



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILS WAHL
présentées le 27 septembre 2018¹

Affaire C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
contre
D. Balandin,
I. Lukashenko,
Holiday on Ice Services BV**

[demande de décision préjudicielle
formée par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction
publique, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Sécurité sociale – Règlement (UE) n° 1231/2010 – Extension de la coordination
des systèmes de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire
d'un État membre – Droit de circuler et de séjourner dans l'Union européenne – Abus »

1. Bien que cela remonte à quelques années déjà, je me souviens encore très bien d'avoir assisté à un spectacle de Holiday on Ice. À l'époque, j'avais été fasciné par ce formidable spectacle né de la collaboration entre différents protagonistes : patineurs sur glace, éclairagistes, musiciens et beaucoup d'autres. Toutefois, de nombreux spectateurs de Holiday on Ice ne songent pas au fait que, dans les coulisses, autant d'autres éléments, sinon davantage, doivent être réunis pour pouvoir réaliser un tel spectacle. Le présent renvoi préjudiciel du Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas) illustre combien de questions doivent être résolues, ne serait-ce que sur le plan juridique, pour pouvoir présenter un tel spectacle à travers toute l'Europe.

2. Plus précisément, la présente affaire soulève la question de savoir si des patineurs sur glace, ressortissants de pays tiers, travaillant pour Holiday on Ice peuvent bénéficier d'une couverture de sécurité sociale coordonnée lorsqu'ils sont en tournée dans différents États membres de l'Union européenne.

¹ Langue originale : l'anglais.

3. Si les règlements (UE) n° 1231/2010² et (CE) n° 883/2004³ peuvent être qualifiés de solistes dans cette production de droit de l'Union, on relèvera également l'important ensemble d'autres instruments législatifs, tels que le code des visas Schengen⁴, le règlement relatif aux titres de séjour⁵ et la directive sur le permis unique⁶, lesquels sont tous pertinents pour trancher la question posée par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique).

I. Cadre juridique

A. Droit de l'Union

1. Règlement n° 1231/2010

4. Le règlement n° 1231/2010 a remplacé le règlement (CE) n° 859/2003⁷ ; son libellé est pratiquement identique à celui du premier règlement. Les deux règlements visent à assurer que les règles de coordination des régimes de sécurité sociale applicables aux ressortissants de pays tiers soient identiques à celles applicables aux citoyens de l'Union, en étendant les dispositions des règlements n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009⁸, d'une part, et des règlements (CEE) n° 1408/71⁹ et (CEE) n° 574/72¹⁰, d'autre part, aux ressortissants de pays tiers.

5. Le préambule du règlement n° 1231/2010 indique notamment :

« (1) Le Parlement européen, le Conseil et le Comité économique et social européen ont demandé que l'on veille à mieux intégrer les ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des États membres en leur octroyant un ensemble de droits uniformes qui soient aussi proches que possible de ceux dont jouissent les citoyens de l'Union.

[...]

2 Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO 2010, L 344, p. 1).

3 Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1).

4 Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, établissant un code communautaire des visas (code des visas) (JO 2009, L 243, p. 1, ci-après le « code des visas Schengen »)

5 Règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil, du 13 juin 2002, établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (JO 2002, L 157, p. 1, ci-après le « règlement relatif aux titres de séjour »).

6 Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (JO 2011, L 343, p. 1, ci-après la « directive permis unique »).

7 Règlement (CE) n° 859/2003 du Conseil, du 14 mai 2003, visant à étendre les dispositions du règlement (CEE) n° 1408/71 et du règlement (CEE) n° 574/72 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité (JO 2003, L 124, p. 1).

8 Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2009, L 284, p. 1).

9 Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1971, L 149, p. 2).

10 Règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1972, L 74, p. 1).

(8) Afin d'éviter que les employeurs et les organismes nationaux de sécurité sociale aient à gérer des situations juridiques et administratives complexes ne concernant qu'un groupe limité de personnes, il est important de profiter pleinement des avantages de la modernisation et de la simplification dans le domaine de la sécurité sociale en utilisant un seul instrument juridique de coordination combinant le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009.

[...]

(10) L'application du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas encore couverts par lesdits règlements uniquement en raison de leur nationalité ne doit conférer aux intéressés aucun droit à l'entrée, au séjour ou à la résidence, ni à l'accès au marché du travail dans un État membre. [...]

(11) Le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 ne devraient être applicables, en vertu du présent règlement, que dans la mesure où l'intéressé est préalablement en situation de résidence légale sur le territoire d'un État membre. La légalité de la résidence devrait donc être une condition préalable à l'application desdits règlements.

[...] »

6. L'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 dispose :

« Le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par lesdits règlements uniquement en raison de leur nationalité, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants, dès lors qu'ils résident légalement sur le territoire d'un État membre et qu'ils se trouvent dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État membre. »

2. Règlement n° 883/2004

7. L'article 1^{er}, du règlement n° 883/2004 (« Définitions ») dispose notamment :

« [...]

j) le terme "résidence" désigne le lieu où une personne réside habituellement ;

k) le terme "séjour" signifie le séjour temporaire ;

[...] »

8. L'article 13, paragraphe 1, du même règlement, tel que modifié par le règlement (UE) n° 465/2012¹¹, indique :

« 1. La personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumise :

a) à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet État membre ; ou

¹¹ Règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (JO 2012, L 149, p. 4).

