

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

11 novembre 2014 (*)

«Renvoi préjudiciel – Libre circulation des personnes – Citoyenneté de l’Union – Égalité de traitement – Ressortissants d’un État membre sans activité économique séjournant sur le territoire d’un autre État membre – Exclusion de ces personnes des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en vertu du règlement (CE) no 883/2004 – Directive 2004/38/CE – Droit de séjour de plus de trois mois – Articles 7, paragraphe 1, sous b), et 24 – Condition de ressources suffisantes»

Dans l’affaire C-333/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Sozialgericht Leipzig (Allemagne), par décision du 3 juin 2013, parvenue à la Cour le 19 juin 2013, dans la procédure

Elisabeta Dano,

Florin Dano

contre

Jobcenter Leipzig,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, présidents de chambre, MM. E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M^{me} M. Berger (rapporteur) et M. J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M^{me} A. Impellizzeri, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 18 mars 2014,

considérant les observations présentées:

- pour M^{me} Dano, par M^e E. Steffen, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement danois, par M. C. Thorning, en qualité d’agent,
- pour l’Irlande, par MM. M. Heneghan, T. Joyce et M^{me} E. Creedon, en qualité d’agents, assistés de M^e C. Toland, BL,
- pour le gouvernement français, par M. D. Colas et M^{me} C. Candat, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^{me} S. Behzadi-Spencer, en qualité d’agent,

assistée de M. J. Coppel QC, barrister,

– pour la Commission européenne, par MM. F. Schatz, D. Martin, M. Kellerbauer et M^{me} C. Tufvesson, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 20 mai 2014,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l’interprétation des articles 18 TFUE, 20, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), et second alinéa, TFUE, des articles 1^{er}, 20 et 51 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la «Charte»), des articles 4 et 70 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010 (JO L 338, p. 35, ci-après le «règlement n° 883/2004»), ainsi que de l’article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant M^{me} Dano et son fils Florin au Jobcenter Leipzig au sujet du refus de ce dernier de leur octroyer des prestations de l’assurance de base («Grundsicherung»), à savoir, pour M^{me} Dano, la prestation de subsistance («existenzsichernde Regelleistung») et, pour son fils, l’allocation sociale («Sozialgeld»), ainsi que la participation aux frais d’hébergement et de chauffage, prévues par la législation allemande.

Le cadre juridique

Le droit de l’Union

Le règlement n° 1247/92

- 3 Aux termes des premier à huitième considérants du règlement (CEE) n° 1247/92 du Conseil, du 30 avril 1992, modifiant le règlement (CEE) n° 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 (JO L 136, p. 1):

«[...] qu’il y a lieu d’apporter certaines modifications au règlement (CEE) n° 1408/71 [...], tel qu’il a été mis à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 [...], modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2195/91 [...];

[...] qu’il est nécessaire d’élargir la définition du terme ‘membre de la famille’ figurant dans le règlement (CEE) n° 1408/71 afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice concernant l’interprétation de cette expression;

[...] qu’il est également nécessaire de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice selon

laquelle certaines prestations prévues par les législations nationales peuvent relever simultanément de la sécurité sociale et de l'assistance sociale, en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application;

[...] que la Cour de justice a déclaré que, par certaines de leurs caractéristiques, les législations en vertu desquelles de telles prestations sont octroyées s'apparentent à l'assistance sociale dans la mesure où le besoin constitue un critère essentiel d'application et où les conditions d'octroi font abstraction de toute exigence relative au cumul de périodes d'activité professionnelle ou de cotisation, tandis que, par d'autres caractéristiques, elles se rapprochent de la sécurité sociale dans la mesure où il y a absence du pouvoir discrétionnaire dans la façon dont ces prestations, telles qu'elles sont prévues, sont accordées et où elles confèrent aux bénéficiaires une position légalement définie;

[...] que le règlement (CEE) n° 1408/71 exclut les régimes d'assistance sociale de son champ d'application, en vertu de son article 4, paragraphe 4;

[...] que les conditions auxquelles il est fait référence et leurs modalités d'application sont telles qu'un système de coordination, qui diffère de celui prévu actuellement par le règlement (CEE) n° 1408/71 et qui tient compte des caractéristiques particulières des prestations en question, devrait être inclus dans le règlement afin de protéger les intérêts des travailleurs migrants conformément aux dispositions de l'article 51 du traité;

[...] que ces prestations devraient être octroyées, en ce qui concerne les personnes entrant dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1408/71, uniquement en conformité avec la législation du pays sur le territoire duquel la personne concernée ou les membres de sa famille résident, en totalisant, selon les nécessités, les périodes de résidence accomplies sur le territoire de tout autre État membre et en l'absence de toute discrimination sur le fondement de la nationalité;

[...] qu'il est nécessaire cependant de garantir que le système de coordination existant, prévu dans le règlement (CEE) n° 1408/71, continuera de s'appliquer aux prestations qui, soit n'entrent pas dans la catégorie particulière de prestations auxquelles il est fait référence, soit ne sont pas incluses expressément dans une annexe de ce règlement; qu'une nouvelle annexe est nécessaire à cet effet [...]

