

Observations de l'Allemagne

Affaire C-299/14\*

**Pièce déposée par:**

Gouvernement allemand

**Nom usuel de l'affaire:**

GARCIA-NIETO E.A.

**Date de dépôt:**

29 septembre 2014

---

Observations

Dans l'affaire C-299/14

Ayant pour objet la demande de décision préjudicielle présentée à la Cour par le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Allemagne) par ordonnance du 22 mai 2014 dans le cadre du litige pendant devant lui

Mme Jovanna Garcia-Nieto e.a.

Contre **[Or. 2]**

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

nous présentons, au nom et pour le compte du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, les observations suivantes. **[Or. 3]**

\* Langue de procédure: l'allemand.

**Table des matières**

A. Introduction.....	4
B. Cadre juridique.....	5
I. Droit de l'Union.....	5
1. Droit primaire.....	5
– a) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	5
– b) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.....	6
2. Droit dérivé.....	7
– a) Directive 2004/38/CE.....	7
– b) Règlement (CEE) n° 1408/71.....	11
– c) Règlement (CE) n° 883/2004.....	11
II. Droit national.....	14
1. Loi fondamentale.....	15
2. Livre II du code de la sécurité sociale (SGB II) – Assurance de base pour les demandeurs d'emploi.....	15
3. Livre 12 du code de la sécurité sociale (SGB XII) – Aide sociale.....	16
4. Loi sur la libre circulation.....	17
III. Convention européenne des droits de l'homme.....	19
C. Faits et questions préjudicielles.....	20
D. Appréciation juridique.....	22
I. Sur la première question préjudicielle.....	22
1. Sur l'articulation logique des différentes prestations dans le règlement (CE) n° 883/2004.....	23
2. La qualification des prestations visant à garantir des moyens de subsistance de l'assurance de base des demandeurs d'emploi au titre du SGB II.....	24
3. Interprétation systématique de l'article 4 du règlement n° 883/2004.....	25
II. Sur la deuxième question préjudicielle.....	27
1. Possibilité de limiter le principe d'égalité de traitement tiré de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004.....	28
2. En particulier: rapports entre le règlement (CE) n° 883/2004 et la directive 2004/38/CE.....	32
3. Les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance en tant qu'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE.....	33
4. Sur la licéité d'exclure les citoyens de l'Union pendant les trois premiers mois de leur séjour du bénéfice aux «prestations d'assistance sociale» au sens de la directive sur la libre circulation.....	36

5. Sur la compétence du législateur national pour adopter une réglementation standardisée .....	38
6. Synthèse sur la deuxième question préjudicielle .....	42
III. Sur la troisième question préjudicielle.....	42
1. Qualification des prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance .....	43
2. Absence d'exclusion du bénéfice aux prestations de service de placement des travailleurs.....	45
3. A titre subsidiaire: justification de l'exclusion d'une prestation visant à faciliter l'accès au marché du travail.....	46
– a) Objectif légitime d'une limitation du bénéfice aux prestations[Or. 4] .....	46
– b) Caractère proportionné de l'exclusion du bénéfice aux prestations du fait de sa portée limitée.....	48
– c) Le principe de proportionnalité n'exige pas toujours un examen au cas par cas .....	50
4. Absence d'incompatibilité avec d'autres impératifs du droit primaire en matière d'égalité de traitement .....	52
5. Synthèse concernant la troisième question préjudicielle .....	53
E. conclusions .....	53
<b>[Or. 5]</b>	

## A. Introduction

- 1 Dans l'affaire au principal, le litige porte sur le point de savoir si des citoyens de l'Union, qui ne sont ni travailleurs salariés ni travailleurs non salariés et dont le droit de séjour ne subsiste pas non plus au titre de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union, ainsi que les membres de leur famille peuvent, pendant les trois premiers mois de leur séjour, se prévaloir à l'encontre de l'Etat d'accueil d'un droit aux prestations de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi.
  
- 2 La présente procédure présente, sur le fond, des similitudes avec l'affaire Dano (C-333/13) dans laquelle l'avocat général Wathelet a présenté ses conclusions le 20 mai 2014<sup>1</sup> ainsi qu'avec l'affaire Alimanovic (C-67/14) dans laquelle le gouvernement fédéral allemand a déposé des observations le 27 mai 2014. Ces trois procédures portent sur la question de savoir si, et à quelles conditions, un Etat membre peut refuser à de tels citoyens de l'Union, qui n'exercent pas une activité professionnelle salariée ou non salariée, un droit à des «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» financées par l'impôt [dispositions combinées des articles 3, paragraphe 3, et 70 et de l'annexe X du règlement (CE) n° 883/2004].
  
- 3 Dans ces trois affaires au principal, les autorités compétentes avaient refusé d'octroyer aux requérants des prestations au titre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi. La différence entre, d'une part, les affaires Alimanovic et Dano et, d'autre part, la présente affaire Garcia-Nieto réside en substance dans ce qui suit: en ce qui concerne Mme Alimanovic, son droit de séjour résultait uniquement de ce qu'elle séjournait aux fins de recherche d'emploi. Mme Dano en revanche n'était pas, selon les constatations opérées par la juridiction de renvoi, à la recherche d'un emploi et ne pouvait ainsi pas se prévaloir d'un droit correspondant de libre circulation. Selon les constatations opérées par les juridictions de renvoi respectives, Mme Dano et les membres de sa famille avaient par conséquent été exclus du bénéfice des prestations au titre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du livre II du code de la sécurité sociale (SGB II) ou de l'article 23, paragraphe 3, première phrase, du livre XII du code de la sécurité sociale (SGB XII); quant à Mme Alimanovic et les membres de sa famille, ils l'avaient été en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, SGB II.
  
- 4 La présente affaire Garcia-Nieto en revanche concerne l'exclusion de personnes du bénéfice aux prestations du SGB II en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II. Cette disposition [**Or. 6**] prévoit que les étrangers, qui sont en République fédérale d'Allemagne ni en tant que travailleurs salariés, ni en tant que travailleurs non salariés, ni sous l'empire d'un maintien du

<sup>1</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341.

droit de séjour au titre de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union, ainsi que les membres de leur famille ne peuvent, pendant les trois premiers mois de leur séjour, pas prétendre au bénéfice de prestations.

- 5 Le gouvernement allemand est convaincu que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une telle législation d'un État membre car les personnes concernées n'ont pas encore de lien avec le marché du travail allemand. Une telle exclusion du bénéfice aux prestations d'assistance sociale est expressément prévue par le droit de l'Union lui-même, notamment à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

## **B. Cadre juridique**

### **I. Droit de l'Union**

#### **1. Droit primaire**

##### **– a) Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**

- 6 Le principe d'égalité de traitement est consacré en droit primaire à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE):

«Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité».

- 7 L'article 20 TFUE dispose:

«Il est instituée une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres:

- a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;
- c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques [Or. 7] et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État;

d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci».

8 L'article 21, paragraphe 1, TFUE dispose:

«1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.

[...]».

9 L'article 45 TFUE, paragraphes 1, 2 et 3, disposent:

«1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique:

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi».

– **b) La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

10 En outre, l'article 21, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux dispose:

«2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite». [Or. 8]

## 2. Droit dérivé

### – a) Directive 2004/38/CE

- 11 Parmi les considérants 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 <sup>2</sup> (ci-après la «directive sur la libre circulation»), les suivants revêtent une importance:

«(6) En vue de maintenir l'unité de la famille au sens large du terme et sans préjudice de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, la situation des personnes qui ne sont pas englobées dans la définition des membres de la famille au titre de la présente directive et qui ne bénéficient donc pas d'un droit automatique d'entrée et de séjour dans l'État membre d'accueil devrait être examinée par ce dernier sur la base de sa législation nationale, afin de décider si le droit d'entrée ou de séjour ne pourrait pas être accordé à ces personnes, compte tenu de leur lien avec le citoyen de l'Union et d'autres circonstances telles que leur dépendance pécuniaire ou physique envers ce citoyen.

(9) Les citoyens de l'Union devraient avoir le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, sans préjudice d'un traitement plus favorable applicable aux demandeurs d'emploi, selon la jurisprudence de la Cour de justice.

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

(12) Pour des périodes de séjour supérieures à trois mois, les États membres devraient pouvoir requérir l'enregistrement des citoyens de l'Union auprès des autorités compétentes du lieu de résidence, certifié par une attestation d'enregistrement délivrée à cet effet.

(13) Il convient de limiter l'obligation d'avoir une carte de séjour aux membres de la famille des citoyens de l'Union qui ne sont pas ressortissants d'un État membre pour les périodes de séjour supérieures à trois mois.

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable

<sup>2</sup> – JO L 158, p. 77.

pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si [Or. 9], dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique.

(21) Toutefois, l'État membre d'accueil devrait être libre de déterminer s'il entend accorder aux personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi, ou des bourses d'entretien pour les études, y compris la formation professionnelle, avant l'acquisition du droit de séjour permanent».

- 12 La notion de «membre de la famille» aux fins de la directive 2004/38/CE est définie à l'article 2, point 2:

«2) « membre de la famille »:

a) le conjoint;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil;

c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);

d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b);».

- 13 L'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE est libellé comme suit:

«2. Sans préjudice d'un droit personnel à la libre circulation et au séjour de l'intéressé, l'État membre d'accueil favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour des personnes suivantes:

a) tout autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert par la définition figurant à l'article 2, point 2), si, dans le pays de



provenance, il est à charge ou **[Or. 10]** fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, ou lorsque, pour des raisons de santé graves, le citoyen de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper du membre de la famille concerné;

b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée.

L'État membre d'accueil entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes».

14 L'article 6 de cette directive dispose:

«1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également aux membres de la famille munis d'un passeport en cours de validité qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union».

15 L'article 7, paragraphe 1, sous b), de cette directive dispose:

«1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois:

a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil, ou

b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil, [...]».

16 L'article 8 de la directive 2004/38/CE dispose (extraits):

«1. Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 5, pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois, l'État membre d'accueil peut imposer aux citoyens de l'Union de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes.

2. Le délai imparti pour l'enregistrement ne peut pas être inférieur à trois mois à compter de la date d'arrivée. [...]».

17 L'article 9 de la directive 2004/38/CE dispose (extraits): **[Or. 11]**

«1. Les États membres délivrent une carte de séjour aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre lorsque la durée du séjour envisagé est supérieure à trois mois.

2. Le délai imparti pour introduire la demande de carte de séjour ne peut pas être inférieur à trois mois à compter de la date d'arrivée.

[...]».

18 L'article 14 de la directive 2004/38/CE dispose:

«1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles.

Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

3. Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement.

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque:

a) les citoyens de l'Union concernés sont des salariés ou des non salariés, ou

b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés».

19 L'article 24 de cette directive dispose:

«1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé **[Or. 12]** d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois

premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille».

– **b) Règlement (CEE) n° 1408/71**

- 20 Le règlement (CEE) n° 1408/71 – celui auquel a succédé le règlement (CE) n° 883/2004 – définit le terme législation au sens dudit règlement comme suit:

«le terme «législation» désigne, pour chaque État membre, les lois, les règlements, les dispositions statutaires et toutes les autres mesures d'application, existants ou futurs, qui concernent les branches et les régimes de sécurité sociale visés à l'article 4 paragraphes 1 et 2 ou les prestations spéciales à caractère non contributif visées à l'article 4 paragraphe 2 bis».

– **c) Règlement (CE) n° 883/2004**

- 21 Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale<sup>3</sup> est précédé notamment par le considérant suivant:

«Le principe général de l'égalité de traitement est d'une importance particulière pour les travailleurs qui ne résident pas dans l'État membre où ils travaillent, y compris les travailleurs frontaliers».

- 22 L'article 1<sup>er</sup>, sous 1) du règlement (CE) n° 883/2004 définit la notion de «législation» aux fins du règlement de la manière suivante:

«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».

- 23 L'article 2 de ce règlement en fixe le champ d'application personnel:

«1. 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.

2. En outre, le présent règlement s'applique aux survivants des personnes qui ont été soumises à la législation d'un ou de plusieurs États membres, quelle que soit la nationalité de ces personnes, lorsque leurs survivants sont des ressortissants

<sup>3</sup> – JO L 116, p. 1.

**[Or. 13]** de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant dans l'un des États membres».

24 Le champ d'application matériel du règlement (CE) n° 883/2004 est fixé par son article 3:

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

- a) les prestations de maladie;
- b) les prestations de maternité et de paternité assimilées;
- c) les prestations d'invalidité;
- d) les prestations de vieillesse;
- e) les prestations de survivant;
- f) les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles;
- g) les allocations de décès;
- h) les prestations de chômage;
- i) les prestations de préretraite;
- j) les prestations familiales.

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.

4. Toutefois, les dispositions du titre III du présent règlement ne portent pas préjudice aux dispositions législatives des États membres relatives aux obligations de l'armateur.

5. Le présent règlement ne s'applique ni à l'assistance sociale et médicale, ni aux régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences».

25 Le principe d'égalité de traitement est consacré à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004:

«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».

26 L'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, l'institution compétente d'un État membre dont la législation subordonne:**[Or. 14]**

— l'acquisition, le maintien, la durée ou le recouvrement du droit aux prestations,

— l'admission au bénéfice d'une législation,

— l'accès à l'assurance obligatoire, facultative continuée ou volontaire, ou la dispense de ladite assurance,

à l'accomplissement de périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance, d'emploi, d'activité non salariée ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre État membre, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique».

