

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

15 septembre 2015 (\*)

«Renvoi préjudiciel – Libre circulation des personnes – Citoyenneté de l’Union – Égalité de traitement – Directive 2004/38/CE – Article 24, paragraphe 2 – Prestations d’assistance sociale – Règlement (CE) n° 883/2004 – Articles 4 et 70 – Prestations spéciales en espèces à caractère non contributif – Ressortissants d’un État membre à la recherche d’un emploi séjournant sur le territoire d’un autre État membre – Exclusion – Maintien du statut de travailleur»

Dans l’affaire C-67/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la Cour fédérale du contentieux social (Bundessozialgericht, Allemagne), par décision du 12 décembre 2013, parvenue à la Cour le 10 février 2014, dans la procédure

**Jobcenter Berlin Neukölln**

contre

**Nazifa Alimanovic,**

**Sonita Alimanovic,**

**Valentina Alimanovic,**

**Valentino Alimanovic,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot et C. Vajda, présidents de chambre, MM. E. Levits, A. Arabadjiev, M<sup>mes</sup> C. Toader, M. Berger (rapporteur), MM. E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund et J. L. da Cruz Vilaça, juges,

avocat général: M. M. Wathelet,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 3 février 2015,

considérant les observations présentées:

- pour Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic et Valentino Alimanovic, par M<sup>es</sup> D. Mende et E. Steffen, Rechtsanwältin,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et J. Möller, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement danois, par M<sup>me</sup> M. Wolff, en qualité d’agent,
- pour l’Irlande, par M<sup>me</sup> E. Creedon, M. A. Joyce et M<sup>me</sup> E. McPhillips, en qualité d’agents, assistés de M<sup>me</sup> G. Gilmore, BL,
- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et R. Coesme, en qualité d’agents,

- pour le gouvernement italien, par M<sup>me</sup> G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M<sup>me</sup> F. Varrone, avvocato dello Stato,
- pour le gouvernement suédois, par M<sup>mes</sup> A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson et N. Otte Widgren ainsi que par MM. L. Swedenborg, E. Karlsson et F. Sjövall, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>me</sup> J. Beeko, en qualité d'agent, assistée de M. J. Coppel, QC,
- pour la Commission européenne, par MM. M. Kellerbauer et D. Martin, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 mars 2015,

rend le présent

### **Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 18 TFUE et 45, paragraphe 2, TFUE, des articles 4 et 70 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010 (JO L 338, p. 35, ci-après le «règlement n° 883/2004»), ainsi que de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Jobcenter Berlin Neukölln (le centre pour l'emploi de Berlin Neukölln, ci-après le centre pour l'emploi) à Nazifa Alimanovic et à ses trois enfants Sonita, Valentina et Valentino Alimanovic (ci-après, ensemble, la «famille Alimanovic») au sujet de l'annulation par cette agence de l'octroi de prestations de l'assurance de base («Grundsicherung») prévue par la législation allemande.

### **Le cadre juridique**

#### *Le droit international*

- 3 L'article 1<sup>er</sup> de la convention européenne d'assistance sociale et médicale, signée à Paris le 11 décembre 1953 par les membres du Conseil de l'Europe et en vigueur depuis l'année 1956 en République fédérale d'Allemagne (ci-après la «convention d'assistance»), énonce un principe de non-discrimination dans les termes suivants:

«Chacune des Parties contractantes s'engage à faire bénéficier les ressortissants des autres Parties contractantes, en séjour régulier sur toute partie de son territoire auquel s'applique la présente convention et qui sont privés de ressources suffisantes, à l'égal de ses propres ressortissants et aux mêmes conditions, de l'assistance sociale et médicale [...] prévue par la législation en vigueur dans la partie du territoire considéré.»
- 4 Aux termes de l'article 16, point b, de la convention d'assistance, «toute Partie contractante notifiera au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe toute nouvelle loi ou tout nouveau règlement non encore couvert par l'annexe I. Lors de cette notification, la Partie contractante pourra formuler des réserves concernant l'application de sa nouvelle législation ou réglementation aux ressortissants des autres Parties contractantes». La réserve émise par le

gouvernement allemand, le 19 décembre 2011, au titre de cette disposition est libellée comme suit:

«Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne ne s'engage pas à faire bénéficier les ressortissants des autres Parties contractantes, à l'égal de ses propres ressortissants et aux mêmes conditions, des prestations prévues dans le livre II du code social [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, ci-après le «livre II»)] – Protection sociale de base pour les chercheurs d'emploi, dans sa version en vigueur au moment de la demande.»