- b) si elle n'exerce pas une partie substantielle de ses activités dans l'État membre de résidence :
- i) à la législation de l'État membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur a son siège social ou son siège d'exploitation, si cette personne est salariée par une entreprise ou un employeur ; [...]

9. Les dispositions du règlement n° 883/2004 sont complétées par le règlement n° 987/2009, son règlement d'application.

B. Droit néerlandais

10. En se référant au règlement n° 1231/2010, les lignes directrices du Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (conseil d'administration de la caisse de sécurité sociale, ci-après la « SVB ») indiquent que le règlement n° 883/2004 s'applique aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ce règlement uniquement en raison de leur nationalité, dès lors qu'ils résident légalement sur le territoire d'un État membre et se déplacent légalement au sein de l'Union européenne.

11. S'agissant de la notion de « résidence légale », non définie par le règlement n° 1231/2010, les lignes directrices de la SVB indiquent, en outre, que la résidence légale aux Pays-Bas est établie si cette résidence est légale au sens de l'article 8 de la Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les ressortissants étrangers de 2000), étant entendu que la SVB ne considère pas que la résidence légale est établie si le ressortissant étranger séjourne aux Pays-Bas dans l'attente d'une demande de première admission.

12. De plus, les ressortissants de pays tiers doivent satisfaire au critère du déplacement énoncé par le règlement n° 883/2004 de la même manière que les ressortissants de l'Union.

13. En ce qui concerne le champ d'application territorial du règlement n° 883/2004, les lignes directrices de la SVB indiquent que ce règlement ne s'applique « en principe que si une personne réside et travaille sur le territoire de l'Union européenne », sans préjudice de certaines exceptions énoncées par la jurisprudence de la Cour.

II. Les faits à l'origine du litige, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

14. D. Balandin, un ressortissant russe, et I. Lukashenko, un ressortissant ukrainien, sont employés par Holiday on Ice Services BV (ci-après « HOI »), une entreprise statutairement établie à Amsterdam et dont les bureaux sont établis à Utrecht. Au cours des mois d'hiver, HOI organise des spectacles de patinage sur glace dans différents États membres.

15. Les employés de HOI passent quelques semaines chaque année aux Pays-Bas pour préparer les futurs spectacles. Certains employés assurent alors des représentations aux Pays-Bas, tandis que d'autres se produisent dans d'autres États membres, surtout en France et en Allemagne.

16. Au cours de la période d'entraînement et, le cas échéant, de représentation, il semble que tous les ressortissants de pays tiers se trouvent légalement aux Pays-Bas. Ensuite, certains ressortissants de pays tiers restent aux Pays-Bas pour la saison entière, les titres de séjour requis ayant été obtenus pour eux sur la base du droit national. Toutefois, certains ressortissants de pays tiers séjournent dans d'autres États membres où ils assurent des représentations, généralement en vertu d'un visa dit « Schengen ».

17. Pendant de nombreuses années, la SVB a délivré des « attestations A 1 » aux ressortissants de pays tiers employés par HOI pour la durée de la saison de représentation, en dernier lieu sur le fondement de l'article 19, paragraphe 2, du règlement n° 987/2009. Ces attestations constataient que la législation néerlandaise en matière de sécurité sociale serait appliquée aux employés et que les cotisations de sécurité sociale correspondantes seraient payées aux Pays-Bas. Toutefois, à partir de la saison 2015/2016, la SVB a refusé de délivrer des attestations A 1 aux ressortissants de pays tiers employés par HOI au motif que ces attestations avaient été délivrées à tort dans le passé.

18. Après discussion, notamment dans le cadre des mesures provisoires ordonnées par le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam, Pays-Bas), la SVB a finalement encore délivré des attestations A 1 valables jusqu'au 1^{er} mai 2016. La saison n'est toutefois arrivée à son terme que le 22 mai 2016, de sorte qu'un litige subsiste encore en ce qui concerne ces dernières semaines.

19. Par décision du 28 avril 2016, le rechtbank Amsterdam (tribunal d'Amsterdam) a jugé que la SVB aurait dû délivrer des attestations A 1 valables pour toute la saison, c'est-à-dire jusqu'au 22 mai 2016.

20. La SVB a ensuite fait appel de cette décision devant la juridiction de renvoi.

21. Selon la juridiction de renvoi, Balandin et Lukashenko ne relèvent pas du champ d'application de l'article 2 du règlement n° 883/2004, dès lors qu'ils ne sont ni ressortissants d'un État membre, ni apatrides ou réfugiés. Ils ne pourraient bénéficier des dispositions de ce règlement que s'ils relevaient du champ d'application du règlement n° 1231/2010, dont la finalité est d'étendre, sous certaines conditions, le champ d'application du règlement n° 883/2004 et de son règlement d'application aux ressortissants de pays tiers.

22. Selon cette juridiction, il n'est pas contesté que Balandin et Lukashenko n'ont pas résidé aux Pays-Bas ou dans un autre État membre, mais ont séjourné et travaillé temporairement au sein de l'Union, au sens de l'article 1^{er}, sous k), du règlement n° 883/2004. Il existerait donc une incertitude sur le point de savoir si seuls les ressortissants de pays tiers résidant au sein de l'Union, au sens de l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 883/2004 ou bien également les ressortissants de pays tiers dans une situation telle que celle de Balandin et Lukashenko peuvent se prévaloir de l'article 1^{er}, du règlement n° 1231/2010.