27 L'article 7 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres ou du présent règlement ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice».

28 L'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004 dispose:

«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 [Or. 15] 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».

29 L'Annexe X du règlement (CE) n° 883/2004, qui a été fixée par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et déterminant le contenu de ses annexes, mentionne les prestations visant à garantir des moyens d'existence au titre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi en vertu du SGB II:

«ALLEMAGNE

[...]

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».

## **II. Droit national**

30 Les dispositions du droit allemand qui s'appliquent à la présente affaire sont les suivantes:

## 1. Loi fondamentale

31 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la Loi fondamentale énonce:

«La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger» \*

32 L'article 20, paragraphe 1, de la Loi fondamentale dispose: **[Or. 16]**

«La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral démocratique et social».

## 2. Livre II du code de la sécurité sociale (SGB II) – Assurance de base pour les demandeurs d'emploi

33 Les dispositions suivantes du Livre II du code de la sécurité sociale – Assurance de base pour les demandeurs d'emploi (ci-après «SGB II») revêtent une importance:

«Article 1<sup>er</sup> Mission et objectif de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi

(1) L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi vise à permettre à ses bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine.

(2) L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi doit renforcer la propre responsabilité des bénéficiaires aptes à travailler et des personnes qui vivent avec eux dans une communauté de besoin («Bedarfsgemeinschaft») et doit contribuer à ce qu'ils puissent, par leurs propres moyens et forces et indépendamment de l'assurance de base, subvenir à leurs besoins.

[...]

(3) L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi comprend des prestations

1. visant à faire cesser ou à réduire l'état de besoin («Hilfebedürftigkeit»), notamment par l'insertion dans le monde du travail, et

2. visant à garantir des moyens de subsistance»;

«Article 7 bénéficiaires des prestations

(1) Les prestations en vertu du présent livre sont servies aux personnes qui

\* – Ndt Le Bundestag a édité une traduction en français (par des universitaires français) de la Loi fondamentale consultable à l'adresse:  
[http://www.bundestag.de/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi\\_fondamentale-data.pdf](http://www.bundestag.de/blob/189762/f0568757877611b2e434039d29a1a822/loi_fondamentale-data.pdf).

1. ont 15 ans révolus et qui n'ont pas encore atteint la limite d'âge visée à l'article 7 a,

2. sont aptes à travailler,

3. sont dans le besoin et

4. ont leur résidence habituelle en République fédérale d'Allemagne (bénéficiaires des prestations aptes à travailler). Sont exclus

1. pendant les trois premiers mois de leur séjour, les étrangères et étrangers qui ne sont pas travailleurs salariés ou travailleurs non salariés en République fédérale d'Allemagne et qui ne jouissent pas du droit de libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union ainsi que les membres de leur famille,

2. les étrangères et étrangers dont le droit de séjour résulte uniquement de ce qu'ils séjournent aux fins de recherche d'un emploi ainsi que les membres de leur famille,

[...]» [Or. 17]

«Article 8 Aptitude à travailler

(1) est apte à travailler toute personne qui n'est pas dans l'impossibilité, pour une durée prévisible, en raison d'une maladie ou d'un handicap, d'exercer au moins trois heures par jour dans les conditions habituelles du marché général du travail une activité professionnelle.

(2) au sens du paragraphe 1, les étrangères et les étrangers ne peuvent être aptes à travailler que s'ils sont autorisés, ou peuvent être autorisés, à prendre un emploi. La possibilité juridique de prendre, sous réserve d'une autorisation au titre de l'article 39 de la loi sur le séjour, un emploi suffit»;

«Article 9 Etat de besoin

(1) est en état de besoin toute personne qui ne peut pas, ou pas suffisamment, assurer sa subsistance par le revenu ou le patrimoine à prendre en considération et qui ne reçoit pas l'aide nécessaire d'autres personnes, notamment de proches ou d'organismes versant d'autres prestations sociales. [...].

### **3. Livre 12 du code de la sécurité sociale (SGB XII) – Aide sociale**

34 Les dispositions suivantes du livre XII du code de la sécurité sociale – aide sociale («Sozialgesetzbuch Zwöltes Buch», ci-après «SGB XII») revêtent une importance:



«Article 21 Règles spéciales concernant les bénéficiaires des prestations au titre du livre II

Les personnes, qui, en vertu du Livre II, ont en principe droit en tant que personnes aptes à travailler ou en tant que proches au bénéfice de prestations, ne perçoivent pas de prestations de subsistance. [...]»;

«Article 23 aide sociale pour les étrangères et les étrangers

(1) Les étrangers qui séjournent effectivement en Allemagne doivent recevoir l'aide à la subsistance, l'aide en cas de maladie, l'aide en cas de grossesse et de maternité ainsi que l'aide en cas de dépendance au titre du présent livre. Les dispositions du chapitre quatre ne sont pas affectées. En outre, l'aide sociale peut être servie pour autant que cela est justifié dans des cas individuels. Les restrictions de la première phrase ne s'appliquent pas aux étrangers qui sont en possession d'un titre de séjour à durée illimitée ou d'un permis de séjour à durée limitée et qui séjourneront vraisemblablement à titre permanent sur le territoire fédéral. Les dispositions en vertu desquelles des prestations d'aide sociale autres que celles visées dans la première phrase doivent, ou devraient, être versées ne sont pas affectées.

[...]

(3) Les étrangers qui sont entrés afin d'obtenir l'aide sociale ou dont le droit séjour résulte uniquement de ce qu'ils séjournent aux fins de recherche d'emploi ainsi que les membres de leur famille n'ont pas droit au bénéfice de l'aide sociale. S'ils sont entrés aux fins de traiter ou soulager une maladie, l'aide en cas de maladie ne doit être servie que pour autant qu'il s'agit de remédier à un état critique et létale ou d'un traitement urgent et indispensable qui s'impose en raison d'une maladie grave ou contagieuse. **[Or. 18]**

(4) Les étrangers bénéficiant de l'aide sociale doivent être informés des programmes de rapatriement ou de poursuite de la migration qui leur sont applicables; le cas échéant, il convient de faire en sorte que le bénéfice de tels programme soit demandé».

#### **4. Loi sur la libre circulation**

- 35 Les dispositions, pertinentes en l'espèce, de la loi sur la libre circulation générale des citoyens de l'Union (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, Freizügigkeitsgesetz/EU)<sup>4</sup> sont les suivantes:

«Article 1<sup>er</sup> champ d'application

<sup>4</sup> – Loi du 30 juillet 2004 sur la libre circulation générale des citoyens de l'Union (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, BGBl. I, p. 1950, 1986), modifiée en dernier lieu par l'article 8 de la loi du 17 juin 2013 (BGBl. I, p. 1555).

La présente loi régit l'entrée et le séjour des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne (citoyens de l'Union) et des membres de leur famille.

## Article 2 Droit d'entrée et de séjour

(1) Les citoyens de l'Union bénéficiant de la liberté de circulation et les membres de leur famille ont le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire fédéral conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) Bénéficiaire de la liberté de circulation en vertu du droit de l'Union:

1. les citoyens de l'Union qui souhaitent séjourner en tant que travailleurs, aux fins de rechercher un emploi ou de suivre une formation professionnelle,

[...]

5. les citoyens de l'Union qui ne sont pas des travailleurs salariés ou non salariés aux conditions visées à l'article 4,

6) les membres de la famille aux conditions visées aux articles 3 et 4,

[...]

(3) Pour les travailleurs salariés et les personnes exerçant une activité indépendante, le droit visé à l'article 1<sup>er</sup> n'est pas affecté

1. en cas d'incapacité temporaire de travail à la suite d'une maladie ou d'un accident,

2. en cas de chômage involontaire, confirmé par l'agence pour l'emploi compétente ou de cessation d'une activité non salariée à la suite de circonstances indépendantes de la volonté du travailleur non salarié, après plus d'un an d'activité,

(3) lorsqu'une formation professionnelle est entamée s'il existe un lien entre cette formation et l'activité professionnelle antérieure; ce lien n'est pas nécessaire si le citoyen de l'Union a involontairement perdu son emploi. **[Or. 19]**

En cas de chômage involontaire confirmé par l'agence pour l'emploi compétente après moins d'un an d'activité, le droit visé au paragraphe 1 n'est pas affecté pendant une durée de six mois.

(4) les citoyens de l'Union n'ont pas besoin d'un visa pour entrer sur le territoire ou d'un titre de séjour pour y séjourner. [...]

(5) La possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité suffit pour le séjour d'un citoyen de l'Union d'une durée inférieure ou

égale à trois mois. Les membres de la famille qui ne sont pas citoyens de l'Union jouissent du même droit lorsqu'ils sont en possession d'un passeport ou d'un document de voyage reconnu ou admis par ailleurs et qu'ils accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union.

[...]

#### Article 3 membres de la famille

1. Les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5, jouissent du droit visé à l'article 2, paragraphe 1, s'ils accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union. Pour les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, point 5, cela s'applique dans les conditions prévues à l'article 4.

2. Les membres de la famille sont

1. le conjoint, le partenaire et les descendants des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et point 7, ou leur conjoint ou partenaire de moins de 21 ans,

2. les descendants ou ascendants des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et 7, leurs conjoints ou partenaires qui sont à la charge desdites personnes ou de leurs conjoints ou partenaires .

[...]

Article 4 – les personnes bénéficiant de la liberté de circulation n'exerçant pas d'activité professionnelle

Les citoyens de l'Union sans activité professionnelle et les membres de leur famille qui les accompagnent ou les rejoignent, bénéficient du droit prévu à l'article 2, paragraphe 1, s'ils disposent d'une assurance maladie suffisante et de ressources suffisantes. [...]

### III. Convention européenne des droits de l'homme

36 L'article 8, paragraphe 1, de la convention européenne des droits de l'homme dispose:

«1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance». **[Or. 20]**

### C. Faits et questions préjudicielles

- 37 Les requérants au principal, à savoir, Mme Jovanna Garcia-Nieto, la première requérante, son compagnon, M. Joel Pena Cuevas, deuxième requérant, leur fille commune, Jovanlis Pena Garcia, troisième requérante, et le fils de M. Cuevas, Joel Luis Pena Cruz, quatrième requérant, sont de nationalité espagnole. Les deuxième et quatrième requérants sont en outre ressortissants dominicains. La première requérante et le deuxième requérant vivaient en couple dans un foyer commun en Espagne depuis de nombreuses années et formaient une unité économique. Le deuxième requérant exerçait en Espagne un emploi avec affiliation à titre obligatoire à la sécurité sociale et y a accompli (avec des interruptions) jusqu'en février 2011, deux jours en juin 2011 et entre le 27 juillet 2011 et le 15 juillet 2012, des périodes d'affiliation à l'assurance-chômage de plus de 12 mois.
- 38 La première requérante est entrée en République fédérale d'Allemagne, ensemble avec la fille commune, la troisième requérante, en avril 2012. La première requérante s'est inscrite en tant que demandeur d'emploi le 1<sup>er</sup> juin 2012. Le 12 juin 2012, elle a pris un emploi d'aide-cuisinière dont la durée est devenue , à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2012, telle qu'elle a été affiliée à titre obligatoire à la sécurité sociale.
- 39 Le deuxième requérant est entré en République fédérale d'Allemagne, ensemble avec son fils, le quatrième requérant, le 23 juin 2012 puisqu'il cherchait un emploi et que les quatre requérants souhaitaient vivre à nouveau ensemble.
- 40 Par la suite, les quatre requérants ont subvenu à leurs besoins sur le revenu de la première requérante ainsi que sur les allocations familiales versées respectivement à la première requérante pour la troisième requérante et au deuxième requérant pour le quatrième requérant.
- 41 Le 30 juillet 2012, les requérants ont présenté une demande de prestations au titre du SGB II. Le Jobcenter a refusé de verser des prestations au deuxième et au quatrième requérant pour les mois d'août et septembre 2012 en renvoyant au motif de refus de versement de prestations visé à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II et en le motivant par le fait que les deuxième et troisième requérants séjournaient depuis moins de trois mois en République fédérale et que le deuxième requérant ne serait pas travailleur salarié ou non salarié, pas plus que la qualité de travailleur de la première requérante ne pouvait lui être étendue. Il ne jouirait donc actuellement pas d'un droit de libre circulation. Le motif de refus de prestations s'appliquerait également à son fils, le quatrième requérant, étant donné que, par l'effet de la réserve portant sur les prestations au titre du SGB valablement émise au sujet des prestations au titre du SGB II par le gouvernement allemand le 19 décembre 2011, la convention européenne d'assistance sociale et médicale ne pourrait [Or. 21] faire naître des droits. Pour la période à compter

d'octobre 2012, le Jobcenter a accordé aux quatre requérants le bénéfice de prestations au titre du SGB II.

42 Le recours, dont l'objet se limitait aux prestations pour les mois d'août et septembre 2012, exercé contre la décision de refus a été accueilli par le Sozialgericht Gelsenkirchen. Cette juridiction a rejeté le caractère applicable aux étrangers du motif de refus au bénéfice des prestations pour des considérations qu'il avait lui-même tiré de l'économie du SGB II. Par appel interjeté devant le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, l'administration sollicite l'annulation de l'arrêt du Sozialgericht.

43 Le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen a rejeté l'argumentation du Sozialgericht selon laquelle, de par l'économie même du SGB II, le motif de refus des prestations ne s'appliquerait pas aux étrangers et a, par ordonnance du 25 mai 2015, saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

1. Le principe de non-discrimination prévu à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique-t-il – à l'exception de l'exclusion de l'exportation des prestations prévue à l'article 70, paragraphe 4, dudit règlement – également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif au sens de l'article 70, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 883/2004?