- 5 Conformément à l'article 16, point c, de la convention d'assistance, cette réserve a été communiquée aux autres parties à cette convention.

*Le droit de l'Union*

Le règlement n° 883/2004

- 6 L'article 4 du règlement n° 883/2004, intitulé «Égalité de traitement», dispose:

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

- 7 L'article 70 de ce règlement, intitulé «Dispositions générales», figure sous le titre III, chapitre 9, de celui-ci, visant les «[p]restations spéciales en espèces à caractère non contributif». Cet article prévoit:

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

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

a) qui sont destinées:

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

et

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

et

c) qui sont énumérées à l'annexe X.

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

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

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

«[...]

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

La directive 2004/38

9 Aux termes des considérants 10, 16 et 21 de la directive 2004/38:

«(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.

[...]

(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 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, 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.»

10 L'article 7, paragraphes 1 et 3, 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, [...]

[...]

3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non-salarié dans les cas suivants:

- a) s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident;
- b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistr[er] en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent;
- c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistr[er] en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois;
- d) s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.»

11 Aux termes de l'article 14 de ladite directive, intitulé «Maintien du droit de séjour»:

«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.»

12 L'article 24 de la même directive, intitulé «Égalité de traitement», prévoit:

«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 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, et les membres de leur famille.»

### *Le droit allemand*

Le code social

- 13 L'article 19 bis, paragraphe 1, figurant dans le livre I du code social prévoit les deux principaux types de prestations de l'assurance de base bénéficiant aux demandeurs d'emploi dans les termes suivants:

«Peuvent être revendiquées au titre du droit à l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi:

1. des prestations visant l'insertion dans le travail,
2. des prestations visant à assurer la subsistance.»

- 14 L'article 1<sup>er</sup> du livre II, intitulé «Fonction et objectif de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi», dispose, à ses paragraphes 1 et 3:

«(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.

[...]

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

1. visant à mettre fin à ou à réduire l'état d'indigence, en particulier moyennant l'insertion dans le travail et
2. visant à assurer la subsistance.»

- 15 L'article 7 du livre II, intitulé «Bénéficiaires», prévoit:

«(1) Les prestations au titre du présent livre sont destinées aux personnes qui

1. ont atteint l'âge de 15 ans et n'ont pas encore atteint la limite d'âge visée à l'article 7 bis,
2. sont aptes à travailler,
3. sont indigentes et
4. séjournent habituellement en République fédérale d'Allemagne (bénéficiaires aptes à travailler). Sont exclus
  1. 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 [(Freizügigkeitsgesetz/EU, ci-après la 'loi sur la libre circulation')], et les membres de leur famille, pendant les trois premiers mois de leur séjour,
  2. les étrangères et étrangers dont le droit de séjour n'est justifié que par la recherche d'un emploi, et les membres de leur famille,

[...]

La deuxième phrase, point 1, ne s'applique pas aux étrangères et étrangers qui séjournent en République fédérale d'Allemagne conformément à un titre de séjour délivré en vertu du chapitre 2, section 5, de la loi sur le droit de séjour [(Aufenthaltgesetz)]. Les dispositions en matière de droit de séjour demeurent inchangées.

[...]»

- 16 L'article 8, paragraphe 1, du livre II, intitulé «Aptitude à travailler», est libellé comme suit:

«Est apte à travailler toute personne qui, dans un avenir prévisible, n'est pas incapable, en raison d'une maladie ou d'un handicap, d'exercer une activité professionnelle au moins trois heures par jour dans les conditions habituelles du marché du travail.»

- 17 L'article 9, paragraphe 1, du livre II dispose:

«Est indigente toute personne qui ne peut assurer sa subsistance, ou l'assurer suffisamment, sur la base du revenu ou du patrimoine à prendre en considération et ne reçoit pas l'assistance nécessaire d'autres personnes, en particulier des membres de sa famille ou d'autres organismes de prestations sociales.»

