

Affaire C-323/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 mai 2023

Jurisdiction de renvoi :

Oberster Gerichtshof (Autriche)

Date de la décision de renvoi :

16 mai 2023

Partie requérante :

DS

Partie défenderesse :

Pensionsversicherungsanstalt

10 Obs 139/22x

RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE

OBERSTER GERICHTSHOF (COUR SUPRÊME)

L'Oberster Gerichtshof (Cour suprême, Autriche), statuant en qualité de juridiction de « Revision » en matière de droit du travail et de droit social [OMISSIS], dans l'affaire de droit social opposant la partie requérante, D* S*, [OMISSIS] à la partie défenderesse, Pensionsversicherungsanstalt, 1021 Vienne, [OMISSIS] et ayant pour objet un supplément compensatoire, à la suite du pourvoi en « Revision » formé par la partie requérante contre l'arrêt rendu par l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne, Autriche), statuant en tant que juridiction d'appel en matière de droit du travail et de droit social, le 15 septembre 2022, GZ 10, affaire 22/22m-62, par lequel le jugement du Arbeits- und Sozialgericht Wien (tribunal du travail et des affaires sociales de Vienne, Autriche) du 1^{er} février 2022, GZ 25 Cgs 60/20a-56, a été confirmé, en audience non publique, a rendu la

décision

[suivante] :

A. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») est saisie, d'une demande de décision préjudicielle portant sur les questions préjudicielles suivantes :

L'article 7 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 (ci-après la « directive 2004/38 ») doit-il être interprété en ce sens qu'un citoyen de l'Union économiquement inactif n'a pas droit aux prestations d'assistance sociale au sens de la directive 2004/38 s'il réside dans l'État membre d'accueil depuis plus de trois mois, mais moins de cinq ans, et tire son droit de séjour uniquement de sa qualité de conjoint [article 2, point 2), sous a), de la directive 2004/38] d'une citoyenne de l'Union employée comme salariée dans le pays d'accueil (travailleuse migrante) [article 7, paragraphe 1, sous d), de la directive 2004/38], mais ne dispose pas lui-même d'un droit de séjour originaire conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous a), b) ou c), de la directive 2004/38 ?

[OMISSIS] [considérations procédurales]

Motifs :

I. Objet de la procédure et faits :

- 1 M. DS est un ressortissant roumain. Il est marié à une ressortissante roumaine et a un fils mineur. M. DS est arrivé avec son épouse en Autriche au cours de l'été 2017 et y vit de manière permanente depuis le 8 août 2017. Comme motif de son déménagement, M. DS invoque des problèmes de santé afin de bénéficier de meilleurs soins médicaux en Autriche. Il perçoit depuis plus de dix ans une pension roumaine (d'un montant net équivalent à environ 50 euros par mois). Dernièrement, M. DS était à la recherche d'un emploi. Il perçoit en Autriche la garantie de ressources minimales pour assurer la couverture des besoins.
- 2 Son épouse a exercé une activité salariée en Autriche du 3 juillet 2017 au 2 avril 2020 et gagnait entre 1 200 euros et 1 500 euros nets. Elle a ensuite été au chômage (non indemnisé) jusqu'au 13 juillet 2020. Elle a de nouveau travaillé comme agent de nettoyage du 14 juillet au 1^{er} octobre 2020, avec un salaire similaire, et a perçu des allocations de chômage du 13 novembre au 20 décembre 2020. Du 17 décembre 2020 au 1^{er} avril 2021, elle a exercé une activité professionnelle mineure. Depuis le 1^{er} juillet 2021, elle travaille à nouveau pour son premier employeur.
- 3 M. DS a d'abord occupé un appartement en location avec son épouse et son fils, l'épouse payant un loyer mensuel d'environ 420 euros par mois. Depuis l'automne 2020, le couple vit séparé, une procédure de divorce est en cours mais n'est pas

[encore] terminée. Depuis le 25 octobre 2021, DS vit dans un autre appartement loué ; depuis décembre 2021, il ne peut [plus] payer le loyer mensuel de 380 euros. DS ne peut guère contribuer à l'entretien de l'enfant. Son épouse ne lui donne pas d'argent provenant de ses revenus.