2. En cas de réponse affirmative à la première question, des restrictions au principe de non-discrimination prévu à l'article 4 du règlement n° 883/2004 par des dispositions de la législation nationale de transposition de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE en vertu desquelles l'accès auxdites prestations n'existe en aucun cas pendant les trois premiers mois du séjour lorsque des citoyens de l'Union n'ont en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la loi allemande sur la libre circulation des citoyens de l'Union [ci-après «FreizügG/EU»] sont-elles possibles et le cas échéant dans quelle mesure?

3. En cas de réponse négative à la première question, des principes de non-discrimination énoncés par ailleurs par le droit primaire – en particulier par les dispositions combinées de l'article 45, paragraphe 2, et de l'article 18 TFUE – font-ils obstacle à une disposition nationale qui refuse sans exception à des citoyens de l'Union, pendant les trois premiers mois de leur séjour, une prestation sociale qui sert à garantir des moyens de subsistance et qui dans le même temps facilite également l'accès au marché du travail, lorsque ces citoyens de l'Union n'ont certes en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du FreizügG/EU, mais peuvent se prévaloir d'un lien réel avec l'État d'accueil et, en particulier, avec le marché du travail de l'État d'accueil ?  
[Or. 22]

- 44 Selon le gouvernement fédéral, il convient de répondre par la négative à la première question préjudicielle. À titre subsidiaire, il y a lieu de répondre par l'affirmative à la deuxième question préjudicielle. Il convient de répondre par la négative à la troisième question préjudicielle.

## D. Appréciation juridique

### I. Sur la première question préjudicielle

- 45 Par sa première question préjudicielle, le Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen souhaite savoir si le principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique – à l'exception de l'exclusion de l'exportation des prestations prévue à l'article 70, paragraphe 4, dudit règlement – également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif au sens de l'article 70, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 883/2004.
- 46 Cette question a déjà été posée à titre préjudicielle à la Cour par le Bundesgerichtshof dans l'affaire Alimanovic <sup>5</sup>. Nous renvoyons à cet égard aux développements du gouvernement fédéral dans ses observations du 27 mai 2014 <sup>6</sup>. Ces développements valent également mutatis mutandis pour la première question préjudicielle posée dans la présente procédure.
- 47 Selon le gouvernement allemand, le champ d'application de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est pas ouvert, ne serait-ce que pour les motifs suivants:
- le règlement (CE) n° 883/2004 ne coordonne en principe que les systèmes de «prestations de sécurité sociale» et non les systèmes de «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» et de «prestations d'assistance sociale et médicale» (voir ci-dessous 1).
  - Les prestations au titre du SGB II sont des prestations à caractère non contributif qui figurent à l'annexe X – «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» du règlement (CE) n° 883/2004. Historiquement, ces prestations sont étroitement liées aux prestations «classiques» d'assistance sociale (voir ci-dessous 2). **[Or. 23]**
  - Il résulte d'une interprétation systématique de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 que ce droit n'est pas applicable aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif (voir ci-dessous 3).

<sup>5</sup> – Affaire Alimanovic, C-67/14.

<sup>6</sup> – Observations du gouvernement fédéral du 27 mai 2014 dans l'affaire Alimanovic, C-67/14.

## 1. Sur l'articulation logique des différentes prestations dans le règlement (CE) n° 883/2004

- 48 L'article 3 du règlement n° 883/2004 distingue trois types de prestations: les prestations de sécurité sociale (article 3, paragraphe 1), les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif (article 3, paragraphe 3, et article 70) et les prestations d'assistance sociale et médicale (article 3, paragraphe 5).
- 49 Les prestations de sécurité sociale se caractérisent par le fait qu'elles sont octroyées au bénéficiaire, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire de ses besoins personnels, sur la base d'une situation légalement définie et qu'elles se rapportent à un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004.
- 50 En revanche, les prestations d'assistance sociale et médicale (ci-après l'«assistance sociale») au sens de l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 883/2004 sont des prestations qui ne reposent pas sur des périodes d'activité, de cotisation ou d'affiliation, mais qui sont octroyées à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes et qui visent à atténuer un état de besoin manifeste. Elle couvrent donc en règle générale le risque de pauvreté et sont servies même si aucun des risques énumérés limitativement à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 n'existe.
- 51 Les prestations visant à garantir des moyens de subsistance de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi au titre du SGB II ont été reprises à l'Annexe X «Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» du règlement (CE) n° 883/2004 (article 70, paragraphe 2, sous c). Les «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif» sont, au sens de l'article 3, paragraphe 3, ou de l'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004, des prestations qui, de par leur champ d'application personnel, leurs objectifs et/ou leurs conditions d'éligibilité, possèdent les caractéristiques à la fois de la législation en matière de sécurité sociale visée à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 et de l'assistance sociale et qui sont parfois qualifiées de «prestations hybrides».
- [Or. 24]**
- 52 La distinction opérée à l'article 3 du règlement (CE) n° 883/2004 a une importance déterminante.
- 53 En principe, le règlement ne coordonne que les prestations de sécurité sociale<sup>7</sup>.
- 54 Les prestations d'assistance sociale sont expressément exclues du champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004 par son article 3, paragraphe 5.
- 55 Les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif en revanche relèvent en principe du champ d'application matériel du règlement (CE)

<sup>7</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 43.

n° 883/2004 (voir article 3, paragraphe 3). Toutefois, l'article 70, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 883/2004 prévoit que l'article 7 et les dispositions du titre III du règlement ne s'appliquent pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. Il s'ensuit qu'au final, dans le contexte de la libre circulation transfrontalière, les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif ne sont pas traitées d'une manière différente de celle dont sont traitées les prestations «classiques» d'assistance sociale.

- 56 En particulier l'obligation d'exportation, visée à l'article 7 du règlement (CE) n° 883/2004, en vertu de laquelle les États membres ne peuvent pas cesser de servir des prestations de sécurité sociale parce que le bénéficiaire a transféré son lieu de résidence dans un autre État membre, ne s'applique pas. Bien au contraire, la même chose s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif et aux prestations d'assistance sociale, à savoir que, en cas de changement transfrontalier de lieu de résidence, il peut être mis fin au paiement.
- 57 De même que, en pratique, la totalisation des périodes visée à l'article 6 du règlement (CE) n° 883/2004 intervient tout aussi peu pour les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif que pour les prestations «classiques» d'assistance sociale. Il en va ainsi parce les deux types de prestations sont exclusivement financées par les impôts et que leurs conditions d'attribution et modalités de calcul ne dépendent précisément pas des contributions des bénéficiaires [article 70, paragraphe 2, sous b), du règlement (CE) n° 883/2004].
- 58 De plus, tant les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif que les prestations «classiques» d'assistance sociale sont des prestations qui visent à garantir un revenu minimal. **[Or. 25]**
- 59 En fin de compte, le droit de l'Union traite les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif exactement de la même manière que les prestations «classiques» d'assistance sociale. Il ne résulte donc, dans le contexte du droit de l'Union, de cette classification pas d'effets juridiques qui justifieraient, dans le contexte de la directive 2004/38/CE sur la libre circulation, de traiter de manière différente les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif et les prestations «classiques» d'assistance sociale.

## **2. La qualification des prestations visant à garantir des moyens de subsistance de l'assurance de base des demandeurs d'emploi au titre du SGB II**

- 60 Les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance ne peuvent être rattachées à aucune des branches de la sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004. Le système de prestations de l'assurance de base des demandeurs d'emploi aux fins de garantir des moyens de subsistance ne se rattache pas directement au risque de chômage. L'assurance de base pour les demandeurs d'emploi recouvre les prestations visant à garantir des



moyens de subsistance qui sont litigieuses dans l'affaire au principal ainsi que des prestations d'insertion. Les prestations aux fins de garantir des moyens de subsistance se rattachent notamment à l'état de besoin des personnes, mais n'implique pas forcément que ces personnes soient au chômage. Il suffit que, bien qu'étant aptes à travailler, elles ne soient pas en mesure de surmonter leur état de besoin. Le critère de l'aptitude à travailler (voir article 7, paragraphe 1, première phrase, point 2, SGB II) sert essentiellement à marquer les limites entre les deux systèmes assurant des moyens de subsistance, à savoir celui du SGB II et celui du SGB XII, et à déterminer lequel des deux régimes s'applique.

- 61 Dans ses conclusions dans l'affaire Dano, l'avocat général Wathelet a tiré les conséquences de ces aspects:

Il ressort de ces considérations que le caractère mixte du régime instauré par le SGB II (issu de la fusion de deux régimes antérieurs dont l'un était exclusivement consacré à l'assistance chômage), le maintien d'un régime d'aide sociale distinct du SGB II et l'inscription de l'assurance de base à l'annexe X du règlement n° 883/2004 m'incitent à voir également dans ce régime une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif<sup>8</sup>. [Or. 26]

### **3. Interprétation systématique de l'article 4 du règlement n° 883/2004**

- 62 Comme elle l'expose aux pages 15 et suiv. de son ordonnance de renvoi, la juridiction de renvoi est encline à penser que le droit à l'égalité de traitement tiré de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.
- 63 Le gouvernement fédéral ne partage pas cette position. Il estime que le droit à l'égalité de traitement tiré de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 ne s'applique pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. Plaide notamment en faveur de cette thèse une interprétation systématique de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004.
- 64 De par son libellé déjà, l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 ne s'applique pas aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif. En vertu de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004, «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». Selon la définition que lui donne le règlement, 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» [voir article 1<sup>er</sup>, sous l), du règlement n° 883/2004]. Les prestations prévues par le SGB II ne

<sup>8</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, point 57.

peuvent cependant être rattachées à aucune des branches de la sécurité sociale au sens du paragraphe 1.

- 65 Cette interprétation est confirmée par une analyse d'un point de vue historique tenant compte de l'évolution de la législation de coordination. Dans le précédent règlement (CEE) n° 1408/71, la notion de «législation» était définie à l'article 1<sup>er</sup>, sous j). Cette notion englobait, contrairement à ce qui est le cas dans le règlement (CE) n° 883/2004, outre les branches de la sécurité sociale énumérées à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1408/71, également les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 4, paragraphe 2bis, du règlement (CEE) n° 1408/71. Cela a été réglé autrement dans le règlement (CE) n° 883/2004.
- 66 Il s'avère donc que la détermination exacte du champ d'application de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 évite la contradiction qui pourrait résulter d'une application plus large du droit à l'égalité de traitement visé par le règlement à des personnes telles que les requérants. **[Or. 27]**
- 67 Enfin, une interprétation systématique sous l'angle du droit de l'Union s'oppose au caractère applicable de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif au sens de l'article 70 du règlement (CE) n° 883/2004. Selon le gouvernement fédéral, il convient d'interpréter le règlement au sens d'une unité de l'ordre juridique de l'Union. Le règlement (CE) n° 883/2004 ne saurait donc être interprété dans un sens qui s'opposerait à d'autres dispositions du droit de l'Union ou bien qui en contrecarrerait ou saperait l'efficacité.
- 68 Le législateur de l'Union prévoit pour les citoyens de l'Union, pendant les trois premiers mois du séjour, un droit de séjour de principe qui est uniquement attaché à la possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 6 de la directive sur la libre circulation). Corrélativement, les dispositions combinées des articles 24, paragraphe 2, et 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2004/38/CE prévoient que, durant ces trois premiers mois de séjour, l'État membre d'accueil n'est pas tenu d'accorder, expressément et en sus, un droit à l'assistance sociale aux personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariées, les personnes qui gardent ce statut ou les membres de leur famille. Ainsi, l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ouvre explicitement la possibilité d'une exclusion des prestations pour ce laps de temps et opère une distinction de statut entre, d'une part, les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés et les personnes qui gardent ce statut et, d'autre part, les demandeurs d'emploi.
- 69 À l'expiration des trois premiers mois, le législateur de l'Union fait dépendre le droit de citoyens de l'Union qui n'exercent pas une activité salariée ou non salariée de séjourner dans un autre État membre de ce que le citoyen de l'Union concerné dispose de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète

afin de ne pas avoir à devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil [article 7, paragraphe 1, sous b), article 14, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE]. Dans le contexte de l'unité de l'ordre juridique de l'Union, les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 ne doivent pas ouvrir un accès aux prestations lorsque, selon la lettre et l'esprit de la directive 2004/38/CE, cet accès est précisément limité eu égard à son caractère disproportionné. Cela s'applique d'autant plus que le règlement (CE) n° 883/2004 vise à coordonner les systèmes de sécurité social et non à unifier, sur le **[Or. 28]** fond, les normes existant dans les différents États membres. Au final, cela est conforme également aux principes énoncés dans l'arrêt Brey<sup>9</sup> et dans les conclusions dans l'affaire Dano<sup>10</sup> qui ont, certes, été énoncés dans un contexte méthodologique sensiblement différent. Il s'ensuit que l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 ne comporte pas d'interdiction faite aux États membres de limiter l'accès des ressortissants d'autres États membres n'ayant pas d'activité professionnelle (y compris ceux en recherche d'emploi) aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

- 70 Le champ d'application du principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est donc pas ouvert aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

## II. Sur la deuxième question préjudicielle

- 71 Par sa deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir, en cas de réponse affirmative à la première question préjudicielle, si, et le cas échéant dans quelle mesure, de telles restrictions apportées au principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement n° 883/2004 à la suite de la transposition de la directive de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, restrictions en vertu desquelles, pendant les trois premiers mois du séjour, il n'existe pas de droit aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif lorsque les citoyens de l'Union n'ont en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la FreizügG/EU, sont conformes aux droit de l'Union.
- 72 Cette deuxième question préjudicielle correspond, de manière structurelle, à la deuxième question préjudicielle posée par le Bundessozialgericht dans l'affaire Alimanovic<sup>11</sup>. Ainsi, le Landessozialgericht, juridiction de renvoi, souhaite savoir, si – le caractère applicable de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 étant présumé, contrairement à ce qu'estime le gouvernement fédéral – l'exclusion du bénéficiaire aux prestations visée à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II est conforme au droit de l'Union. Du fait de la parenté structurelle évoquée ci-dessus, les explications du gouvernement **[Or. 29]** fédéral dans ses

<sup>9</sup> – Arrêt Brey, EU:C:2013:565

<sup>10</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341

<sup>11</sup> – Affaire Alimanovic, C-67/14.

observations dans l'affaire Alimanovic <sup>12</sup> valent, en grande partie, également en ce qui concerne la deuxième question préjudicielle du Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen.