- 18 L'article 20 du livre II énonce des dispositions complémentaires sur les besoins de subsistance de base. L'article 21 du livre II prévoit des règles sur les besoins supplémentaires et l'article 22 du livre II concerne les besoins d'hébergement et de chauffage. Enfin, les articles 28 à 30 du livre II traitent des prestations de formation et de participation.

- 19 L'article 1<sup>er</sup> du livre XII du code social (ci-après le «livre XII»), qui a trait à l'aide sociale, est rédigé dans les termes suivants:

«La fonction de l'aide sociale est de permettre à ses bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine. [...]»

- 20 L'article 21 du livre XII prévoit:

«Il n'est pas versé de prestations de subsistance aux personnes qui sont visées par les prestations au titre du [livre II] en ce qu'elles sont aptes à travailler ou en raison de leur lien familial. [...]»

La loi sur la libre circulation

- 21 Le champ d'application de la loi sur la libre circulation, dans sa version applicable aux faits au principal, est précisé à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi:

«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.»

- 22 L'article 2 de la loi sur la libre circulation prévoit, en ce qui concerne le 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) Bénéficient 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, afin de rechercher un emploi ou pour suivre une formation professionnelle.

[...]

5. Les citoyens de l'Union n'ayant pas d'activité professionnelle, conformément aux conditions de l'article 4,

6. Les membres de la famille, conformément aux conditions des articles 3 et 4,

[...]

(3) Pour les travailleurs salariés ou indépendants le droit prévu au paragraphe 1 est sans préjudice

1. d'une incapacité de travail provisoire à la suite d'une maladie ou d'un accident,
2. du chômage involontaire confirmé par l'agence d'emploi compétente ou de la cessation d'une activité indépendante à la suite de circonstances indépendantes de la volonté du travailleur indépendant, après plus d'un an d'activité,
3. de la formation professionnelle lorsqu'il existe un lien entre la formation et l'activité professionnelle antérieure; le lien n'est pas nécessaire si le citoyen de l'Union a perdu involontairement son emploi.

Le droit tiré du paragraphe 1 est sans préjudice durant une période de six mois du chômage involontaire confirmé par l'agence pour l'emploi compétente après une période d'emploi de moins d'un an.

[...]»

23 L'article 3 de la loi sur la libre circulation, relatif aux membres de la famille, dispose:

«(1) Les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5, bénéficient du droit au titre de l'article 2, paragraphe 1, dès lors qu'ils accompagnent ledit citoyen de l'Union ou lorsqu'ils le rejoignent. Pour les membres de la famille des citoyens de l'Union visés à l'article 2, paragraphe 2, point 5, cela s'applique conformément aux conditions de l'article 4.

(2) Sont des membres de la famille

1. le conjoint et les parents en ligne descendante des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et 7, ou de leurs conjoints, qui n'ont pas encore atteint l'âge de 21 ans.
2. les parents en ligne ascendante ou descendante des personnes visées à l'article 2, paragraphe 2, points 1 à 5 et 7, ou de leurs conjoints, dont la subsistance est assurée par ces personnes ou leurs conjoints.

[...]»

24 L'article 5 de la loi sur la libre circulation sur les cartes de séjour et l'attestation relative au droit de séjour permanent prévoit:

«(1) Une attestation de droit de séjour est délivrée d'office et immédiatement aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille ayant la nationalité d'un État membre de l'Union européenne qui sont autorisés à circuler librement sur le territoire.

[...]

(3) L'office des étrangers compétent peut exiger que les conditions du droit prévues à l'article 2, paragraphe 1, soient démontrées de façon crédible dans les trois mois qui suivent l'entrée sur le territoire fédéral. Les indications et preuves nécessaires à la justification peuvent être reçues, lors de l'enregistrement administratif, par l'autorité d'enregistrement compétente, laquelle transmet les indications et preuves à l'office des étrangers compétent. [...]

[...]»