II. Les règles de base du droit de l'Union :

4 1) La directive 2004/38 :

« Article 7 – Droit de séjour de plus de trois mois

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 ; ou,

c) [...] ou

d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c).

2. [...]

Article 24 – Égalité de traitement

« 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. [...] »

III. Le droit national

5 1) L'Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (loi générale sur la sécurité sociale) (ASVG, BGBl 1955/189) :

« Conditions d'octroi du supplément compensatoire.

§ 292. (1) *Si la pension, majorée des revenus nets tirés d'autres sources par le bénéficiaire de la pension ainsi que de tout autre somme devant être prise en compte en vertu de l'article 294, n'atteint pas le montant du barème qui lui est applicable (article 293), le bénéficiaire de la pension a droit, conformément aux dispositions de cette section, à un supplément compensatoire de sa pension pour autant qu'il séjourne légalement et habituellement sur le territoire national.*

(2) *Lors de la détermination du droit visé au paragraphe 1, il convient également de tenir compte du revenu net total du conjoint ou du partenaire enregistré vivant dans le même foyer, compte tenu de l'article 294, paragraphe 4. [...] »*

IV. Arguments et conclusions des parties :

- 6 Le 6 décembre 2017, M. DS a demandé à la Pensionsversicherungsanstalt (organisme d'assurance retraite, ci-après la « PVA »), partie défenderesse, l'octroi d'un supplément compensatoire de sa pension. Par décision du 28 avril 2020, la PVA a rejeté cette demande au motif que M. DS ne disposait pas de ressources suffisantes pour la durée de son séjour envisagé en Autriche sans avoir à recourir aux prestations sociales ou au supplément compensatoire. Par conséquent, il ne séjournerait pas légalement sur le territoire national.
- 7 Par son recours dirigé contre cette décision, M. DS demande l'octroi d'un supplément compensatoire dans la mesure prévue par la loi. Selon lui, la légalité de son séjour est fondée sur le fait que son mariage subsiste et que son épouse exerce une activité salariée. La PVA a objecté que le requérant, qui n'était pas économiquement actif, ne souffrait nullement de difficultés financières temporaires et que, dès l'établissement de sa résidence en Autriche, il était prévisible qu'il devrait recourir à des prestations d'assistance sociale. Le supplément compensatoire demandé serait plus de trente fois supérieur à sa pension roumaine, sans qu'il n'ait jamais lui-même contribué financièrement au système social autrichien.

V. Procédure antérieure :

- 8 La juridiction de première instance, l'Arbeits- und Sozialgericht Wien (tribunal du travail et des affaires sociales de Vienne), a rejeté la demande au motif que le revenu familial global ne suffisait pas à assurer l'existence du requérant, de sorte que celui-ci ne serait pas en situation de séjour légal sur le territoire national. La juridiction d'appel, l'Oberlandesgericht Wien (tribunal régional supérieur de Vienne), a confirmé ce jugement. Il a estimé en droit que la directive 2004/38 ne garantissait pas dans tous les cas un accès illimité du conjoint d'un travailleur migrant aux prestations sociales de l'État membre d'accueil. En raison des circonstances particulières du cas d'espèce, il conviendrait d'infirmier l'existence d'un droit de séjour du requérant en tant qu'époux disposant d'un droit à un supplément compensatoire, car cela signifierait (de manière abusive en droit) un recours manifestement inapproprié aux prestations d'aide sociale autrichiennes. M. DS a introduit un recours en « Revision » devant l'Oberster Gerichtshof

(Cour suprême) contre cette décision. Il demande que son recours soit accueilli. La PVA demande qu'il ne soit pas donné suite à la « Revision ».