23. Compte tenu de ses doutes quant à l'interprétation correcte du droit de l'Union, le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique) a décidé de surseoir à statuer et de saisir la Cour de la question préjudicielle suivante :

« L'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 doit-il être interprété en ce sens que les travailleurs salariés ressortissants d'un pays tiers, qui résident en dehors de l'Union mais travaillent temporairement dans différents États membres au service d'un employeur établi aux Pays-Bas, peuvent invoquer le (titre II du) règlement n° 883/2004 et le règlement n° 987/2009 ? »

24. Des observations écrites ont été présentées dans cette affaire par Balandin, Lukashenko et HOI (ci-après « Balandin e.a. »), la SVB, les gouvernements néerlandais, tchèque et français, ainsi que par la Commission. Balandin e.a., la SVB, le gouvernement néerlandais et la Commission ont également été entendus lors de l'audience du 4 juillet 2018.

III. Analyse

25. Par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si des ressortissants de pays tiers dans une situation telle que celle de Balandin et Lukashenko relèvent du champ d'application de l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 et, partant, du règlement n° 883/2004 et de son règlement d'application.

26. La juridiction de renvoi a été saisie de la présente affaire parce que la SVB a soutenu, dans le cadre de la procédure au principal, que Balandin et Lukashenko ne relevaient pas du champ d'application du règlement n° 1231/2010. Toutefois, la SVB est revenue sur sa position lors de l'audience devant la Cour. Compte tenu de ces circonstances, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir s'il existe encore un litige réel, tel qu'exigé par l'article 267 TFUE.

27. Les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence et le seuil pour refuser de statuer sur une question préjudicielle soumise par une juridiction nationale est élevé : un tel refus n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées¹². Par conséquent, il me semble que la Cour est tenue de répondre à la question qui lui est soumise, à moins que la demande de décision préjudicielle ne soit retirée.

28. L'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 prévoit deux conditions d'application. Premièrement, les ressortissants de pays tiers qui souhaitent se prévaloir de ce règlement doivent résider légalement sur le territoire d'un État membre ; deuxièmement, ils doivent se trouver dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État membre.

29. Il est constant que, en l'espèce, Balandin et Lukashenko remplissent la seconde condition d'application. La question litigieuse au principal est celle de savoir si Balandin et Lukashenko peuvent réellement être considérés comme « résid[ant] légalement sur le territoire d'un État membre » au sens du règlement n° 1231/2010.

30. Le règlement n° 1231/2010 ne contient aucune définition de l'expression « résident légalement sur le territoire d'un État membre » et une telle définition n'est pas non plus prévue par d'autres actes juridiques de l'Union. À ma connaissance, la Cour n'a jamais donné une telle définition aux fins de l'application de ce règlement (ou, d'ailleurs, du règlement qui l'a précédé, au libellé pratiquement identique).

31. À ce jour, la Cour a examiné indirectement le critère selon lequel les ressortissants de pays tiers doivent résider légalement sur le territoire d'un État membre, conformément à l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010, dans sa jurisprudence relative au second critère énoncé par cette disposition. Il découle clairement de cette jurisprudence que les ressortissants de pays tiers qui détiennent un titre de séjour dans un État membre remplissent ce critère¹³.

32. Toutefois, Balandin et Lukashenko ne bénéficient pas d'un titre de séjour. Ils entrent sur le territoire de l'Union avec un visa Schengen qui leur permet de séjourner légalement au sein de la zone Schengen pour une durée maximale de 90 jours sur une période de 180 jours¹⁴. Bien que cela n'ait pas pu être confirmé avec certitude lors de l'audience, il semblerait que ces visas Schengen soient également complétés par des visas nationaux, de façon à couvrir toute la saison de représentation, depuis le mois d'octobre jusqu'à la fin du mois de mai.

12 Voir arrêt du 16 juin 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, point 25 et jurisprudence citée). Voir également, à propos de litiges artificiels, arrêts du 11 mars 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), et du 16 décembre 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302). Voir, en outre, arrêt du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, point 14), dans lequel la Cour a jugé que le fait que les parties au principal soient d'accord sur le résultat à obtenir n'enlève rien à la réalité du litige.

13 Voir arrêts du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, point 27) ; du 13 juin 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, points 12 et 31), et du 18 novembre 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, point 29).

14 Voir article 1^{er}, paragraphe 1, du code des visas Schengen.

33. Par conséquent, il convient de déterminer si des ressortissants de pays tiers qui exercent une activité lucrative peuvent être considérés comme « résid[ant] légalement » sur le territoire d'un État membre lorsqu'ils ne bénéficient pas d'un titre de séjour, mais séjournent sur le territoire de l'Union munis d'un visa de court séjour.

34. Conformément à une jurisprudence constante, il découle tant des exigences de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité 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, une interprétation autonome et uniforme¹⁵.

35. Le règlement n° 1231/2010 ne contient aucun renvoi au droit national en ce qui concerne la signification des termes « résident légalement sur le territoire d'un État membre ». Il en résulte que ces termes doivent être considérés, aux fins de l'application du règlement n° 1231/2010, comme désignant une notion autonome du droit de l'Union, qui doit être interprétée de manière uniforme sur le territoire de l'ensemble des États membres¹⁶.

36. Il en va de même, mutatis mutandis, de la notion de « résidence » au sens de l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 883/2004 et de la notion de « séjour » au sens de l'article 1^{er}, sous k), de ce même règlement.