Le règlement (CE) n° 883/2004

4 Le règlement n° 883/2004 a remplacé, à partir du 1^{er} mai 2010, le règlement n° 1408/71.

5 Aux termes des considérants 1, 16 et 37 du règlement n° 883/2004:

«(1) Les règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et devraient contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi.

[...]

(16) À l'intérieur de la Communauté, il n'est en principe pas justifié de faire dépendre les droits en matière de sécurité sociale du lieu de résidence de l'intéressé. Toutefois, dans des cas spécifiques, notamment pour des prestations spéciales qui ont un lien avec l'environnement économique et social de l'intéressé, le lieu de résidence pourrait être pris en compte.

[...]

(37) Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, les dispositions qui dérogent au principe selon lequel les prestations de sécurité sociale sont exportables doivent être

interprétées de manière limitative. En d'autres termes, de telles dispositions ne peuvent s'appliquer qu'aux prestations qui répondent aux conditions précisées. Le chapitre 9 du titre III du présent règlement ne peut donc s'appliquer qu'aux prestations, énumérées à l'annexe X du présent règlement, qui sont à la fois spéciales et à caractère non contributif.»

6 Le règlement n° 883/2004 dispose à son article 1^{er}, intitulé «Définitions»:

«Aux fins du présent règlement:

[...]

l) le terme 'législation' désigne, pour chaque État membre, les lois, règlements et autres dispositions légales et toutes autres mesures d'application qui concernent les branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1.

[...]»

7 Régissant le champ d'application personnel du règlement n° 883/2004, l'article 2, paragraphe 1, de celui-ci prévoit:

«Le présent règlement s'applique aux ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.»

8 L'article 3 de ce règlement, intitulé «Champ d'application matériel», énonce:

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

[...]

b) les prestations de maternité et de paternité assimilées;

[...]

h) les prestations de chômage;

[...]

2. Sauf disposition contraire prévue à l'annexe XI, le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, soumis ou non à cotisations, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur.

3. Le présent règlement s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 70.

[...]

5. Le présent règlement ne s'applique pas:

a) à l'assistance sociale et médicale;

[...]»

9 L'article 4 dudit règlement, intitulé «Égalité de traitement», dispose:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les personnes auxquelles le présent règlement s'applique bénéficient des mêmes prestations et sont soumises aux mêmes obligations, en vertu de la législation de tout État membre, que les ressortissants de celui-ci.»

- 10 Le chapitre 9 du titre III du règlement n° 883/2004, visant les «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» contient l'article 70, intitulé «Dispositions générales», qui prévoit:

«1. Le présent article s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif relevant d'une législation qui, de par son champ d'application personnel, ses objectifs et/ou ses conditions d'éligibilité, possède les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, et d'une assistance sociale.

2. Aux fins du présent chapitre, on entend par 'prestations spéciales en espèces à caractère non contributif' les prestations:

a) qui sont destinées:

- i) soit à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques correspondant aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, et à garantir aux intéressés un revenu minimal de subsistance eu égard à l'environnement économique et social dans l'État membre concerné;
- ii) soit uniquement à assurer la protection spécifique des personnes handicapées, étroitement liées à l'environnement social de ces personnes dans l'État membre concerné,

et

b) qui sont financées exclusivement par des contributions fiscales obligatoires destinées à couvrir des dépenses publiques générales et dont les conditions d'attribution et modalités de calcul ne sont pas fonction d'une quelconque contribution pour ce qui concerne leurs bénéficiaires. Les prestations versées à titre de complément d'une prestation contributive ne sont toutefois pas considérées, pour ce seul motif, comme des prestations contributives,

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

3. L'article 7 et les autres chapitres du présent titre ne s'appliquent pas aux prestations visées au paragraphe 2 du présent article.

4. Les prestations visées au paragraphe 2 sont octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Ces prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.»

- 11 L'annexe X du règlement n° 883/2004, intitulée «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», prévoit, concernant la République fédérale d'Allemagne, les prestations suivantes:

«[...]

b) Les prestations visant à garantir des moyens d'existence au titre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi, sauf si, en ce qui concerne ces prestations, les conditions d'obtention d'un complément temporaire à la suite de la perception d'une prestation de chômage (article 24, paragraphe 1, du livre II du code social) sont remplies.»