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 25 Nazifa Alimanovic, née en 1966, et ses enfants, Sonita, Valentina et Valentino, nés, respectivement, en 1994, en 1998 et en 1999, sont tous de nationalité suédoise. M<sup>me</sup> Alimanovic est née en Bosnie tandis que ses enfants sont tous nés en Allemagne.
- 26 Il ressort de la décision de renvoi, sans que soient précisés ni la date de départ exacte ni le motif de l'absence, que la famille Alimanovic a quitté l'Allemagne au cours de l'année 1999 pour la Suède et qu'ils sont retournés dans le premier État membre au mois de juin 2010.
- 27 Le 1<sup>er</sup> juillet 2010, les membres de la famille Alimanovic se sont vu délivrer une attestation de séjour à durée illimitée au titre de l'article 5 de la loi sur la libre circulation. Après son arrivée en Allemagne, M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita, aptes à travailler au sens de la législation allemande, ont occupé, entre les mois de juin 2010 et de mai 2011, des emplois de courte durée ou obtenu des opportunités de travail de moins d'un an.
- 28 Au cours de la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2011 au 31 mai 2012, M<sup>me</sup> Alimanovic s'est vue octroyer, pour ses enfants Valentina et Valentino, des allocations familiales et, comme sa fille Sonita, des prestations d'assurance de base au titre du livre II, à savoir, des allocations de subsistance pour les chômeurs de longue durée, dénommées «Arbeitslosengeld II», ainsi que des allocations sociales pour les bénéficiaires inaptes à travailler, ces derniers bénéficiaires étant les deux autres enfants, Valentina et Valentino (ci-après, ensemble, les «prestations en cause»).
- 29 En vue de l'octroi des prestations en cause durant cette période, le centre pour l'emploi a considéré que la règle d'exclusion s'appliquant aux citoyens de l'Union à la recherche d'un emploi, prévue à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du livre II, n'était pas applicable à la famille Alimanovic, dans la mesure où, ses membres étant des ressortissants suédois, cette règle devait être écartée en vertu du principe de non-discrimination prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'assistance. En effet, dans un arrêt du 19 octobre 2010, la Cour fédérale du contentieux social avait jugé que l'obligation pour la République fédérale d'Allemagne résultant de cette disposition, à savoir faire bénéficier de prestations d'assistance les ressortissants des autres parties contractantes, en séjour régulier sur toute partie de son territoire et qui sont privés de ressources suffisantes, à l'égal de ses propres ressortissants, recouvrait également l'octroi d'un revenu minimal de subsistance en vertu des articles 19 et suivants du livre II.
- 30 Toutefois, en vertu de l'article 48, paragraphe 1, première phrase du livre X du code social, il y a lieu d'invalider un acte administratif avec effet pour l'avenir lorsqu'intervient un changement significatif dans les rapports de fait ou de droit qui existaient lors de l'adoption d'un tel acte. S'agissant de l'octroi de prestations sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la convention d'assistance, une modification est intervenue au mois de mai 2012, à la suite de la réserve émise le 19 décembre 2011 par le gouvernement allemand à l'égard de cette convention. C'est sur cette base que le centre pour l'emploi a retiré la décision d'octroi de l'ensemble des prestations en cause pour le mois de mai 2012.
- 31 Sur requête de la famille Alimanovic, le tribunal du contentieux social de Berlin (Sozialgericht Berlin) a annulé cette décision et a, entre autres, jugé que M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita avaient droit aux prestations en cause les concernant, sur la base, notamment, de l'article 4 du règlement n° 883/2004 qui interdit toute discrimination de citoyens de l'Union par rapport aux ressortissants de l'État membre concerné, lu en combinaison avec l'article 70 de ce règlement qui concerne les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, telles que celles en cause dans l'affaire dont il était saisi.
- 32 Dans le cadre de son pourvoi introduit devant la juridiction de renvoi, le centre pour l'emploi fait valoir, en particulier, que les prestations visant à garantir des moyens d'existence au titre du livre II constituent des «prestations d'assistance sociale», au sens de l'article 24,

paragraphe 2, de la directive 2004/38, permettant ainsi une exclusion des chercheurs d'emploi du bénéfice de ces prestations.