VI. Motifs du renvoi

- 9 1. L'article 292, paragraphe 1, de l'ASVG subordonne le droit au supplément compensatoire au fait que le bénéficiaire de la pension « séjourne légalement et habituellement sur le territoire national ». Dans l'arrêt du 29 avril 2004, Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269), la Cour a qualifié le supplément compensatoire autrichien de « prestation spéciale à caractère non contributif » au sens de l'article 70 du règlement (CE) 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (et non de prestation d'aide sociale au sens d'« assistance sociale et médicale »). Le supplément compensatoire a été inscrit dans la liste figurant à l'annexe X de ce règlement, conformément à l'article 70, paragraphe 2, sous c), du règlement n° 883/2004, à l'instar des prestations allemandes d'assurance de base en vertu du SGB II (dites Hartz IV). Selon la jurisprudence de la Cour, la qualification d'une prestation telle que le supplément compensatoire autrichien en tant que « prestation spéciale à caractère non contributif » au sens de l'article 70 du règlement n° 883/2004 n'exclut toutefois pas que cette prestation puisse également relever de la notion de prestations sociales au sens de la directive 2004/38, de sorte que l'article 24 de cette dernière s'applique (arrêts du 19 septembre 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565 ; du 11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358 ; du 15 septembre 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597 ; et du 25 février 2016, García-Nieto e.a., C-299/14, EU:C:2016:114).
- 10 2. Selon la jurisprudence constante de la Cour, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres. Tout citoyen de l'Union peut donc invoquer, dans toutes les situations relevant du champ d'application matériel du droit de l'Union, l'interdiction de la discrimination en raison de la nationalité (article 18 TFUE), qui est également concrétisée à l'article 4 du règlement n° 883/2004 et à l'article 24 de la directive 2004/38. Ces situations comprennent, par exemple, l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, accordé par l'article 21 TFUE, sous réserve des limitations et conditions fixées, entre autres, également par la directive 2004/38. En ce qui concerne le droit de séjour dans l'État membre d'accueil, cette directive a prévu un système graduel qui aboutit au droit de séjour permanent (arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 38 ; à cet égard, en dernier lieu, arrêt du 1^{er} août 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, EU:C:2022:602, points 28 et suiv.).
- 11 3. En premier lieu, s'agissant des trois premiers mois du séjour dans l'État membre d'accueil, l'article 6, paragraphe 1, de cette directive limite les conditions applicables au droit de séjour à l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. L'article 14, paragraphe 1, de ladite directive maintient ce droit tant que le citoyen de l'Union ainsi que les membres de sa famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le

système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt du 1^{er} août 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, EU:C:2022:602, point 31). En deuxième lieu, pour une durée de séjour de plus de trois mois, le bénéficiaire du droit de séjour est subordonné aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et, aux termes de l'article 14, paragraphe 2, de celle-ci, ce droit n'est maintenu que pour autant que le citoyen de l'Union et les membres de sa famille satisfont à ces conditions. Il ressort, en particulier, du considérant 10 de la directive 2004/38 que cette condition vise, notamment, à éviter que ces personnes ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêts du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 39 ; du 6 octobre 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, point 66 ; et du 15 juillet 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, point 76 ; dans un sens différent, conclusions de l'avocat général Ćapeta dans l'affaire Chief Appeals Officer e.a., C-488/21, EU:C:2023:115, points 118 et suiv.). En troisième lieu, tout citoyen de l'Union qui a résidé légalement (arrêt du 6 septembre 2012, Czop et Punakova, C-147/11 et C-148/11, EU:C:2012:538) pendant cinq années consécutives dans l'État membre d'accueil acquiert un droit de séjour permanent qui n'est plus soumis à aucune condition (voir considérant 18 de la directive 2004/38).