- 73 Selon le gouvernement fédéral, il convient de répondre par l'affirmative à la deuxième question de la juridiction de renvoi. En admettant même que l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 soit applicable à l'assurance de base au titre du SGB II – ce que le gouvernement fédéral conteste –, le droit de l'Union permet de ne pas accorder, pendant les trois premiers mois de leur séjour, à des citoyens de l'Union dans la situation des deuxième et quatrième requérants, le même accès que celui auquel peuvent prétendre les nationaux aux prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance.
- 74 Le gouvernement fédéral parvient à cette conclusion sur la base des considérations suivantes:
- Des arguments tirés du droit primaire et du droit dérivé plaident en faveur de la possibilité de limiter, pendant les trois premiers mois de leur séjour, le principe d'égalité de traitement à l'égard des citoyens de l'Union demandeurs d'emploi (voir ci-après sous 1).
  - Cette possibilité de limitation est notamment nécessaire afin que l'interaction entre le règlement (CE) n° 883/2004 et la directive 2004/38/CE ne produisent pas des résultats qui iraient à l'encontre de la volonté du législateur de l'Union (voir ci-après sous 2).
  - Les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance doivent être qualifiées d' «assistance sociale» au sens de la directive 2004/38/CE (voir ci-après sous 3).
  - L'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE autorise une exclusion des prestations pendant les trois premiers mois du séjour lorsqu'il ne s'agit pas de travailleurs salariés ou non salariés, de personnes qui gardent ce statut ou de membres de leur famille (voir ci-après sous 4).
  - Les Etats membres sont en particulier également habilités à adopter dans ce domaine une réglementation standardisée (voir ci-après sous 5). **[Or. 30]**

### **1. Possibilité de limiter le principe d'égalité de traitement tiré de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004**

- 75 Le droit à l'égalité de traitement tiré de l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est, en tout état de cause, pas illimité. Comme cela a été exposé, selon le gouvernement fédéral, en ce qui concerne les prestations visées aux articles 3, paragraphe 3, et 70 du règlement (CE) n° 883/2004, une limitation est déjà prévue

<sup>12</sup> – Observations du gouvernement fédéral du 27 mai 2014 dans l'affaire Alimanovic, C-67/14.

«par le règlement» [article 4 du règlement (CE) n° 883/2004] puisque les «législations» visées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 n'englobent pas les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance.

- 76 Si la Cour devait juger que l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 s'applique en principe aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, il n'en reste pas moins que les limitations apportées par l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 au droit à l'égalité de traitement sont justifiées à l'égard des citoyens de l'Union n'exerçant pas d'activité professionnelle, y compris ceux en recherche d'emploi, et des membres de leur famille pendant les trois premiers mois de leur séjour.
- 77 Il existe, également en dehors du règlement (CE) n° 883/2004, des motifs solides liés à la systématique juridique qui imposent d'interpréter de manière restrictive le droit à l'égalité de traitement conféré par ce règlement.
- 78 En vertu de l'article 21 TFUE, tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, «sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application». Une telle limitation en droit dérivé figure à l'article 24, paragraphe 2, de la directive sur la libre circulation. Cette disposition autorise expressément en droit de l'Union une limitation du principe d'égalité de traitement.
- 79 Lors de l'adoption de la directive 2004/38/CE, les limitations correspondantes apportées au droit à l'égalité de traitement revêtaient également pour le Conseil une importance politique exceptionnelle. Cela ressort clairement des considérants de la directive. Conformément à ces considérants, la directive poursuit explicitement l'objectif «d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour» (considérants 10 et 21, de même que, pour une période plus longue, considérant 16). **[Or. 31]**
- 80 Dans ce contexte, s'agissant des conditions du droit de séjour, la directive 2004/38/CE opère une distinction entre, d'une part, les personnes exerçant une activité professionnelle – travailleurs salariés ou non salariés – et, d'autre part, celles qui n'exercent pas d'activité professionnelle. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/38/CE, en droit de l'Union, un droit de séjour dans l'État membre d'accueil existe sans autres conditions pour les travailleurs salariés ou non salariés. En ce qui concerne les personnes sans activité professionnelle, l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive exige pour une durée supérieure à trois mois que les personnes concernées disposent de ressources suffisantes et n'aient ainsi pas à avoir recours aux prestations d'assistance sociale.

- 81 Or, le risque d'un recours déraisonnable aux prestations sociales ne pèse pas seulement sur les prestations d'assistance sociale visées à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 883/2004, mais aussi, de la même manière, sur les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 883/2004 qui sont inscrites à l'annexe X dudit règlement et dont le financement provient exclusivement des impôts et indépendamment des contributions. Cela s'applique aussi, et précisément, en ce qui concerne les prestations au titre du SGB II. Au regard de la charge financière, les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif correspondent à des prestations d'assistance sociale stricto sensu auxquelles, en vertu de son article 3, paragraphe 5, le règlement (CE) n° 883/204 ne s'applique pas.
- 82 Les similitudes existant entre les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif financées par les impôts et les prestations d'assistance sociale stricto sensu imposent d'interpréter l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 en ce sens que les exceptions au principe d'égalité de traitement en ce qui concerne les prestations d'assistance sociale prévues par la directive 2004/38/CE soient également appliquées aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif financées par les impôts, telles que les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance .
- 83 La possibilité de limiter le principe d'égalité de traitement, expressément autorisée par le législateur européenne à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, serait vidée de sens si l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 fondait un droit à l'égalité de traitement dans une situation de fait identique.
- 84 L'interprétation du droit de l'Union au sens de l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne – interprétation qui, selon le gouvernement fédérale est nécessaire – et le principe **[Or. 32]** de l'effet utile du droit de l'Union exigent une interprétation limitative du principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 prenant en compte les valeurs qui sous-tendent la directive sur la libre circulation.
- 85 La prise en compte directe de la teneur concrète de la directive 2004/38/CE et des valeurs qui la sous-tendent, en particulier de ses articles 7 et 24, paragraphe 2, résulte en outre du principe en vertu duquel une disposition particulière prévaut sur une disposition générale (*lex specialis derogat legi generali*).
- 86 En effet, par rapport au principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004, l'article 24 de la directive 2004/38/CE doit être considéré comme la disposition particulière. La directive sur la libre circulation constitue un corps autonome de règles. Alors que le règlement (CE) n° 883/2004 contient des règles générales aux fins de coordinations des systèmes d'assurance sociale, la directive 2004/38/CE régit le droit de séjour des citoyens de l'Union dans les Etats membres les accueillant. Dans ce contexte, le principe d'égalité de

traitement est spécialement réglé à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE.

- 87 Avec l'exception prévue à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, le législateur de l'Union a trouvé, en ce qui concerne les trois premiers mois du séjour d'un citoyen de l'Union, un juste équilibre entre l'intérêt du citoyen de l'Union à une libre circulation et l'intérêt de l'Etat membre d'accueil à ne pas faire peser de charge sur son système d'assistance sociale. L'exception au principe d'égalité de traitement est nécessaire car, en vertu de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2004/38/CE, le recours au système d'assistance sociale ne doit pas entraîner automatiquement une mesure d'éloignement
- 88 De plus, l'article 24 , paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE doit être qualifié de disposition spéciale également du fait qu'il ne concerne que les citoyens de l'Union qui sont des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille. En revanche le champ d'application personnel du règlement (CE) n° 883/2003 est nettement plus large (voir son article 2).
- 89 Cela justifie, dans un cadre proportionné et conforme au droit de l'Union, à certaines conditions, une différence de traitement des citoyens de l'Union lors de l'accès **[Or. 33]** aux prestations sociales au sens de la directive 2004/38/CE par rapport aux propres ressortissants d'un Etat membre.
- 90 Contrairement à la thèse qui a été défendue par la Commission dans l'affaire Brey<sup>13</sup>, des aspects d'ordre historique plaident également en faveur d'une telle interprétation restrictive du droit à l'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004. Sous l'empire du règlement (CEE) n° 1408/71, jusqu'en 2010, les personnes inactives n'entraient pas dans le champ d'application personnel de la législation sociale européenne coordonnée. Le seul considérant du règlement (CE) n° 883/2004 qui se réfère au droit à l'égalité de traitement, mentionne en tant que personnes à l'égard desquelles celui-ci serait d'une importance particulière uniquement les «travailleurs qui ne résident pas dans l'Etat membre où ils travaillent».
- 91 Manifestement, à l'époque de l'adoption du règlement (CE) n° 883/2004, l'afflux de personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle n'avait pas été (suffisamment) pris en compte. L'évolution de la jurisprudence de la Cour relative aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif qui a abouti à l'actuel article 70 du règlement (CE) n° 883/2004 n'apporte rien quant à question qui se pose aujourd'hui de savoir si des limitations concernant les immigrés non actifs économiquement sont possibles par analogie avec la directive 2004/38/CE. Cette jurisprudence repose sur la difficulté d'un rattachement clair aux prestations de sécurité sociale, d'une part, et à l'assistance sociale, d'autre part.

<sup>13</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.

92 Avant l'introduction d'une autre catégorie de formes mixtes (en l'espèce, les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif), les prestations visant à garantir des moyens de subsistance de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, point 2, SGB II auraient clairement été qualifiées de prestations d'assistance sociale en vertu de l'article 3, paragraphe 5, sous a), du règlement (CE) n° 883/2004. À l'époque, la jurisprudence avait seulement en tête l'accès non discriminatoire des travailleurs salariés et non salariés aux prestations de sécurité sociale. Il convient néanmoins de ne pas perdre de vue que les possibilités du système social des États membres concernés ne sont pas illimitées. Le législateur européen l'avait déjà anticipé lors de l'adoption de la directive 2004/38/CE dans le considérant 16 et par les règles qu'il a fixées aux articles 244, paragraphe 2, et 7, paragraphe 1, sous b). **[Or. 34]**

## **2. En particulier: rapports entre le règlement (CE) n° 883/2004 et la directive 2004/38/CE**

93 Comme nous l'avons déjà précisé, la deuxième question préjudicielle touche en particulier aux rapports entre le règlement (CE) n° 883/2004 et la directive 2004/38/CE.

94 La Cour s'est penchée de manière approfondie dans l'affaire Brey sur les rapports entre le règlement (CE) n° 883/2004 et la directive 2004/38/CE<sup>14</sup>. La Cour s'est ralliée, contre la position de la Commission, aux observations des États membres. Concernant les rapports entre le règlement et la directive, elle a notamment constaté:

«En effet, le règlement n° 883/2004 n'organise pas un régime commun de sécurité sociale, mais laisse subsister des régimes nationaux distincts et a pour unique objet d'assurer une coordination entre ces derniers. Il laisse ainsi subsister des régimes distincts engendrant des créances distinctes à l'égard d'institutions distinctes contre lesquelles le prestataire possède des droits directs en vertu soit du seul droit interne, soit du droit interne complété si nécessaire par le droit de l'Union (arrêts du 3 avril 2008, *Chuck*, C 331/06, Rec. p. I 1957, point 27, ainsi que *Dumont de Chassart*, précité, point 40)»<sup>15</sup>.

95 La Cour constate ensuite que la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 poursuivent des objectifs différents. Le règlement vise à prévenir les effets négatifs que l'exercice du droit à la libre circulation des travailleurs pourrait avoir sur la jouissance des prestations de sécurité sociale par les travailleurs et les membres de leur famille alors que la directive a pour but de faciliter et de renforcer l'exercice du droit à libre circulation mais également de créer les conditions dans lesquelles ce droit peut être exercé. Parmi ces conditions figure également celle énoncée à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38/CE selon laquelle les citoyens de l'Union n'ont pas ou plus la qualité de travailleur doivent disposer de ressources suffisantes.

<sup>14</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.

<sup>15</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 43.



«Il en ressort que, si le règlement n° 883/2004 vise à garantir aux citoyens de l'Union qui ont fait usage du droit à la libre circulation des travailleurs le maintien du droit à certaines prestations de sécurité sociale octroyées par leur État [Or. 35] membre d'origine, la directive 2004/38 permet, pour sa part, à l'État membre d'accueil d'imposer aux citoyens de l'Union, lorsqu'ils n'ont pas, ou plus, la qualité de travailleur, des restrictions légitimes en ce qui concerne l'octroi de prestations sociales afin que ceux-ci ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de cet État membre»<sup>16</sup>.

