprudence qu'un tel rattachement existe lorsqu'un citoyen de l'Union, résidant dans un État membre, a été engagé par une entreprise établie dans un autre État membre pour le compte de laquelle il exerce ses activités [35].

66. Cela étant, j'observe que tant la juridiction de renvoi que les parties ayant présenté des observations devant la Cour s'accordent à penser avec raison qu'aucune autre disposition du règlement nº 883/2004 que l'article 11, paragraphe 3, sous e), n'est applicable à la situation de l'intéressé dans la procédure au principal.

67. En effet, premièrement, aucune des dispositions visées aux points a) à d), du paragraphe 3 de ce même article n'est applicable à cette situation et, plus particulièrement, le point a), l'activité de marin n'ayant pas été exercée sur le territoire d'un État membre.

68. Deuxièmement, la disposition du paragraphe 4 de l'article 11 précité n'est pas applicable dans la mesure où elle ne s'applique qu'à des activités exercées à bord de navires battant pavillon d'un État membre, alors que, dans la présente espèce, l'activité a été exercée sur un navire battant pavillon d'un État tiers.

69. Troisièmement, aucune des autres dispositions du titre II du règlement nº 883/2004, lesquelles s'appliquent à des situations différentes de celle de la procédure au principal [36], n'est applicable à cette situation, ni aucune autre disposition dudit règlement.

70. Dans ces conditions, à la lumière de l'interprétation de la règle énoncée au point 48 des présentes conclusions, je pense que la disposition visée à l'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement nº 883/2004 est applicable à une situation telle que celle de SF, et que, par conséquent, une personne qui se trouve dans cette situation est soumise à la législation de l'État membre de résidence.

33 Voir, par analogie, arrêt du 19 mars 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, points 38 et 39).

34 Voir, à cet égard, arrêt du 19 mars 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, point 40). Toutefois, comme le gouvernement hellénique l'a fait observer à juste titre, si les travaux effectués sur le navire sur lequel l'intéressé a exercé son activité concernaient l'exploration du plateau continental à hauteur de la partie adjacente à un État membre et/ou l'exploitation des ressources de ce plateau, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de constater, l'analyse pourrait être différente. Voir arrêt du 17 janvier 2012, Salemink (C-347/10, EU:C:2012:17, points 35 et suivants), et arrêt Kik précité (EU:C:2015:188, point 41, dernière phrase).

35 Voir arrêts du 29 juin 1994, Aldewereld (C-60/93, EU:C:1994:271, point 14) ; du 28 février 2013, Petersen et Petersen (C-544/11, EU:C:2013:124, point 42), et du 19 mars 2015, Kik (C-266/13, EU:C:2015:188, point 43).

36 En effet, ces dispositions prévoient des règles particulières applicables aux personnes faisant l'objet d'un détachement (article 12), aux personnes exerçant des activités 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 certaines dérogations aux articles 11 à 15 (article 16).

V. Conclusion

71. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre à la question posée par le Hoge Raad der Nederlanden (Cour suprême des Pays–Bas) dans les termes suivants :

L'article 11, paragraphe 3, sous e), du règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, doit être interprété en ce sens que le ressortissant d'un État membre résidant dans son État membre d'origine, qui a travaillé au service d'un employeur établi dans un autre État membre en exerçant la profession de marin à bord d'un navire battant pavillon d'un État tiers, lequel se trouvait, pendant la période pertinente, en dehors du territoire de l'Union, est soumis, au titre de cette période, à la législation de son État membre de résidence.