- 12 4.1 Eu égard à cette jurisprudence, qui concernait – pour autant que l'on puisse en juger – des cas visés à l'article 7, paragraphe 1, sous b), en combinaison avec l'article 2, point 2, sous c) et d), de la directive 2004/38, se pose à l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême) la question de l'interprétation de l'article 7, paragraphe 1, en combinaison avec l'article 2, point 2, sous a), de la directive 2004/38, dont il convient de saisir la Cour à titre préjudiciel. Il est vrai que l'affaire C-488/21, Chief Appeals Officer e.a., qui n'a pas encore été jugée, concerne également un droit de séjour dérivé d'une travailleuse [article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/38], mais ce droit est invoqué par un ascendant direct [article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38]. Dans ce cas, la qualité de « membre de la famille » dépend également, selon le libellé de l'article 2, point 2, sous d), de la directive 2004/38, du fait que la parente est à charge (ou « dépend » de la travailleuse migrante, voir à cet égard conclusions de l'avocat général Ćapeta dans l'affaire Chief Appeals Officer e.a., C-488/21, EU:C:2023:115, point 53, qui renvoie aux différentes versions linguistiques de cette disposition).
- 13 4.2 Le requérant souligne à juste titre que, selon le libellé de l'article 2, point 2, sous a), et de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/38, il peut, en qualité de conjoint, être considéré sans autres conditions – notamment sans qu'il y ait une « dépendance » au sens de l'octroi effectif d'aliments – comme membre de la famille de son épouse qui est active en tant que travailleuse migrante en Autriche (conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Ibrahim et Secretary of State for the Home Department, C-310/08, EU:C:2009:641, point 41). Si le supplément compensatoire est refusé au requérant, son épouse est en outre, en tant que travailleuse migrante, éventuellement moins bien placée qu'une travailleuse autrichienne dont le conjoint peut prétendre à un supplément

compensatoire, ce qui pourrait constituer une violation de l'article 7 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (voir conclusions de l'avocat général Ćapeta dans l'affaire Chief Appeals Officer e.a., C-488/21, EU:C:2023:115, point 92).

- 14 4.3 Il convient toutefois d'objecter à cela que, dans la jurisprudence exposée, la Cour, en se référant au considérant 10 de la directive 2004/38, a affirmé le critère selon lequel les personnes ne doivent pas solliciter indûment les prestations d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, même pour un séjour de plus de trois mois, en se référant uniquement de manière générale aux conditions « énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 » (arrêt du 11 novembre 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, point 71). La directive 2004/38 a pour objectif principal de promouvoir la libre circulation des citoyens de l'Union et, à titre (seulement) secondaire, de protéger la vie familiale du citoyen de l'Union et de favoriser l'intégration de sa famille dans l'État membre d'accueil [arrêt du 2 septembre 2021, État belge (Droit de séjour en cas de violence domestique), C-930/19, EU:C:2021:657, point 82]. Le requérant devrait également – selon l'objectif premier de la directive 2004/38 – s'appuyer en tant que citoyen de l'Union non actif sur un droit de séjour originaire conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38. Or, l'existence d'un tel droit de séjour en vertu du droit de l'Union se heurterait en l'espèce à l'absence indiscutable de ressources suffisantes du requérant. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si, dans une telle situation, le requérant peut se fonder sur un droit de séjour en tant que membre de la famille simplement dérivé de celui de son épouse, alors que, selon les constatations, il n'a pas de ressources suffisantes, y compris au regard de l'ensemble des revenus familiaux. Dans l'affirmative, l'objection de la défenderesse selon laquelle un citoyen de l'Union dans la situation du requérant serait, pendant un séjour de plus de trois mois et jusqu'à cinq ans, dans la même situation que s'il avait déjà acquis un droit de séjour permanent, serait justifiée. Selon l'Oberster Gerichtshof (Cour suprême), cela serait toutefois en contradiction avec la jurisprudence de la Cour exposée plus haut, selon laquelle il est exigé de tout citoyen de l'Union migrant de ne pas imposer une charge déraisonnable aux systèmes sociaux de l'État membre d'accueil (voir considérants 10 et 16 de la directive 2004/38).

VII. Sursis à statuer :

- 15 [OMISSIS]

Oberster Gerichtshof (Cour suprême)
Vienne, le 16 mai 2023
[OMISSIS]