- 96 Dans ses conclusions dans l'affaire Dano, l'avocat général Wathelet a renforcé encore cet argument en exposant:

«107. L'application cumulée des deux normes de droit dérivé que sont le règlement n° 883/2004 et la directive 2004/38 aboutirait, s'ils étaient interprétés comme empêchant l'exclusion générale des ressortissants des États membres autres que l'État membre d'accueil du bénéficiaire d'une prestation d'assistance sociale de ce type, à annihiler la volonté manifestée par le législateur dans ladite directive.

108. En effet, selon le considérant 10 de la directive 2004/38, il convient d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ce qui implique que «[l]'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à des conditions». Le considérant 21 ajoute que l'État membre d'accueil «devrait [par conséquent] être libre de déterminer s'il entend accorder aux personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille [,] des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi»<sup>17</sup> (soulignements par nos soins).

- 97 C'est donc précisément des rapports entre la directive 2004/38/CE et le règlement (CE) n° 883/2004 que découle, en appréciant correctement la volonté du législateur européen, la nécessité de limiter le principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement n° 883/2004. [Or. 36]

### **3. Les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance en tant qu'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE**

- 98 Comme cela a été exposé, selon le gouvernement fédéral, les prestations au titre du SGB II sont des prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE. Ce sont principalement les arguments systémiques et téléologiques

<sup>16</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 57.

<sup>17</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2013:337, points 107 et suiv..

exposés ci-après qui plaident en ce sens. Ces prestations entrent ainsi dans le champ d'application de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE et peuvent donc, à certaines conditions, être refusées aux citoyens de l'Union.

- 99 L'avocat général Wahl et la Cour ont développé, dans l'affaire Brey<sup>18</sup>, des critères concernant la notion de prestation d'assistance sociale. Cela était nécessaire étant donné «que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi»<sup>19</sup> ce qui doit être fait «en fonction non pas de critères formels, mais de l'objectif poursuivi par cette disposition»<sup>20</sup>.
- 100 Il conviendrait dès lors d'interpréter la notion de prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE «comme faisant référence à l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État»<sup>21</sup>.  
**[Or. 37]**
- 101 Il résulte de cette définition que, en ce sens, les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance sont, elles aussi, des prestations d'assistance sociale. C'est de ce principe que part également la juridiction de renvoi, le Landessozialgericht<sup>22</sup>.
- 102 Tout d'abord, les prestations d'assistance sociale au sens de la directive sont des prestations pour lesquelles aucunes cotisations n'ont été versées et qui sont financées par les ressources fiscales générales. Les sommes sont versées, à la charge de la Fédération et des organes communaux, qui, en ce sens, sont des organismes publics, par le Jobcenter. Les personnes en droit de recevoir des prestations aux fins de garantir des moyens de subsistance au titre du SBG II ne doivent pas pour cela cotiser ou avoir cotisé par le passé. Par conséquent, les prestations au titre du SGB II sont tout aussi indépendantes de paiements anticipés que les prestations d'assistance sociale stricto sensu.

<sup>18</sup> – Conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Brey, C-140/12, EU:C:2013:337, points 37 et suiv.; Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.

<sup>19</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 49 et jurisprudence citée.

<sup>20</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 60 et jurisprudence citée.

<sup>21</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 61 et jurisprudence citée.

<sup>22</sup> – Voir Ordonnance de renvoi du Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen du 22 mai 2014, sur la deuxième question préjudicielle, point 2.

- 103 Les prestations servent essentiellement à garantir des moyens de subsistance pour autant que les bénéficiaires ne peuvent se les procurer par eux-mêmes et elles doivent, dans cette mesure, compenser le manque de revenus propres suffisants. Les prestations aux fins de garantir des moyens de subsistance au titre du SGBII sont servies en cas d'état de besoin («Hilfebedürftigkeit») Au sens de la loi, est en état de besoin («hilfebedürftig») celui qui ne peut pas, ou pas suffisamment, s'assurer de moyens de subsistance par les revenus ou le patrimoine à prendre en considération et qui ne reçoit pas d'autres personnes l'aide nécessaire, notamment de proches ou d'organismes versant d'autres prestations sociales (article 9, paragraphe 1, SGB II). De par leurs montants, les prestations se limitent en substance aux moyens qui sont nécessaires pour garantir un minimum vital conforme à la dignité humaine et se basent sur les dépenses de consommation des ménages appartenant aux tranches inférieures de revenus statistiquement établies (voir article 4 de la loi relative à la détermination des besoins minimums [Regelebedarfs-Ermittlungsgesetz]).
- 104 Il résulte en outre d'autres considérations que les prestations au titre du SGB II doivent être comprises comme des prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE. Ainsi que le souligne la Cour dans sa définition citée ci-dessus, cette directive entend la notion de prestations sociales au sens de prestations qui, si les citoyens de l'Union originaires d'autres États membres y ont recours, **[Or. 38]** sont susceptibles de faire peser une (lourde) charge sur les finances publiques de l'État d'accueil et donc d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide.
- 105 Dans ces conditions, il devient clair que l'exception visée à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE repose sur l'intention de protéger les ressources publiques de l'État membre d'accueil. Cet objectif – à savoir protéger les ressources publiques contre un recours (excessif) au régime d'assistance du SGB II – est également poursuivi par les exclusions des prestations en vertu du droit national. L'acceptation de la notion de «prestations d'assistance sociale» au sens de la directive 2004/38/CE correspond donc à celle du SGB II.
- 106 Au vu de ce qui précède, les critères développés par la Cour en ce qui concerne les prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE présentent clairement une pertinence à l'égard des prestations aux fins de garantir des moyens de subsistance régies par le SGB II.
- 107 C'est également à cette conclusion que parvient l'avocat général Wathelet en ce qui concerne les prestations du SGB II assurant la subsistance lorsqu'il déclare:
- «Les prestations de l'assurance de base en cause dans l'affaire au principal me paraissent donc correspondre à la définition du «système d'assistance sociale», au sens de la directive 2004/38, retenue par la Cour dans l'arrêt Brey, c'est-à-dire un régime d'aides institué par une autorité publique et auquel a recours un individu, qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à des besoins

élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil, susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État»<sup>23</sup>.

108 Ainsi ces prestations relèvent elles aussi de la notion de prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE.

**4. Sur la licéité d'exclure les citoyens de l'Union pendant les trois premiers mois de leur séjour du bénéfice aux «prestations d'assistance sociale» au sens de la directive sur la libre circulation**

109 L'article 45, paragraphe 3, TFUE confère en principe aux citoyens de l'Union le droit de séjourner dans d'autres États membres pour y chercher un emploi. Conformément à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la [Or. 39] directive 2004/38/CE, ce droit de séjour aux fins de recherche d'emploi subsiste aussi longtemps que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés. Ces dispositions ont été transposées en droit national à l'article 2, paragraphe 2, point 1, du FreizügG/EU.

110 Nonobstant cela, en vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, l'État membre d'accueil n'est toutefois pas tenu d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, et les membres de leur famille.

111 Se fondant sur cette disposition, transposée en droit national par l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II, l'administration compétente avait refusé d'accorder des prestations visant à garantir des moyens de subsistance au titre du SGB II aux deuxième et quatrième requérants puisque, au cours de la période litigieuse, le deuxième requérant n'exerçait pas une activité professionnelle, pas plus qu'il n'avait gardé un tel statut.

112 Dans des cas tels que celui de l'espèce, l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE ne confère pas non plus un même droit aux prestations d'assistance sociale dérivé de la qualité de parent d'un travailleurs salarié. En effet, cette disposition ne régit le droit à l'égalité de traitement qu'à l'égard des travailleurs salariés, des travailleurs non salariés, des personnes qui gardent ce statut et des membres de leur famille, tandis que les autres citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent être exclus du bénéfice aux prestations d'assistance sociale. Cette disposition ne doit pas être interprétée en ce sens que les États membres sont tenus d'accorder aux personnes qui se trouvent dans la situation du deuxième requérant, du fait de sa relation avec la première requérante, qui est

<sup>23</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, point 72.

travailleuse salariée, en tant qu'autre membre de la famille d'un travailleur, un droit illimité et identique aux prestations d'assistance sociale.

- 113 Les «membres de la famille» d'un citoyen de l'Union sont définis légalement à l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE. Or, le deuxième requérant n'est ni le conjoint ni le partenaire de la première requérante. Il n'est pas non plus, en vertu de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38/CE, en tant qu'ascendant, membre de la famille de la troisième requérante, n'étant **[Or. 40]** pas à sa charge <sup>24</sup>; le deuxième requérant touche les allocations familiales en tant bénéficiaire de ces allocations dans le chef du quatrième requérant.
- 114 Il n'y a pas lieu non plus, en prenant en considération le considérant 6 (maintien de l'unité de la famille au sens large), l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ainsi que la jurisprudence de la Cour relative au droit de séjour d'autres membres de la famille d'un citoyen de l'Union <sup>25</sup> ou l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, d'étendre la notion de membre de la famille visée à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE au partenaire non marié d'une citoyenne de l'Union et en tant que parent assurant effectivement la garde d'une citoyenne de l'Union en bas âge jouissant du droit de libre circulation. Certes, le considérant 6 exige la prise en considération de la relation de l'autre parent avec le citoyen de l'Union jouissant du droit de séjour. L'article 3, paragraphe 2, exige de tenir compte de l'existence antérieure dans le pays d'origine d'un foyer commun. Dans l'affaire Zu et Chen, le Cour s'est rattachée à l'effet utile du droit de séjour d'une citoyenne de l'Union en bas âge et en a tiré un droit de séjour du parent assurant effectivement la garde de l'enfant car la jouissance du droit de séjour par un enfant en bas âge implique nécessairement que la personne assurant effectivement sa garde soit en mesure de résider avec lui.
- 115 Néanmoins, il est tenu compte de ces considérations uniquement sous l'angle de la question du droit de séjour en droit de l'Union. Or, la présente affaire ne porte pas sur la question du droit de séjour des requérants, mais sur celle de leur droit à percevoir des prestations. En ce qui concerne cette question, l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE prévoit une règle claire et exhaustive qui définit le cercle des personnes en droit de bénéficier de l'assistance sociale dans le pays d'accueil pendant les trois premiers mois de leur séjour.
- 116 Appliqué au présent cas, l'article 24, paragraphe 2, en liaison avec le paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE, n'accorde qu'aux membres de la famille des première et troisième requérantes, définis à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, le même accès aux prestations d'assistance sociale, et non à d'autres parents. Au-delà, il ne peut être tiré **[Or. 41]** un droit du deuxième

<sup>24</sup> – Voir arrêt Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, point 44.

<sup>25</sup> – Parmi d'autres, arrêt Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, points 45 et suiv.; arrêt Alokpa et Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645 44, point 29.

requérant et du quatrième requérant. Le deuxième requérant ne fait pas partie du cercle des personnes énumérées à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE comme ayant droit aux prestations. En d'autres termes, il tombe sous le coup de l'exception, prévue à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, au principe d'égalité de traitement visé à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE. Il n'est pas marié avec la première requérante, pas plus qu'il n'est à la charge de l'enfant commun, la troisième requérante.

- 117 Le quatrième requérant, lui non plus, ne fait pas partie du cercle des personnes énumérées à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE comme ayant droit aux prestations. Il n'a pas de lien de parenté avec la première requérante qui n'est pas sa mère. Aucun droit à l'assistance sociale ne saurait non plus être tiré du fait que la troisième requérante est sa demi-sœur. En effet, le deuxième requérant, qui est le père commun et donc le parent par lequel le lien de parenté existe, n'a pas, ainsi que cela a été exposé ci-dessus, droit aux prestations.
- 118 De même que le droit au séjour n'entraîne pas d'emblée un droit à l'assistance sociale, a contrario, l'absence de droit au bénéfice de l'assistance sociale des deuxième et quatrième requérants pendant les trois premiers mois de leur séjour dans le pays d'accueil ne donne aucune indication quant à leur droit de séjour dans ce dernier. La dissociation entre le droit de séjour et le droit au bénéfice de l'assistance sociale est prévue par le droit de l'Union à l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE ainsi que par le considérant 21.

### **5. Sur la compétence du législateur national pour adopter une réglementation standardisée\***

- 119 Dans l'affaire Brey, la Cour a jugé que, lorsqu'elles examinent si l'intéressé est une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, les autorités doivent tenir compte des circonstances de chaque cas d'espèce, notamment de l'importance des revenus dont dispose le demandeur et de la durée prévisible de la perception des prestations sociales<sup>26</sup>. Contrairement à la présente affaire dans laquelle la discussion porte sur l'exclusion des prestations pendant les trois premiers mois du séjour qui est expressément autorisée par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, l'affaire Brey a trait à l'exclusion des prestations pendant une durée de séjour supérieure à trois mois.

**[Or. 42]**

- 120 Le gouvernement fédéral juge utile d'exposer également à quels résultats aboutirait une éventuelle transposition de la jurisprudence Brey à des cas comme celui en cause en l'espèce.

\* – Ndt. Les termes employés dans l'original allemand sont le verbe «typisieren» et le substantif «Typisierung».

<sup>26</sup> – Arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565.