- 33 La juridiction de renvoi précise notamment que, selon les constatations de fait du tribunal du contentieux social de Berlin par lesquelles elle est liée, M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita ne pouvaient plus se prévaloir d'un droit de séjour en tant que travailleuses, au titre de l'article 2 de la loi sur la libre circulation. En effet, depuis le mois de juin 2010, elles n'occupaient plus que des emplois de courte durée ou n'avaient obtenu que des opportunités de travail de moins d'un an et, depuis le mois de mai 2011, elles n'exerçaient plus aucune activité, ni salariée ni indépendante.
- 34 Se référant à l'arrêt Vatsouras et Koupantantzé (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344), cette juridiction considère qu'il résulte de l'article 2, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi sur la libre circulation, lu au regard de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, que ni M<sup>me</sup> Alimanovic ni sa fille Sonita ne bénéficient plus de la qualité de travailleur salarié ou non salarié et qu'elles doivent, de ce fait, être vues comme étant chercheuses d'emploi, au sens de l'article 2, paragraphe 2, point 1, de la loi sur la libre circulation.
- 35 C'est dès lors, sur la base de l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, point 2, du livre II, qui exclut du bénéfice des prestations prévues par cette législation tant les personnes dont le droit de séjour n'est justifié que par la recherche d'un emploi que les membres de leur famille, que notamment M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita ont été exclues du bénéfice des allocations de subsistance pour les chômeurs de longue durée.
- 36 La juridiction de renvoi pose dès lors, d'une part, la question de savoir si cette disposition du livre II viole le principe de non-discrimination prévu à l'article 4 du règlement n° 883/2004.
- 37 D'autre part, cette juridiction se demande si ladite disposition du livre II peut être considérée comme une transposition licite en droit interne de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 ou si, en cas d'inapplicabilité de cette disposition du droit de l'Union, elle ne s'oppose pas à l'article 45, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec l'article 18 TFUE.
- 38 Dans ces conditions, la Cour fédérale du contentieux social a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
- «1) Le principe de non-discrimination prévu à l'article 4 du règlement 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, de ce règlement – également aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, au sens de l'article 70, paragraphes 1 et 2, dudit règlement?
- 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, au titre de dispositions de la législation nationale ayant transposé l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, en vertu desquelles l'accès auxdites prestations n'existe en aucun cas lorsqu'un droit de séjour du citoyen de l'Union dans l'autre État membre résulte uniquement de l'objectif d'une recherche d'emploi, sont-elles possibles et, le cas échéant, dans quelle mesure?
- 3) L'article 45, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec l'article 18 TFUE, fait-il obstacle à une disposition nationale qui refuse, sans exception, pour la durée du droit de séjour uniquement à des fins de recherche d'emploi et indépendamment d'un lien avec l'État membre d'accueil, aux citoyens de l'Union qui, en tant que chercheurs d'emploi peuvent se prévaloir de l'exercice de leur droit à la libre circulation, une prestation sociale qui sert à garantir les moyens de subsistance et qui, dans le même temps, facilite également l'accès au marché du travail?»
- 39 Par lettre du 26 novembre 2014, le greffe de la Cour a transmis à la juridiction de renvoi l'arrêt Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), en l'invitant à bien vouloir lui indiquer si, à la lumière du premier point du dispositif de cet arrêt, elle souhaitait maintenir la première question préjudicielle. Par ordonnance du 11 février 2015, parvenue au greffe de la Cour le 19

février 2015, la Cour fédérale du contentieux social a jugé qu'elle n'entendait pas maintenir la première question préjudicielle.