37. C'est également pour cette raison qu'il est sans importance, aux fins de la présente analyse, que les différentes versions linguistiques du règlement n° 1231/2010 soient formulées de façon quelque peu différente, comme mentionné par la juridiction de renvoi. La nécessité d'une interprétation autonome et uniforme d'un acte de l'Union exclut que celui-ci soit considéré isolément dans une de ses versions, mais exige, au contraire, qu'il soit interprété en fonction du but poursuivi par la mesure en cause¹⁷.

38. Étant donné que le droit de l'Union n'a pas pleinement harmonisé les conditions d'entrée, de séjour et de résidence des ressortissants de pays tiers, les critères prévus par le droit national de l'immigration s'appliquent malgré tout à la question de savoir si les conditions requises pour résider légalement sur le territoire d'un État membre sont remplies. Il convient toutefois de souligner que la qualification juridique du séjour d'un ressortissant d'un pays tiers en droit national n'est pas pertinente pour une analyse au regard du règlement n° 1231/2010.

39. Il découle de ce qui précède que la situation de Balandin et Lukashenko, d'une part, et celle des ressortissants de pays tiers séjournant aux Pays-Bas pour l'intégralité de la saison d'hiver, lesquels sont couverts par la sécurité sociale néerlandaise, d'autre part, ne sont pas comparables aux fins de la présente analyse. Selon une jurisprudence constante de la Cour, en cas de rattachement uniquement avec un État tiers et un seul État membre, le droit de l'Union ne s'applique pas et les ressortissants de pays tiers ne relèvent pas du champ d'application du règlement n° 1231/2010¹⁸. La situation de ces ressortissants de pays tiers relève donc uniquement du droit national.

40. En l'absence de définition dans l'acte juridique pertinent, il découle de la jurisprudence constante de la Cour qu'il y a lieu de tenir compte, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie¹⁹.

15 Voir arrêt du 19 septembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, point 49 et jurisprudence citée).

16 Voir arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja (C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, points 32 et 33 et jurisprudence citée).

17 Voir également, en ce sens, arrêt du 12 décembre 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, point 19 et jurisprudence citée).

18 Voir, par exemple, arrêts du 13 juin 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, point 32), et du 18 novembre 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, point 37).

19 Voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335, point 20). Voir également arrêts du 2 septembre 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, point 41 et jurisprudence citée), et du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja (C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 34 et jurisprudence citée).

41. Dans un premier temps, j'examinerai ci-dessous le contexte du règlement n° 1231/2010 et les objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie. Dans un second temps, sur la base de cette analyse, j'interpréterai les termes « résident légalement sur le territoire d'un État membre », afin de déterminer si Balandin et Lukashenko remplissent les conditions pour résider légalement sur le territoire d'un État membre.

A. Le contexte du règlement n° 1231/2010 et les objectifs poursuivis par la réglementation dont il fait partie

42. Le règlement n° 1231/2010 fait partie d'un ensemble complet de mesures législatives adoptées afin de clarifier et de simplifier le cadre juridique relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'Union, aussi bien pour les citoyens de l'Union que pour les ressortissants de pays tiers.

43. Le libellé de ce règlement est pratiquement identique à celui de son prédécesseur, le règlement n° 859/2003. Toutefois, alors que ce dernier règlement contenait des dispositions spéciales permettant aux États membres de limiter, dans une certaine mesure, le champ d'application du règlement en recourant à des critères nationaux spécifiques devant être remplis au préalable²⁰, le règlement n° 1231/2010 n'a pas repris de telles exceptions.

44. Comme l'indique son intitulé, le règlement n° 1231/2010 étend les dispositions relatives à la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres, à savoir le règlement n° 883/2004 et son règlement d'application, aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité.

45. Par conséquent, afin de bien comprendre le contexte et les objectifs du règlement n° 1231/2010, ce règlement doit être examiné à la lumière du règlement n° 883/2004.

46. En étendant l'application du règlement n° 883/2004 et de son règlement d'application à certains ressortissants de pays tiers, le règlement n° 1231/2010 vise à conférer à ces ressortissants de pays tiers, dans la mesure du possible, des droits *identiques* à ceux dont jouissent les citoyens de l'Union en ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale en application du règlement n° 883/2004²¹.

47. Les deux règlements visent donc à assurer que les personnes exerçant leur droit de libre circulation au sein de l'Union ne subissent pas de désavantages en ce qui concerne leurs droits de sécurité sociale. Il convient toutefois de relever que lesdits règlements n'ont pas pour objectif d'harmoniser les systèmes de sécurité sociale nationaux. Au contraire, ces règlements fixent des règles de conflit de lois qui déterminent le régime de couverture de sécurité sociale applicable²². Ces règles visent non seulement à empêcher que les intéressés, faute de législation qui leur est applicable, restent sans protection en matière de sécurité sociale, mais ont également pour objectif que les intéressés soient soumis, à tout moment, au régime de sécurité sociale d'un seul État membre²³.

²⁰ Voir annexe du règlement n° 859/2003.

²¹ Proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité [COM(2007) 439 final, p. 2 de l'exposé des motifs – contexte de la proposition]. Voir également le document n° 14762/01 du Conseil (2392^e session du Conseil – Emploi et politique sociale – Bruxelles, le 3 décembre 2001), pages 7 et 8, ainsi que les conclusions de la présidence du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, conclusion 21.