- 121 D'après ce que comprend le gouvernement allemand, la situation de M. Brey se caractérisait par le fait que celui-ci se trouvait dans une situation très particulière. Il n'était pas économiquement actif en Autriche, et notamment pas travailleur salarié. Mais, pour des motifs d'âge et de santé, il ne pouvait être raisonnablement attendu de sa part qu'il s'efforce de trouver un travail afin d'améliorer sa situation économique, d'autant qu'il était déjà à la retraite.
- 122 M. Brey et son épouse disposaient aussi d'une pension du régime légal allemand de retraite qui était basée sur leurs propres contributions. Néanmoins, ces droits à pension correspondaient à un montant légèrement inférieur de celui dont avait besoin le couple pour s'assurer un minimum vital. Les droits à pension de M. Brey, et donc le montant se basant sur les propres contributions des époux Brey, se chiffrait à plus 800 euros. Ces droits étaient donc plus de deux fois plus élevés que le droit litigieux au bénéfice du montant compensatoire, et donc de la «contribution étatique» demandée aux fins de garantir le minimum vital des époux Brey.
- 123 Le gouvernement fédéral comprend l'arrêt Brey – aux termes duquel les autorités nationales doivent déterminer un grand nombre de critères pour décider si, dans un cas particulier, le recours aux prestations sociales constitue une charge déraisonnable – en ce sens qu'il convenait ainsi de dûment prendre en compte la situation très particulière des époux Brey. Le gouvernement allemand est cependant convaincu qu'il ne saurait nullement être déduit de l'affaire Brey que, dans toutes les situations dans lesquelles le droit national exclut les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui sont ressortissants étrangers du bénéfice aux prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE, il faudrait obligatoirement procéder à un examen exhaustif, au cas par cas, portant sur toutes les circonstances de fait, du caractère déraisonnable du recours à l'assistance sociale.
- 124 C'est en ce sens que l'avocat général Wathelet semble lui aussi comprendre la décision rendue par la Cour dans l'affaire Brey: «Dans une telle hypothèse, **[Or. 43]** l'exigence d'un examen individuel s'imposait au regard de l'économie générale de la directive 2004/38»<sup>27</sup>
- 125 Il faut en effet systématiquement partir du principe que le législateur national, qui, comme tout législateur, doit adopter ex ante une règle générale et abstraite pour un grand nombre de cas particuliers, est habilité à faire des choix standardisés. Cela découle du principe, qui s'impose dans un État de droit, et donc également en droit primaire, de sécurité juridique ainsi que de l'exigence d'égalité devant l'administration et de transparence de l'action administrative.
- 126 Pour des motifs d'ordre pratique, il serait tout simplement impossible pour l'administration de procéder à des examens au cas par cas dans une procédure de

<sup>27</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, point 122.

masse telle que celle consistant à statuer sur des demandes de prestations au titre du SGB II. C'est précisément cette idée qui a animé l'avocat général Wathelet lorsqu'il expose:

«Je relève également que la Cour, il est vrai dans un domaine différent, a jugé qu'«il ne saurait, en règle générale, être requis qu'une mesure [...] impose de procéder à un examen individuel de chaque cas particulier [...], dans la mesure où la gestion du régime concerné doit rester viable d'un point de vue technique et économique». Elle a également admis qu'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier d'un système de sécurité sociale puisse constituer une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier certaines entraves aux libertés fondamentales . C'est également cette idée qui se trouve derrière la possibilité laissée aux États membres de veiller à ce que l'octroi d'aides visant à couvrir les frais d'entretien d'étudiants provenant d'autres États membres ne devienne une charge déraisonnable qui pourrait avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État»<sup>28</sup>.

- 127 A cela viennent s'ajouter d'autres difficultés. Ainsi, il faut forcément statuer en faisant des pronostics lorsqu'il s'agit de la question de savoir combien de temps l'assistance sociale sera perçue. Il se poserait dans ce cas une autre question, celle de savoir à quel intervalle il convient de vérifier à quel point le pronostic était fiable et de quelle manière il convient de procéder lorsque de nouvelles connaissances justifient un nouveau pronostic. **[Or. 44]**
- 128 De plus, la décision de tenir compte, dans chaque cas particulier, de la charge financière concrète et de la capacité financière réelle de l'État membre pourrait aboutir à ce que les prestations sociales ne pourraient être demandées qu'«en fonction de la trésorerie». Si la capacité économique et la solvabilité d'un État membre devaient subitement s'affaiblir et qu'il ne pourrait plus être raisonnablement attendu de lui qu'il supporte la charge financière, de nombreux citoyens de l'Union perdraient «du jour au lendemain» leurs droits à l'assistance sociale à l'encontre de cet État membre, et ce ipso jure et non sur la base d'une décision du législateur.
- 129 Au vu de tout ce qui précède, le gouvernement fédéral est convaincu de ce que l'arrêt Brey<sup>29</sup> n'exclut pas que, dans certaines situations, notamment dans les procédures de masse, le législateur national prévoit, de manière standardisée, que le recours par des citoyens de l'Union économiquement inactifs au système national d'assistance sociale a un caractère «déraisonnable», tout du moins durant les trois premiers mois de leur séjour.
- 130 Plaide également dans le sens d'une telle compétence de principe du législateur national à légiférer de manière standardisée le fait que, la formule de recours

<sup>28</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, point 122.

<sup>29</sup> \_



«déraisonnable» au système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil n'apparaît dans la directive 2004/38/CE qu'en rapport avec le droit de séjour (article 14 ainsi que considérants 10 et 16). Dans l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, qui constitue en l'espèce la norme décisive, l'obligation des États membres d'accorder pendant les trois premiers mois de leur séjour aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle un droit au bénéfice de l'assistance sociale est en revanche levée sans que la notion juridique vague de caractère déraisonnable, ni d'ailleurs une quelconque autre restriction, ne soit utilisée.

- 131 Cela est aussi logique dans le contexte des valeurs fondamentales pour lesquelles il a été opté dans la directive sur la libre circulation. En effet, la directive 2004/38/CE opère une distinction de principe entre différentes périodes du séjour, à savoir entre les trois premiers mois du séjour dans l'État membre d'accueil et le reste de la durée du séjour. L'expiration des trois premiers mois dans l'État membre d'accueil marque les considérants et les dispositions de la directive 2004/38/CE à bien des égards (voir seulement de manière **[Or. 45]** générale, les considérants 9, 10, 12, 13, 21 ainsi que les articles 6, 7, 8, 9 et 24). Ce faisant, cette limite temporelle fixée par la directive sur la libre circulation a elle-même un «caractère standardisé» en ce sens que, à partir de ce moment dans le temps, un lien plus étroit entre le citoyen de l'Union et l'État d'accueil est présumé.
- 132 Au regard des prestations sociales, c'est avant tout le considérant 21 de la directive 2004/38/CE qui revêt une importance, considérant selon lequel c'est à l'État membre d'accueil qu'il doit appartenir de déterminer s'il entend accorder des prestations d'assistance sociale au cours des trois premiers mois de séjour, ou de périodes plus longues en faveur des demandeurs d'emploi, aux personnes autres que celles qui exercent une activité salariée ou non salariée, celles qui conservent ce statut et les membres de leur famille.
- 133 En tout état de cause, la question du caractère déraisonnable ne doit pas nécessairement être tranchée par une décision au cas par cas. Bien au contraire, le législateur de l'État membre peut aussi exclure certaines catégories de personnes du bénéfice de l'assistance sociale par le biais d'une réglementation standardisée lorsque, d'un point de vue d'ordre général, cette catégorie de personnes est à l'origine d'une charge déraisonnable sur le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. Il est donc proportionné d'exclure, pendant les trois premiers mois, ou même pendant une durée plus longue en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, du bénéfice aux prestations sociales des citoyens de l'Union qui, faute d'une activité professionnelle (antérieure) n'ont pas encore de lien avec le marché du travail allemand en tant que constituant, en règle générale et de manière abstraite, une charge pour le système d'assistance sociale.
- 134 De même, la standardisation des liens familiaux est proportionnée. Par la disposition de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, SGB II, en vertu de laquelle seuls les membres de la famille étrangers d'un travailleurs salarié, non

salarié et de personnes qui jouissent d'un droit de séjour sur le fondement de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation peuvent prétendre au bénéfice de prestations, le législateur allemand se rattache de manière licite dans le SGB II à des liens familiaux d'ores et déjà bien établies. Ces liens familiaux doivent toutefois s'être exprimés par une parenté ou par un mariage ou bien par un partenariat enregistré. Lors de l'appréciation du caractère proportionné, il convient également de tenir compte de ce que, par comparaison avec la présente espèce, à partir du quatrième mois du séjour en Allemagne, à certaines conditions, d'autres liens familiaux peuvent aboutir à ce que l'exclusion des prestations prévue par le SGB II ne s'applique pas. Tel peut par exemple être le cas lorsque le séjour de plus de trois mois [Or. 46] en Allemagne a un objectif reconnu qui ne se résume pas à la recherche d'un travail.

### **6. Synthèse sur la deuxième question préjudicielle**

- 135 L'exclusion pendant les trois premiers mois du séjour dans un État membre d'accueil (article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II) constitue une décision standardisée licite du législateur de l'État membre à laquelle l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE habilite expressément l'État membre et qui, par ailleurs, est en conformité avec le système de valeur de la directive 2004/38/CE et donc avec celui du législateur de l'Union.
- 136 Le gouvernement fédéral allemand propose de répondre à la deuxième question préjudicielle que le principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'interdit pas aux États membres, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, d'exclure, par des dispositions du droit national transposant l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, durant les trois premiers mois de leur séjour, des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille au sens de l'article 2 de la directive 2004/38/CE du bénéfice à des prestations qui, telles celles du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance, doivent être qualifiées à la fois d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE et de prestations spéciales en espèces à caractère non contributif au sens du règlement (CE) n° 883/2004.

### **III. Sur la troisième question préjudicielle**

- 137 Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir si d'autres impératifs d'égalité de traitement énoncés par le droit primaire – en particulier par les dispositions combinées de l'article 45, paragraphe 2, et de l'article 18 TFUE – s'opposent à une disposition nationale qui refuse à des citoyens de l'Union, pendant les trois premiers mois de leur séjour, le droit à une prestation sociale qui sert à assurer la subsistance tout en facilitant en même temps l'accès au marché du travail, lorsque ces citoyens de l'Union ne sont, certes, ni travailleuses ou travailleurs salariés ou non salariés, ni ne jouissent d'un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du FreizügG/EU, mais

peuvent avoir un lien réel avec l'État d'accueil et, en particulier, avec le marché du travail de l'État d'accueil. **[Or. 47]**

- 138 Le gouvernement fédéral estime qu'il convient de répondre par la négative également à la troisième question préjudicielle. Une disposition en vertu de laquelle, à moins d'être travailleurs salariés ou non salariés ou de jouir d'un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du FreizügG/EU, les citoyens de l'Union n'ont pas droit à une prestation sociale pendant les trois premiers mois de leur séjour est en conformité avec le droit de l'Union.

### **1. Qualification des prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance**

- 139 Le gouvernement allemand souhaite en premier lieu souligner que la Cour n'a pas qualifié – y compris pas dans son arrêt *Vatsouras et Koupatantze*<sup>30</sup> – les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance de prestations permettant l'accès au marché du travail. Dans cette affaire, tant l'avocat général Colomer que la Cour se sont déjà exprimés sur les prestations au titre du SGB II.
- 140 À cet égard, dans ses conclusions, l'avocat général Colomer s'est penché sur la dénomination à l'époque de «Arbeitsgemeinschaft zur Arbeitsintegration» (Jobcenter) et sur les missions, en vertu du SGB II, de réinsertion dans le monde du travail de cette entité. Il a néanmoins laissé à la juridiction nationale le soin d'apprécier la finalité de la prestation concrète en ce qu'il a déclaré qu'il appartenait à la juridiction de renvoi d'apprécier si la prestation demandée poursuit bien cet objectif<sup>31</sup>.
- 141 La Cour a elle aussi déclaré dans son arrêt dans l'affaire *Vatsouras et Koupatantze*<sup>32</sup> qu'il appartenait aux autorités et juridictions nationales d'analyser les éléments constitutifs de la prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi. La Cour n'a donc justement pas procédé à une qualification selon laquelle les prestations du SGB II aux fins de garantir des moyens de subsistance ne sont pas des «prestations d'assistance sociale» au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE mais sont des prestations qui doivent faciliter l'accès au marché du travail et **[Or. 48]** que l'accès des citoyens de l'Union en recherche d'emploi à des prestations aux fins de garantir des moyens de subsistance est régi par l'article 45, paragraphe 2, TFUE.
- 142 Le gouvernement fédéral allemand est convaincu que les prestations de l'assurance de base au titre du SGB II, eu égard à la fonction caractéristique et principale des prestations et nonobstant les autres objectifs de promotion du travail poursuivis par celles-ci, doivent être qualifiées de prestations d'assistance

<sup>30</sup> – Arrêt *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344.

<sup>31</sup> – Conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans les affaires jointes *Vatsouras et Koupatantze*, EU:C:2009:150, points 158 et suiv..

<sup>32</sup> – Arrêt *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344.

sociale au sens de la directive 2004/38/CE qui ne tombent pas sous le coup de l'article 45 TFUE.