### **Sur les questions préjudicielles**

#### *Sur la qualification des prestations en cause*

- 40 Il convient de rappeler qu'il ressort du dossier soumis à la Cour que la juridiction de renvoi considère que le droit de séjour de M<sup>me</sup> Alimanovic et de sa fille Sonita résulte de leur qualité de chercheuses d'emploi et qu'elle se trouve liée par les constatations de fait opérées à cet égard par la juridiction du fond.
- 41 Par ses deuxième et troisième questions, la juridiction de renvoi interroge la Cour, en substance, sur la compatibilité, d'une part, avec l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 et, d'autre part, avec les articles 18 TFUE et 45, paragraphe 2, TFUE d'une réglementation nationale qui exclut du bénéfice de certaines prestations les ressortissants d'autres États membres ayant la qualité de demandeurs d'emploi, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre concerné qui se trouvent dans la même situation.
- 42 La nature des prestations en cause en tant que prestations d'assistance sociale ou en tant que mesures visant à faciliter l'accès au marché du travail étant déterminante pour identifier la règle de l'Union au regard de laquelle cette compatibilité doit être évaluée, il importe de procéder à leur qualification.
- 43 Or, à cet égard, il suffit de constater que la juridiction de renvoi a elle-même qualifié les prestations en cause de «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004. Elle souligne à cet effet que lesdites prestations visent à garantir des moyens d'existence à des personnes ne pouvant assurer leur subsistance et qu'elles font l'objet d'un financement non contributif par l'impôt. Dès lors que lesdites prestations sont par ailleurs mentionnées à l'annexe X du règlement n° 883/2004, elles satisfont aux conditions de l'article 70, paragraphe 2, dudit règlement, même si elles font partie d'un régime qui prévoit en outre des prestations visant à faciliter la recherche d'un emploi.
- 44 Cela étant, il importe d'ajouter que, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, de telles prestations relèvent également de la notion de «prestations d'assistance sociale», au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38. En effet, cette notion fait 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 (arrêt Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, point 63).
- 45 En l'occurrence, d'ailleurs, il y a lieu de constater que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 72 de ses conclusions, la fonction prépondérante des prestations en cause est précisément de garantir le minimum des moyens d'existence nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine.
- 46 Il découle dès lors de ces considérations que lesdites prestations ne sauraient être qualifiées de prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché de travail d'un État membre (voir, en ce sens, arrêt Vatsouras et Koupatantze, C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 45), mais doivent être considérées comme étant des «prestations d'assistance sociale», au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 66 à 71 de ses conclusions.
- 47 Par conséquent, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question préjudicielle.

#### *Sur la deuxième question*

- 48 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 24 de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre qui exclut du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, et qui sont également constitutives d'une «prestation d'assistance sociale», au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les ressortissants d'autres États membres qui sont à la recherche d'un emploi sur le territoire de l'État membre d'accueil, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation.
- 49 À cet égard, il convient de rappeler d'abord que, pour ce qui concerne l'accès à des prestations d'assistance sociale, telles que celles en cause au principal, un citoyen de l'Union ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en vertu de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 que si son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil respecte les conditions de la directive 2004/38 (arrêt Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, point 69).
- 50 En effet, admettre que des personnes qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 puissent réclamer un droit à des prestations d'assistance sociale dans les mêmes conditions que celles qui sont applicables pour les ressortissants nationaux irait à l'encontre d'un objectif de ladite directive, énoncé à son considérant 10, qui vise à éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, point 74).
- 51 Aux fins de déterminer si des prestations d'assistance sociale, telles que les prestations en cause, peuvent être refusées sur le fondement de la dérogation de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, il importe par conséquent de vérifier, au préalable, l'applicabilité du principe d'égalité de traitement rappelé à l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive et, partant, la légalité du séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil du citoyen de l'Union concerné.
- 52 Il convient de constater que seules deux dispositions de la directive 2004/38 sont susceptibles de conférer à des demandeurs d'emploi se trouvant dans la situation de M<sup>me</sup> Alimanovic et de sa fille Sonita un droit de séjour dans l'État membre d'accueil en vertu de cette directive, à savoir les articles 7, paragraphe 3, sous c), et 14, paragraphe 4, sous b), de celle-ci.
- 53 À cet égard, l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 dispose que, si le travailleur se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et qu'il s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent, il conserve le statut de travailleur pendant au moins six mois. Pendant cette même période, le citoyen de l'Union concerné conserve son droit de séjour dans l'État membre d'accueil au titre de l'article 7 de la directive 2004/38 et peut, partant, se prévaloir du principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive.
- 54 C'est ainsi que la Cour a jugé, dans l'arrêt Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 et C-23/08, EU:C:2009:344, point 32), que des citoyens de l'Union ayant conservé le statut de travailleurs sur le fondement de l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 ont droit à des prestations d'assistance sociale, telles que les prestations en cause, pendant ladite période d'au moins six mois.
- 55 Cependant, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 41 de ses conclusions, il n'est pas contesté que M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita, qui ont conservé le statut de travailleurs pendant au moins six mois après la fin de leur dernier emploi, ne disposaient plus dudit statut au moment où le bénéfice des prestations en cause leur a été refusé.
- 56 Quant à la question de savoir si l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2004/38 pourrait fonder un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 en faveur des citoyens de l'Union se trouvant dans la situation de M<sup>me</sup> Alimanovic et de sa fille Sonita, cette disposition

énonce qu'un citoyen de l'Union qui entre sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi ne peut être éloigné dudit État membre tant qu'il est en mesure de faire la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances réelles d'être engagé.