²² Proposition de règlement (CE) du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [COM(1998) 779 final, p. 1].

²³ Voir arrêts du 11 septembre 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, point 23 et jurisprudence citée), et du 5 juin 2014, I (C-255/13, EU:C:2014:1291, point 40 et jurisprudence citée).

48. Les règlements ne confèrent donc aucun droit de protection en matière de sécurité sociale, en tant que tel, mais déterminent le régime qu'il convient d'appliquer. Les règles de coordination ne s'appliquent que lorsqu'une personne est déjà affiliée au régime de sécurité sociale d'un État membre. Toutefois, c'est le droit national qui détermine les conditions d'une telle affiliation.

49. Bien qu'ils prévoient, en substance, les mêmes règles matérielles, les deux règlements se distinguent toutefois sensiblement en ce qui concerne leur champ d'application personnel. Le règlement n° 883/2004 s'applique à tous les citoyens de l'Union, aux apatrides et aux réfugiés, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants qui résident dans un État membre²⁴. Le règlement n° 1231/2010 s'applique, pour sa part, aux ressortissants de pays tiers, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants²⁵.

50. Dès lors, la question se pose de savoir s'il existe deux actes juridiques distincts poursuivant le même objectif.

51. Une première proposition que le règlement n° 883/2004 avait envisagé est que ce règlement serait également applicable aux ressortissants de pays tiers, à condition que ces derniers résident dans un État membre²⁶. Appliquer les mêmes règles aux ressortissants de pays tiers qu'aux citoyens de l'Union avait pour objectif d'éviter que les autorités des États membres aient à gérer des situations juridiques et administratives complexes ne concernant qu'un groupe limité de personnes²⁷. En outre, il avait été considéré comme « fondamentalement injuste » que des ressortissants de pays tiers travaillant légalement et assurés dans l'un des États membres soient traités différemment des citoyens de l'Union dès qu'ils franchiraient l'une des frontières internes à l'Union²⁸.

52. Toutefois, le règlement n° 883/2004 est fondé sur le droit de libre circulation des citoyens de l'Union. Dès les années 50, le législateur de l'Union a réalisé que la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union serait sérieusement entravée si ces travailleurs ne pouvaient pas emporter avec eux leurs droits de sécurité sociale²⁹. Comme les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas du même droit de libre circulation, il a fallu recourir à une autre base juridique pour étendre la coordination des régimes de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers³⁰. Contrairement au règlement n° 883/2004, le règlement n° 1231/2010 a en effet été adopté sur la base de l'article 79, paragraphe 2, sous b), TFUE.

53. L'article 79, paragraphe 2, TFUE permet à l'Union d'adopter des mesures précisant les droits des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans un État membre, y compris les conditions régissant la liberté de circulation et de séjour dans d'autres États membres. Cependant, comme le précise l'article 79, paragraphe 2, TFUE, c'est aux fins de l'article 79, paragraphe 1, TFUE que de telles mesures peuvent être adoptées, c'est-à-dire aux fins de la politique commune de l'immigration visant à assurer une gestion efficace des flux migratoires, un traitement équitable des ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans les États membres, ainsi qu'une prévention de l'immigration illégale et de la traite des êtres humains et une lutte renforcée contre celles-ci³¹.

24 Voir article 2 du règlement n° 883/2004.

25 Voir article 1^{er} du règlement n° 1231/2010.

26 Proposition de règlement (CE) du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [COM(1998) 779 final, p. 2].

27 Voir, en ce sens, considérant 8 du règlement n° 1231/2010.

28 Voir document du Conseil n° 12296/01, Annexe 2 [« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la coordination des systèmes de sécurité sociale – des paramètres en vue de la modernisation du règlement (CEE) n° 1408/71 », exposé des motifs], p. 11.

29 Voir règlement n° 3 de 1958 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, 30, p. 561) et document du Conseil n° 12296/01, Annexe 1 [« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale – paramètres en vue de moderniser le règlement (CEE) n° 1408/71 – texte des paramètres », p. 3.

30 Document du Conseil n° 12296/01, annexe 1 [« Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale – paramètres en vue de moderniser le règlement (CEE) n° 1408/71 », p. 4, se référant à l'arrêt du 11 octobre 2001, Khalil e.a. (C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, EU:C:2001:532).

31 Voir arrêt du 18 décembre 2014, Royaume-Uni/Conseil (C-81/13, EU:C:2014:2449, points 41 et 42).

54. La politique de l'Union en matière d'immigration, dont fait partie le règlement n° 1231/2010, est également fondée sur l'article 79 TFUE. Cette politique vise à attirer et à intégrer des travailleurs de pays tiers dans la population active des États membres de l'Union afin de satisfaire les besoins actuels et futurs du marché de l'emploi de l'Union et d'assurer le développement durable dans tous les pays. Simultanément, la politique de l'Union en matière d'immigration vise à assurer que les ressortissants de pays tiers travaillent légalement dans l'Union dans des conditions équitables et avec un niveau élevé de protection sociale. Cette politique ne vise néanmoins pas à effectuer une harmonisation générale des conditions d'entrée, de séjour et de résidence des ressortissants de pays tiers³².

55. Dans le contexte du règlement n° 1231/2010, cela signifie que si les ressortissants de pays tiers ont le même droit de coordination des régimes de sécurité sociale, l'application de la législation en matière de coordination ne leur donne aucun droit d'entrée, de séjour ou de résidence dans un État membre, ni aucun accès à son marché du travail³³. L'intéressé doit déjà résider légalement sur le territoire d'un État membre³⁴.