- 143 Dans ses conclusions dans l'affaire Dano, l'avocat général Wathelet a qualifié d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE les prestations qui étaient dans cette affaire, de même que dans l'affaire Alimanovic et dans la présente affaire, litigieuses et les a donc dans cette mesure distinguées de prestations qui doivent permettre l'accès au marché du travail <sup>33</sup>.
- 144 Certes, avec la nouvelle structure donnée en 2005 aux prestations financées par l'impôt garantissant des ressources, le législateur a opté pour une plus forte mise en activité des personnes aptes à travailler et a fixé l'aptitude à travailler comme critère déterminant de distinction entre le SGB II et le SGB XII. Le critère de distinction de l'aptitude à travailler ne conduit néanmoins pas à une qualification en tant que prestation visant à faciliter l'accès au marché du travail. En effet, les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance servent plutôt pour l'essentiel à assurer la subsistance de leurs bénéficiaires. Lorsqu'une prestation concrète poursuit à la fois le but, relevant de l'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE, de garantir des ressources et un but d'intégration, il convient de s'attacher, par un examen de son centre de gravité, à la fonction prépondérante et caractéristique de la prestation.
- 145 Dans le même ordre d'idées, dans ses conclusions dans l'affaire Dano, l'avocat général Wathelet a lui aussi remis en cause la seule pertinence du critère de l'aptitude à travailler et a, au contraire, opéré la qualification en tant qu'assistance sociale sur la base de la [Or. 49] fonction des prestations litigieuses qui est essentiellement d'assurer la subsistance de leurs bénéficiaires <sup>34</sup>.
- 146 Les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance se caractérisent de manière déterminante par leur fonction de garantir des ressources. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, SGB II, l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi doit permettre à ses bénéficiaires de mener une vie compatible avec la dignité humaine. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, SGB II, l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi vise à renforcer la propre responsabilité des bénéficiaires aptes à travailler et des personnes qui vivent avec eux dans une communauté de besoin («Bedarfsgemeinschaft») et à contribuer à ce qu'ils puissent, par leurs propres moyens et forces et indépendamment de l'assurance de base, subvenir à leurs besoins.
- 147 Par les prestations visant à garantir des moyens de subsistance en tant qu'élément de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi régie par le SGB II, le législateur allemand a, conformément aux exigences découlant de l'article 1<sup>er</sup>,

<sup>33</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, points 65 et suiv..

<sup>34</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, points 67 et suiv. et point 72.

paragraphe 1, de la loi fondamentale en liaison avec l'article 20, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, créé un «système subsidiaire de garantie sociale d'un minimum vital» qui, de par sa finalité, vise à prendre en compte toutes les situations de besoin qui doivent être couvertes pour garantir une existence conforme à la dignité humaine <sup>35</sup>.

- 148 Conformément à la qualification des prestations litigieuses par l'avocat général Wathelet dans ses conclusions dans l'affaire Dano, le gouvernement fédéral défend la thèse selon laquelle les prestations visant à garantir des moyens de subsistance sont de telles prestations d'assistance sociale au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE et que l'accès à celles-ci peut donc être limité en vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE. Les dispositions n'ont ainsi pas à être appréciées à l'aune de l'article 45, paragraphe 2, TFUE. Les exclusions des prestations à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, points 1 et 2, SGB II pouvaient être édictées dans le cadre de la transposition de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE.

## **2. Absence d'exclusion du bénéficiaire aux prestations de service de placement des travailleurs**

- 149 Le gouvernement fédéral insiste sur le fait que qualifier les prestations litigieuses en l'espèce d'assistance sociale au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE et la possibilité que cela ouvre d'exclure des prestations **[Or. 50]** pendant les trois premiers mois du séjour dans l'État membre d'accueil (et pendant une durée plus longue en tant que le citoyen de l'Union séjourne dans le pays afin de chercher un emploi) dont le droit allemand a fait usage et qui est en l'espèce litigieuse, n'entraînent pas une exclusion des citoyens de l'Union de toute prestation de placement des travailleurs.
- 150 En ce qui concerne les questions relatives au marché du travail, les citoyens de l'Union peuvent s'adresser aux services compétents à leur égard de la Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale pour l'emploi) ou Jobcenter. Les citoyens de l'Union peuvent s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi ou chômeurs auprès de l'agence pour l'emploi territorialement compétente. Dans ce cas, ils disposent en principe de toutes les prestations de conseil et de placement liées à la promotion active du travail relevant du champ d'application du SGB III sous réserves des conditions pour bénéficier des prestations concernées. À cet égard, les citoyens de l'Union sont logés à la même enseigne que les nationaux inscrits en tant que demandeurs d'emploi ou chômeurs.
- 151 Les demandeurs d'emploi qui sont intéressés par un emploi en Allemagne mais qui n'y résident pas encore peuvent s'adresser à la Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) (Bureau central de placement pour le travail spécialisé et le travail à l'étranger de l'Agence fédérale

<sup>35</sup> – Arrêt du Bundesverfassungsgericht du 9 février 2010, 1 BvL 1/09, BverfGE 125, pp. 175 et suiv..

allemande pour l'emploi) et aux conseillers EURES dans leur État d'origine respectif. Le conseil fourni par l'agence locale pour l'emploi, par la ZAV ou par le Jobcenter porte aussi sur des programmes et des aides liées au marché du travail traitant des problèmes spécifiques aux migrants tels que les lacunes linguistiques.

### **3. À titre subsidiaire: justification de l'exclusion d'une prestation visant à faciliter l'accès au marché du travail**

- 152 Même si les prestations du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance devaient être qualifiées de prestations qui visent à faciliter l'accès au marché du travail et qu'elles devaient donc être appréciées à l'aune de l'article 45, paragraphe 2, TFUE – ce qui n'est, selon le gouvernement fédéral, pas le cas –, la limitation prévue à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II est conforme au droit de l'Union. Cela résulte notamment de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Collins<sup>36</sup> et dans l'affaire Vatsouras et Koupatantze<sup>37</sup>.  
[Or. 51]

L'aménagement, à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du SGB II, de l'exclusion temporaire des citoyens de l'Union qui ne sont pas travailleurs salariés ou travailleurs non salariés et qui ne jouissent pas du droit de libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation des citoyens de l'Union ainsi que des membres de leur famille, pendant les trois premiers mois de leur séjour, du bénéfice aux prestations est conforme au principe de l'égalité de traitement de l'article 45 TFUE. Une limitation de l'accès aux prestations au titre du SGB II en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du SGB II est justifiée car cette limitation poursuit un objectif légitime, se rattache à un critère distinctif approprié et est également proportionnée.

#### **– a) Objectif légitime d'une limitation du bénéfice aux prestations**

- 153 Dans son arrêt dans l'affaire Collins, la Cour a énoncé à l'égard de la directive 1612/68, une directive qui a été modifiée par la directive 2004/38/CE, ce qui suit:

«[...] la Cour a déjà jugé qu'il est légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'allocations ayant le caractère d'un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et le marché géographique du travail en cause» (soulignement par nos soins)<sup>38</sup>.

- 154 Dans l'arrêt Vatsouras et Koupatantze<sup>39</sup> et dans l'arrêt Prete<sup>40</sup>, la Cour a confirmé une fois encore qu'il est légitime pour le législateur national de vouloir

<sup>36</sup> – Arrêt Collins, C-138/02, EU:C:2004:172.

<sup>37</sup> – Arrêt Vatsouras et Koupatantze, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344.

<sup>38</sup> – Arrêt Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, point 67.

<sup>39</sup> – Arrêt Vatsouras et Koupatantze, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 38.

s'assurer d'un lien réel entre celui qui demande une prestation sociale et le marché géographique du travail en cause. Ainsi que cela ressort de ces énonciations, la Cour se rattache expressément à un lien avec le marché du travail de l'État dont les prestations sociales sont sollicitées.

- 155 Il convient de distinguer cette jurisprudence de la Cour des énonciations dans la ligne jurisprudentielle constituée par les arrêts Bidar<sup>41</sup>, Stewart<sup>42</sup> et Commission/Autriche<sup>43</sup>. **[Or. 52]**

Ainsi ces arrêts énoncent qu'il n'y a pas lieu de se rattacher à un lien réel avec le marché du travail de l'État dont la prestation est sollicitée, mais uniquement à un lien réel entre celui qui demande la prestation et l'État membre. La différence par rapport au premier groupe cité tient en ce que toutes les personnes qui sollicitaient des prestations dans les affaires Bidar, Stewart et Commission/Autriche n'étaient pas à la recherche d'un emploi. Dans les affaires Bidar et Commission/Autriche, il s'agissait de prestations pour les étudiants. Dans l'affaire Stewart, le litige portait sur l'existence d'un droit à une prestation d'incapacité. Dans ces affaires, il eut été illogique de se rattacher à un lien avec le marché du travail qui ne peut, par définition, pas être exigé d'étudiants<sup>44</sup> ou de personne (temporairement) en incapacité de travailler.

- 156 La disposition en cause satisfait aux critères de l'objectif légitime d'une limitation du bénéfice à une prestation qui ont été établis par la Cour. L'exigence exceptionnelle d'un séjour de trois mois dans l'État membre d'accueil avant l'octroi éventuel de prestations sociales au titre du SGB II vise à s'assurer que ce lien suffisant entre celui qui sollicite la prestation et le marché du travail de l'État membre d'accueil existe. Même si l'on s'attache à un lien entre la personne et l'État membre, l'exigence d'un séjour de trois mois poursuit l'objectif légitime de s'assurer qu'il existe un niveau minimal d'intégration dans l'État d'accueil de celui qui sollicite la prestation.
- 157 Selon le gouvernement fédéral, l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II poursuit un autre objectif légitime mentionné dans la jurisprudence de la Cour. Il s'agit de l'objectif de garantir l'équilibre financier du système national de sécurité sociale<sup>45</sup>. Il convient de protéger le système social allemand contre une charge excessive qui serait à craindre si l'Allemagne devait, également pendant les trois premiers mois du séjour, accorder à tout citoyen de l'Union, qui, au cours de cette période, peut séjourner en Allemagne sans aucune condition (article 6 de

<sup>40</sup> – Arrêt Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, point 33.

<sup>41</sup> – Arrêt Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169.

<sup>42</sup> – Arrêt Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500.

<sup>43</sup> – Arrêt Commission/Autriche, C-75/11, EU:C:2012:605.

<sup>44</sup> – Arrêt Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, point 58.

<sup>45</sup> – Voir arrêt Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, point 83 avec renvois aux arrêts Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, point 41 et Petersen, C-228/07, EU:C:2008:494, point 57.

la directive 2004/38/CE), le même accès aux prestations sociales qu'aux nationaux. **[Or. 53]**

Les prestations au titre du SGB II ne doivent être octroyées qu'aux personnes qui ont un lien suffisant avec l'Allemagne et son marché du travail. En principe, en vertu du SGB II, quiconque, et donc aussi les ressortissants étrangers, a droit aux prestations. Néanmoins, pendant les trois premiers mois de leur séjour, les personnes étrangères sans activité professionnelle dont le droit à la libre circulation ne subsiste pas sur la base d'une activité professionnelle antérieure ou ne découle pas de la qualité de membre de famille d'un étranger jouissant du droit à la libre circulation, sont exclus du bénéfice aux prestations. En outre, les personnes étrangères dont le droit de séjour résulte uniquement de ce qu'elles séjournent aux fins de recherche d'un emploi sont exclues du bénéfice aux prestations au titre du SGB II.

- 158 Cela repose sur le postulat, conforme au postulat de base de la directive 2004/38/CE, du législateur allemand selon lequel, en règle générale, il n'existe pas (encore) pendant les trois premiers mois du séjour de lien réel suffisant lorsque le citoyen de l'Union n'a pas déjà créé, par une activité professionnelle actuelle ou antérieure en Allemagne, de lien réel avec le marché du travail allemand. Dans le même temps, le législateur allemand parvient ainsi à faire en sorte de ne créer aucune incitation à entrer en Allemagne dans le but exclusif de tirer un avantage financier (le cas échéant même à très court terme) du système d'assistance sociale.

**– b) Caractère proportionné de l'exclusion du bénéfice aux prestations du fait de sa portée limitée**

- 159 L'exclusion du bénéfice aux prestations au titre du SGB II pendant les trois premiers mois du séjour est également proportionnée. L'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II est approprié et nécessaire pour atteindre les objectifs évoqués ci-dessus. Enfin, l'exclusion du bénéfice aux prestations en vertu de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II est également proportionnée au sens strict. En effet, elle n'est pas disproportionnée pour atteindre l'objectif poursuivi par la législation ainsi que cela résulte déjà de la portée matérielle et temporelle seulement très limitée de l'exclusion du bénéfice aux prestations.
- 160 Sous réserve de l'existence des autres conditions d'ordre général pour bénéficier des prestations, l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II n'exclut du bénéfice aux prestations du SGB II pendant les trois premiers mois de leur séjour que ceux des citoyennes et citoyens de l'Union (ainsi que les membres de leur famille) qui n'ont en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié, ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, **[Or. 54]** FreizügG/EU, ni ne sont des membres de leur famille.