- 57 Même si, selon la juridiction de renvoi, M<sup>me</sup> Alimanovic et sa fille Sonita peuvent fonder un droit de séjour sur ladite disposition même après l'expiration de la période visée à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38 pendant une période, couverte par l'article 14, paragraphe 4, sous b), de celle-ci, qui leur ouvre le droit à une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil pour ce qui concerne l'accès à des prestations d'assistance sociale, il importe cependant de relever que, dans un tel cas, l'État membre d'accueil peut se fonder sur la dérogation de l'article 24, paragraphe 2, de cette directive, aux fins de ne pas accorder audit citoyen la prestation d'assistance sociale réclamée.
- 58 En effet, il ressort expressément du renvoi opéré par l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de celle-ci que l'État membre d'accueil peut refuser à un citoyen de l'Union bénéficiant d'un droit de séjour sur le seul fondement de cette dernière disposition toute prestation d'assistance sociale.
- 59 À cet égard, il y a lieu de préciser que, si la Cour a déjà jugé que la directive 2004/38 exige que l'État membre prenne en compte la situation individuelle d'une personne intéressée lorsqu'il est sur le point d'adopter une mesure d'éloignement ou de constater que cette personne occasionne une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale dans le cadre de son séjour (arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, points 64, 69 et 78), un tel examen individuel ne s'impose cependant pas dans un cas de figure tel que celui de l'affaire au principal.
- 60 En effet, la directive 2004/38, établissant un système graduel du maintien du statut de travailleur qui vise à sécuriser le droit de séjour et l'accès aux prestations sociales, prend elle-même en considération différents facteurs caractérisant la situation individuelle de chaque demandeur d'une prestation sociale et, notamment, la durée de l'exercice d'une activité économique.
- 61 Or, en permettant aux intéressés de connaître sans ambiguïté leurs droits et leurs obligations, le critère visé tant à l'article 7, paragraphe 1, du livre II, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 3, de la loi sur la libre circulation, qu'à l'article 7, paragraphe 3, sous c), de la directive 2004/38, à savoir une période de six mois après la cessation d'une activité professionnelle pendant laquelle le droit à l'aide sociale est maintenu, est, par conséquent, de nature à garantir un niveau élevé de sécurité juridique et de transparence dans le cadre de l'octroi de prestations d'assistance sociale de l'assurance de base, tout en étant conforme au principe de proportionnalité.
- 62 En outre, s'agissant de l'examen individuel visant à procéder à une appréciation globale de la charge que représenterait concrètement l'octroi d'une prestation sur l'ensemble du système national d'assistance sociale en cause au principal, il convient de relever que l'aide accordée à un seul demandeur peut difficilement être qualifiée de «charge déraisonnable» pour un État membre, au sens de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2004/38, laquelle serait susceptible de peser sur l'État membre concerné non pas après qu'il a été saisi d'une demande individuelle, mais nécessairement au terme d'une addition de l'ensemble des demandes individuelles qui lui seraient soumises.
- 63 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la deuxième question posée que l'article 24 de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre qui exclut du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, et qui sont également constitutives d'une «prestation d'assistance sociale», au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les ressortissants d'autres États membres qui se trouvent dans la situation telle que celle visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de ladite directive, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de cet État membre qui se trouvent dans la même situation.

## Sur les dépens

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

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

**L'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, et l'article 4 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation d'un État membre qui exclut du bénéfice de certaines «prestations spéciales en espèces à caractère non contributif», au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, et qui sont également constitutives d'une «prestation d'assistance sociale», au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, les ressortissants d'autres États membres qui se trouvent dans la situation telle que celle visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de ladite directive, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de cet État membre qui se trouvent dans la même situation.**

Signatures