56. Dès lors, ce critère doit uniquement être rempli dans le premier État membre. En effet, afin de bénéficier de la coordination de la sécurité sociale dans un second État membre, les conditions de résidence légale ne doivent pas à nouveau être remplies lors de séjours temporaires. Une fois qu'un ressortissant d'un pays tiers a acquis le statut de résident légal dans un premier État membre, celui-ci peut simplement se déplacer vers le second pays, conformément à la législation nationale de ce pays en matière d'entrée et de séjour³⁵. Le statut de résident légal est donc en quelque sorte « exporté » vers le second État membre.

57. Toutefois, il convient de noter que ce statut ne peut être « exporté » qu'aussi longtemps qu'il subsiste dans le premier État membre.

58. C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'interpréter les termes « résident légalement sur le territoire d'un État membre » contenus dans le règlement n° 1231/2010.

B. La signification de l'expression « résident légalement sur le territoire d'un État membre » contenue dans le règlement n° 1231/2010

59. Dans leurs observations écrites, les parties à la présente procédure se sont concentrées sur la question de savoir si l'expression « résident légalement », au sens du règlement n° 1231/2010, devait être interprétée au regard de la notion de « résidence » telle que définie par le règlement n° 883/2004. L'ensemble des parties, ainsi que la juridiction de renvoi, ont considéré qu'il était établi que la présence des ressortissants de pays tiers concernés sur le territoire des États membres était, en tout état de cause, légale.

60. Conformément à l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 883/2004, le terme « résidence » désigne « le lieu où une personne réside habituellement ».

32 Voir, en ce sens, document du Conseil n° 16879/1/06 (« Conseil européen de Bruxelles 14 et 15 décembre 2006 – conclusions de la Présidence »), pages 6 à 12 et les documents cités, ainsi que la proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité [COM(2007) 439 final].

33 Voir considérant 10 du règlement n° 1231/2010.

34 Voir considérant 11 du règlement n° 1231/2010.

35 Voir proposition de règlement du Conseil visant à étendre les dispositions du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement (CE) n° [...] aux ressortissants des pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces dispositions uniquement en raison de leur nationalité [COM(2007) 439 final, p. 6 de l'exposé des motifs].

61. L'article 11 du règlement d'application du règlement n° 883/2004, lequel a consolidé la jurisprudence antérieure de la Cour, indique en outre que, aux fins du règlement n° 883/2004, le terme « résidence » renvoie au lieu où se trouve le « centre d'intérêt » de la personne concernée. La détermination de ce centre d'intérêt implique une évaluation des faits comprenant des éléments tels que la durée de la présence, les éventuelles activités exercées, la situation familiale et les liens de famille, les éventuelles activités non lucratives ou la résidence fiscale³⁶. De plus, lorsque la prise en compte de ces critères ne permet pas d'arriver à une conclusion définitive, la volonté de la personne en cause, telle qu'elle ressort de ces faits et circonstances est considérée comme déterminante pour établir le lieu de résidence de cette personne.

62. La notion de « résidence » contenue dans le règlement n° 883/2004 revêt donc un caractère factuel.

63. Il en va ainsi, étant donné que, en application du droit de l'Union, les citoyens de l'Union jouissent du droit général de libre circulation et de séjour au sein de tous les États membres. D'un point de vue juridique, aucune distinction ne peut être effectuée dans la relation qu'un citoyen de l'Union entretient avec un État membre spécifique sans tenir compte de la nationalité de cette personne. Les citoyens de l'Union bénéficient, de façon générale, d'un droit de séjour légal dans l'ensemble des États membres de l'Union. Par conséquent, la finalité du règlement n° 883/2004 ne consiste pas à déterminer si des citoyens de l'Union bénéficient ou non d'un droit de coordination de leurs droits de sécurité sociale, mais bien à déterminer l'État membre auquel ils sont de facto le plus étroitement liés. De même, les apatrides et les réfugiés bénéficient d'un tel droit sur la base des obligations internationales des États membres et ont donc été inclus dans le champ d'application du règlement n° 883/2004³⁷.

64. En revanche, les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas d'un droit général de libre circulation et de séjour au sein des États membres. Par conséquent, ils ne disposent pas non plus d'un droit général à une sécurité sociale « exportable ».

65. Le règlement n° 1231/2010 vise donc à déterminer, à titre d'étape préliminaire, si un ressortissant d'un pays tiers bénéficie ou non d'une coordination de ses droits de sécurité sociale en application du droit de l'Union. L'expression « résident légalement sur le territoire d'un État membre » revêt un caractère juridique. La définition de la notion factuelle de « résidence » contenue dans le règlement n° 883/2004 ne saurait donc jouer aucun rôle dans l'interprétation de l'expression « résident légalement sur le territoire d'un État membre » au sens du règlement n° 1231/2010. C'est la qualification juridique de la présence du ressortissant d'un pays tiers sur le territoire des États membres, au regard du droit de l'Union, qu'il convient de déterminer.

66. Dès lors, l'expression « résident légalement sur le territoire d'un État membre » au sens de l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010, la notion de « résidence » définie à l'article 1^{er}, sous j), du règlement n° 883/2004 et la notion de « séjour » définie à l'article 1^{er}, sous k), du même règlement, comme le « séjour temporaire », sont trois notions juridiques distinctes en droit de l'Union³⁸.