- 161 Même lorsqu'un citoyen de l'Union n'exerce actuellement pas d'activité professionnelle, la loi présume (en partie de manière limitée dans le temps), lorsque certaines circonstances existent, un lien suffisant avec le marché du travail. C'est le cas par exemple lorsque le citoyen de l'Union a exercé une activité professionnelle en Allemagne et que son chômage (attesté par l'agence pour l'emploi) est involontaire (d'autres cas, qui concernent l'incapacité temporaire de travail et le début d'une formation professionnelle, résultent de l'article 2, paragraphe 3, première phrase, points 1 et 3, FreizügG/EU). Lorsque le citoyen de l'Union qui n'exerce pas d'activité professionnelle est un membre de la famille d'un citoyen de l'Union exerçant une activité professionnelle en Allemagne (salariés, non salariés), le SGB II présume également, dès les trois premiers mois du séjour, un lien suffisant.
- 162 Ce faisant, le législateur allemand a fait un choix standardisé en ce sens que, à l'égard des groupes de personnes énumérées dans la norme, il est «présupposé de manière irréfutable» pendant trois mois que, en l'absence de lien réel avec le marché du travail allemand, une charge déraisonnable pèserait sur le système social allemand. Cette exclusion du bénéfice aux prestations pendant les trois premiers mois du séjour vise à éviter une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, charge qu'il y a lieu en règle générale de présumer. En cela, ainsi que cela a été démontré ci-dessus, le législateur allemand s'est aligné sur le législateur européen et a déduit l'exclusion du bénéfice aux prestations pendant les trois premiers mois du séjour de la ratio legis de la directive 2004/38/CE.
- 163 Dans son arrêt dans l'affaire Vatsouras et Koupatantze <sup>46</sup>, la Cour a aussi admis que le lien avec le marché du travail peut notamment résulter de la recherche réelle, pendant une période d'une durée raisonnable, d'un emploi dans l'État membre, mais sans décrire plus précisément la «période d'une durée raisonnable» de recherche d'emploi pendant laquelle il n'existe pas encore de lien réel avec le marché de l'emploi et pendant laquelle l'exclusion du bénéfice aux prestations est encore licite. Pour autant que la Cour, en rapport avec d'autres prestations sociales, exige une pondération raisonnable des critères, en fonction de leur caractère représentatif également indépendamment de la prestation demandée [Or. 55] et critique le caractère unilatéral des critères et l'importance déraisonnable (fixation de périodes concrètes) qui y est attachée lorsque ces critères ne sont pas nécessairement représentatifs du degré réel et effectif de rattachement et qu'ils excluent d'autres circonstances représentatives <sup>47</sup>, ces exigences de la Cour ne s'opposent pas au critère d'ordre général, fixé par le SGB II, d'un séjour préalable de trois mois.
- 164 Même si, sur la base des constatations de la juridiction de renvoi, il ne saurait être aisément conçu de supposer concrètement qu'une charge abusive ou déraisonnable pèse sur le système d'assistance sociale, il appartient au législateur

<sup>46</sup> – Arrêt Vatsouras et Koupatantze, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344.

<sup>47</sup> – Arrêt Commission/Autriche, C-75/11, EU:C:2012:605, points 62 et 63.

allemand, dans l'exercice de sa marge d'appréciation, de présumer de manière standardisée, pendant les trois premiers mois du séjour d'un citoyen de l'Union, lorsque celui-ci n'exerce pas ou n'a pas déjà exercé auparavant une activité professionnelle, une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale faute de lien suffisant avec le marché du travail allemand.

- 165 Il n'est pas d'emblée disproportionné que, pendant les trois premiers mois, seul le lien étroit avec le marché du travail allemand du fait d'une activité professionnelle existante ou antérieure ou encore du fait de liens familiaux étroits, et non pas d'autres liens familiaux existants au cas par cas, puisse être pris en compte.
- 166 Dans ses conclusions dans l'affaire Dano, l'avocat général Wathelet n'a lui aussi pas considéré l'application, aux fins d'apprécier le lien, de critères d'ordre général comme étant d'emblée disproportionnée. Bien au contraire, en renvoyant aux considérants 10 et 21 de la directive 2004/38/CE, il a reconnu l'objectif sur lequel repose la cause d'exclusion visée à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, SGB II et a considéré le critère général qui repose sur cet objectif comme approprié aux fins de preuve d'un lien réel <sup>48</sup>. **[Or. 56]**

**– c) Le principe de proportionnalité n'exige pas toujours un examen au cas par cas**

- 167 Il n'y a pas non plus lieu de douter du caractère proportionné de l'exclusion du bénéficiaire aux prestations de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II sous l'angle de ce que la norme prévoit une exclusion «absolue» du bénéficiaire aux prestations.
- 168 Selon le gouvernement fédéral, il ne faut pas interpréter l'article 45, paragraphe 2, TFUE et la jurisprudence de la Cour sur le lien suffisant avec le marché du travail, sur le principe de proportionnalité et sur le caractère représentatif des critères en ce sens qu'il faut, dans chaque cas d'espèce, examiner un lien en fonction de l'ensemble des circonstances du cas d'espèce. Le droit de l'Union ne fait pas obstacle à une réglementation standardisée du lien avec le marché du travail en ce qui concerne les prestations lorsque celles-ci, comme en l'espèce, peuvent être perçues en principe pour une durée indéterminée à hauteur d'un montant couvrant l'intégralité des besoins. La position du gouvernement fédéral est confirmée par les conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano qui souligne l'importance de la viabilité de la gestion des régimes concernés et justifie ainsi l'application de critères généraux, notamment dans l'éventualité d'un bénéficiaire à la prestation illimitée dans le temps.
- 169 S'agissant de la question du degré admissible d'intégration, il convient de distinguer en fonction de la prestation concrète. S'il ne s'agit pas «que» d'une

<sup>48</sup> – Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, points 131 et 139.

réduction du tarif de transport tel que dans l'arrêt Commission/Autriche<sup>49</sup> à l'égard de laquelle seul un degré restreint d'intégration peut être exigé, mais d'une prestation qui, le cas échéant, sera servie de manière illimitée dans le temps et à hauteur de l'intégralité des besoins, y compris aux membres de la famille, la condition d'un degré plus fort d'intégration est raisonnable. Plus la prestation est importante, plus le degré d'intégration exigé pourra être fort.

- 170 Dans l'esprit des principes de sécurité juridique et de transparence auxquels la Cour a renvoyé dans son arrêt dans l'affaire Förster<sup>50</sup>, l'État membre peut décider de déterminer de manière standardisée le degré nécessaire d'intégration et de renoncer à un examen concret de toutes les circonstances du cas d'espèce. Dans cet arrêt, la Cour elle-même a considéré que la condition d'un séjour ininterrompu de cinq [Or. 57] au regard des exigences quant au degré d'intégration d'étrangers dans l'État membre d'accueil n'était pas excessive. En outre, la Cour n'a pas suivi les réserves émises par l'avocat général Mazák dans ses conclusions dans l'affaire Förster<sup>51</sup> quant au point de savoir si la condition stricte d'une durée de séjour préalable était proportionnée ou si elle nécessitait alors un examen au cas par cas.
- 171 Cela transposé à la réglementation allemande, il s'ensuit ceci: la standardisation sur laquelle repose la législation allemande assure une réglementation claire, viable et, en même temps, raisonnable de l'accès aux prestations au moyen du critère de durée du séjour. En standardisant, le législateur allemand présume que, en cas de durée inférieure à trois mois du séjour, il n'existe, en tout état de cause, pas un lien suffisant (entraînant le droit au bénéfice des prestations en vertu du SGB II) d'un citoyen de l'Union n'exerçant pas d'activité professionnelle en Allemagne, à moins que le lien de celui-ci [avec l'Allemagne] ne se fonde sur sa qualité de membre de la famille au sens de la directive 2004/38/CE (voir ci-dessus).
- 172 Le gouvernement allemand estime que, dans l'ensemble normatif constitué par l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II en liaison avec le Freizüg/EU, la présomption standardisée d'absence de lien suffisant avec le marché du travail ou la société est conçue de manière raisonnable. Le caractère raisonnable de la limitation de l'accès aux prestations et du critère de distinction est assuré en ce que, dans le cadre de l'examen du point de savoir si l'exclusion du bénéfice aux prestations visée à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 1, SGB II s'applique, il est, dans une certaine mesure, tenu compte de la situation personnelle du citoyen de l'Union: s'il existe un droit de séjour en tant que travailleur salarié, travailleur non salarié, en vertu de l'article 2, paragraphe 3, FreizügG/EU (par exemple en cas de chômage involontaire à la suite de l'exercice antérieur d'une activité professionnelle en Allemagne) ou en tant que membre de

<sup>49</sup> – Arrêt Commission/Autriche, C-75/11, EU:C:2012:605.

<sup>50</sup> – Arrêt Förster, C-158/07, EU:C:2008:630.

<sup>51</sup> – Conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Förster, C-158/07, EU:C:2008:399, points 129 et suiv..

la famille d' un travailleur salarié, d' un travailleur non salarié ou d' une personne jouissant d' un droit de séjour en vertu de l' article 2, paragraphe 3, FreizügG/EU, il existe aussi un droit au bénéfice des prestations.

- 173 Une prise en considération de toutes les circonstances de chaque cas d' espèce au regard de la question de savoir s' il existe, du fait de liens familiaux existant effectivement dans un cas d' espèce, un lien suffisant ou encore s' il y a lieu dans le cas concret d' exclure une charge excessive sur le système national d' assistance sociale, par exemple au moyen d' un **[Or. 58]** pronostic sur le point de savoir si, après un séjour de trois mois, une activité professionnelle sera exercée ou si [l' intéressé] disposera d' autres revenus (par exemple des prestations servies par l' État membre d' origine) ne peut pas être décrite dans la loi de manière abstraite et ne peut être conçue de manière juridiquement sûre pour les intéressés tout en étant en même temps viable en pratique. Il ne saurait donc pas non plus au niveau du droit de l' Union être exigé des États membres une prise en considération de toutes les circonstances du cas d' espèce.

#### **4. Absence d' incompatibilité avec d' autres impératifs du droit primaire en matière d' égalité de traitement**

- 174 Selon le gouvernement fédéral, l' octroi de prestations au titre du SGB II n' a tout d' abord pas été apprécié à l' aune des dispositions combinées des articles 45, paragraphe 2, et 18, TFUE. En tout état de cause, même en l' admettant en dépit de ce qui précède, l' exclusion du citoyen de l' Union du bénéfice aux prestations pendant les trois premiers mois de son séjour est justifiée.
- 175 D' autres impératifs du droit primaire en matière d' égalité de traitement n' imposent pas non plus un même accès aux prestations du SGB II du citoyen de l' Union pendant les trois premiers mois de son séjour.
- 176 Cela vaut notamment en ce qui concerne l' interdiction générale des discriminations à l' égard des citoyens de l' Union en vertu de l' article 18 TFUE en liaison avec les articles 20 et 21 TFUE. En effet, en vertu de l' article 21, paragraphe 1, TFUE, le droit de tout citoyen de l' Union de séjourner sur le territoire des États membres existe «sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application». La disposition de l' article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE qui exclut certaines personnes du droit à l' assistance sociale constitue une telle limitation. Dans cette mesure, le législateur européen a prévu qu' il ne faut pas qu' intervienne une égalité de traitement entre les propres citoyens d' un État membre et ceux d' autres États membres.
- 177 L' interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité visée à l' article 21, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l' Union ne joue pas non plus. En effet, l' article 21, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l' Union n' a d' effet que «sans préjudice [des] dispositions particulières [des

traités]» et renvoie ainsi à l'article 45, paragraphe 2, TFUE – dont le gouvernement fédéral ne suppose pas le caractère applicable – ou à l'article 18, TFUE en liaison avec les articles 20 et 21 TFUE. Ainsi que cela a été exposé ci-dessus le refus d'octroi de prestations [Or. 59] visant à garantir des moyens de subsistance au titre du SGB II constitue une différence de traitement qui est autorisée et justifiée en vertu desdites dispositions.

### **5. Synthèse concernant la troisième question préjudicielle**

178 Le gouvernement allemand propose donc de répondre comme suit à la troisième question préjudicielle:

Ni les dispositions combinées de l'article 45, paragraphe 2, et de l'article 18 TFUE ni d'autres principes de non-discrimination énoncés par le droit primaire ne font obstacle à une disposition nationale qui refuse sans exception à des citoyens de l'Union, pendant les trois premiers mois de leur séjour, une prestation sociale qui sert à garantir des moyens de subsistance et qui dans le même temps facilite également l'accès au marché du travail, lorsque ces citoyens de l'Union n'ont certes en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du FreizügG/EU. Du fait de l'approche standardisée licite de la législation nationale, le point de savoir s'il existe ou non, au cas au cas, un lien réel avec l'État d'accueil et, en particulier, avec le marché du travail de l'État d'accueil ne présente pas de pertinence.

### **E. conclusions**

179 Dans ces conditions, du point de vue il convient selon le gouvernement fédéral de répondre comme suit [aux] questions[s] préjudicielle[s]:

1. Le champ d'application du principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'est donc pas ouvert aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif.

2. Le principe d'égalité de traitement visé à l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 n'interdit pas aux États membres, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal, d'exclure, par des dispositions du droit national transposant l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE, durant les trois premiers mois de leur séjour, des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille au sens de l'article 2 de la directive 2004/38/CE du bénéfice à des prestations qui, telles celles du SGB II visant à garantir des moyens de subsistance, doivent être qualifiées à la fois d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38/CE et de prestations spéciales en espèces à caractère non contributif au sens du règlement (CE) n° 883/2004.

3. Ni les dispositions combinées de l'article 45, paragraphe 2, et de l'article 18 TFUE ni d'autres principes de non-discrimination énoncés par le droit primaire ne font obstacle à une disposition nationale qui refuse sans exception à des citoyens de l'Union, pendant les trois premiers mois de leur séjour, une prestation sociale qui sert à garantir des moyens de subsistance et qui dans le même temps facilite également l'accès au marché du travail, lorsque ces citoyens de l'Union n'ont certes en République fédérale d'Allemagne ni la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié ni un droit à la libre circulation en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du FreizügG/EU. Du fait de l'approche standardisée licite de la législation nationale, le point de savoir s'il existe ou non, au cas au cas, un lien réel avec l'État d'accueil et, en particulier, avec le marché du travail de l'État d'accueil ne présente pas de pertinence.