67. En l'absence de définition de la notion de « résidence légale » dans le règlement n° 1231/2010, il découle d'une jurisprudence constante de la Cour qu'il convient de tenir compte, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie³⁹.

36 Voir article 11, paragraphe 1, du règlement n° 987/2009.

37 Voir, en ce sens, arrêt du 11 octobre 2001, Khalil e.a. (C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, EU:C:2001:532, points 39 à 58).

38 Même si, dans certaines langues, telles que le néerlandais, une terminologie identique ou d'apparence identique est utilisée pour les trois notions.

39 Arrêt du 2 septembre 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, point 41 et jurisprudence citée).

68. Comme cela a été évoqué au point 52 des présentes conclusions, le règlement n° 883/2004 vise à coordonner les droits de sécurité sociale des personnes qui exercent leur liberté de circuler au sein de l'Union. Toutefois, les ressortissants de pays tiers ne jouissent généralement pas du droit de circuler et de séjourner librement au sein de l'Union. Au contraire, leur droit de circuler et de séjourner au sein de l'Union est toujours fondé sur des dispositions juridiques expresses conférant un tel droit. En l'absence d'harmonisation complète, de telles dispositions peuvent découler soit du droit de l'Union, soit du droit national.

69. Du point de vue du droit de l'Union, il existe un certain nombre d'instruments juridiques pouvant servir de fondement au droit de circuler et de séjourner des ressortissants de pays tiers. Dans le cadre de la présente affaire, il suffira de se concentrer sur les instruments juridiques relatifs aux travailleurs ressortissants de pays tiers, étant donné que Balandin et Lukashenko exercent une activité lucrative⁴⁰.

70. La directive « carte bleue »⁴¹ et la directive « transfert temporaire intragroupe »⁴² consacrent toutes deux expressément le droit pour les travailleurs ressortissants de pays tiers de circuler et de séjourner au sein de l'Union, en application du droit de l'Union. Tout ressortissant d'un pays tiers séjournant sur le territoire de l'Union au titre de ces instruments de droit de l'Union devrait être considéré comme « résid[ant] légalement » au sens du règlement n° 1231/2010. Il en va de même de tout accord d'association contenant des dispositions relatives au droit de circuler et de séjourner au sein de l'Union. La directive relative aux travailleurs saisonniers, bien qu'elle permette aux ressortissants de pays tiers de travailler au sein de l'Union de façon temporaire, ne consacre pas un tel droit et exclut expressément que les ressortissants de pays tiers résident sur le territoire de l'Union⁴³. Par conséquent, les ressortissants de pays tiers séjournant sur le territoire de l'Union au titre de cet instrument du droit de l'Union ne pourront en aucun cas être considérés comme « résid[ant] légalement » au sens du règlement n° 1231/2010⁴⁴.

71. De plus, le droit de circuler et de séjourner peut également découler d'un statut juridique fondé sur le droit national. Toutefois, comme les États membres ont la compétence exclusive de réglementer l'entrée, y compris le volume d'entrées, des ressortissants de pays tiers en vue de travailler, et vu que les conditions d'entrée, de séjour et de résidence des ressortissants de pays tiers ne sont pas complètement harmonisées, les critères permettant de bénéficier d'un tel statut peuvent varier sensiblement entre États membres⁴⁵. Par conséquent, il découle, selon moi, de l'économie générale et du contexte de la législation en cause – et en vue de faciliter le contrôle du statut juridique des

40 Parmi d'autres exemples, citons 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 2004, L 158, p. 77), la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44), ou la directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (JO 2016, L 132, p. 21).

41 Directive 2009/50/CE du Conseil, du 25 mai 2009, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (JO 2009, L 155, p. 17), article 18.

42 Directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe (JO 2014, L 157, p. 1), article 20.

43 Voir article 2 de la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier (JO 2014, L 95, p. 375, ci-après la « directive relative aux travailleurs saisonniers »).

44 Bien qu'ils ne soient pas considérés comme résidant légalement sur le territoire, les travailleurs saisonniers peuvent malgré tout bénéficier d'une couverture de sécurité sociale. Toutefois, leur droit de sécurité sociale est fondé, à titre exceptionnel, spécifiquement sur l'article 5, paragraphe 1, sous b), de la directive relative aux travailleurs saisonniers. De même, il existe d'autres instruments du droit de l'Union ou même des dispositions de droit national qui prévoient spécialement une couverture de sécurité sociale pour les ressortissants de pays tiers qui ne peuvent pas être considérés comme « résid[ant] légalement sur le territoire d'un État membre » au sens du règlement n° 1231/2010.

45 Voir, en ce sens, considérants 3 et 6 de la directive permis unique.

ressortissants de pays tiers – qu'un tel statut doit être attesté par un titre de séjour. Conformément au règlement relatif aux titres de séjour, le droit de l'Union entend par « titre de séjour » « toute autorisation délivrée par les autorités d'un État membre et permettant à un ressortissant d'un pays tiers de séjourner légalement sur son territoire, à l'exception [notamment] des visas»⁴⁶.

72. Outre les situations décrites précédemment aux points 69 à 71, je ne vois aucune situation dans laquelle un travailleur ressortissant d'un pays tiers serait considéré comme résidant légalement sur le territoire d'un État membre au sens du règlement n° 1231/2010, étant donné que les ressortissants de pays tiers ne bénéficient pas d'un droit général de libre circulation et de séjour au sein de l'Union.

73. Balandin et Lukashenko ont été admis aux Pays-Bas conformément au code des visas Schengen et, pour autant que l'on puisse en juger au regard du dossier national soumis à la Cour, conformément aux règles nationales en matière de visas. Ils ont également conclu un contrat de travail avec HOI, valable pour la période d'octobre à mai.

74. Peuvent-ils être considérés comme « résid[ant] légalement sur le territoire d'un État membre » au sens du règlement n° 1231/2010 ?

75. Je ne le pense pas.

76. Premièrement, Balandin et Lukashenko ne bénéficient d'aucun titre de séjour octroyé en application des instruments spécifiques de droit de l'Union mentionnés au point 70 et à la note 40 des présentes conclusions.

77. Deuxièmement, ils ne peuvent être considérés comme détenant un titre de séjour octroyé sur la base de critères prévus par le droit national, étant donné que les visas ne sont pas considérés comme « titres de séjour » en droit de l'Union⁴⁷.

78. Troisièmement, la présence de Balandin et Lukashenko aux Pays-Bas peut, en tout état de cause, uniquement être considérée comme légale pour la période au cours de laquelle ceux-ci sont autorisés à séjourner dans cet État membre. Étant donné que l'un des principes fondamentaux du règlement n° 1231/2010 est que la légalité de la résidence est « exportée » à partir du premier État membre vers d'autres États membres⁴⁸, les ressortissants de pays tiers doivent être considérés comme résidant légalement dans le premier État membre pour la totalité de la période durant laquelle la couverture est demandée. Même si une interprétation moins stricte de l'expression « résid[ant] légalement » était adoptée, la résidence ne serait légale qu'au maximum 90 jours, en application de leur visa Schengen. À cet égard, il ne suffit pas que Balandin et Lukashenko séjournent éventuellement légalement dans d'autres États membres. Dans des circonstances où la légalité de la résidence ne peut pas être exportée, les conditions de résidence légale doivent être remplies dans l'État membre suivant.

79. Dès lors, Balandin et Lukashenko ne peuvent pas être considérés comme résidant légalement sur le territoire d'un État membre et, par conséquent, ils ne relèvent pas du champ d'application du règlement n° 1231/2010.

46 Voir article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), du règlement relatif aux titres de séjour. Cela comprend également les titres de séjour octroyés en application de la directive permis unique.

47 Voir article 1^{er}, paragraphe 2, sous a), i), du règlement relatif aux titres de séjour.

48 Voir points 56 et 57 des présentes conclusions.

80. Tout d'abord, contrairement à ce qu'ont soutenu la SVB et le gouvernement néerlandais lors de l'audience, Balandin et Lukashenko ne peuvent pas non plus être considérés comme « résid[ant] légalement » aux Pays-Bas au sens du règlement n° 1231/2010 au motif que HOI est établi aux Pays-Bas. Bien que cela suffise à établir la résidence en application du règlement n° 883/2004, les deux patineurs sur glace doivent préalablement remplir les conditions prévues par le règlement n° 1231/2010 pour que les dispositions du règlement n° 883/2004 puissent également s'appliquer à eux.

81. J'ajouterai que tenir compte du lieu de travail dans le cadre du règlement n° 883/2004 afin d'établir le statut juridique d'un ressortissant d'un pays tiers imposerait que la personne concernée bénéficie effectivement du droit de travailler dans l'État membre en cause. Pour autant que cela ait pu être déterminé lors de l'audience, Balandin et Lukashenko travaillent aux Pays-Bas sans permis de travail dans la mesure où ils se fondent sur une exception permettant aux artistes de travailler aux Pays-Bas pour un maximum de 6 semaines au cours de toute période de 13 semaines. Laisant momentanément de côté la question de savoir si une telle exception est effectivement applicable à des artistes qui exercent une activité lucrative, à supposer même que Balandin et Lukashenko puissent se prévaloir de leur lieu de travail pour établir leur résidence légale dans un État membre, ils ne pourraient être considérés comme travaillant aux Pays-Bas que pour une période de 6 semaines au maximum.

82. Ensuite, contrairement à ce qu'a soutenu le gouvernement français, Balandin et Lukashenko ne peuvent pas être considérés comme relevant du champ d'application du règlement n° 1231/2010 par analogie avec la directive relative aux travailleurs saisonniers. Non seulement cette directive exclut spécifiquement la résidence sur le territoire de l'Union, mais elle exclut également les ressortissants de pays tiers qui exercent des activités pour le compte d'entreprises établies dans un autre État membre dans le cadre d'une prestation de services⁴⁹.

83. Enfin, le constat suivant lequel Balandin et Lukashenko ne relèvent pas du champ d'application du règlement n° 1231/2010 est corroboré par les conditions et les procédures applicables aux visas Schengen. L'article 15 du code des visas Schengen impose aux demandeurs d'un visa à entrées multiples de prouver qu'ils sont titulaires d'une assurance maladie en voyage adéquate et valable⁵⁰. En principe, les demandeurs contractent leur assurance dans leur pays de résidence⁵¹. En outre, les demandeurs déclarent, dans le cadre de leur demande de visa, qu'ils n'ont pas l'intention d'établir leur résidence au sein de l'Union et qu'ils ont un ancrage suffisant dans leur pays d'origine pour assurer leur retour dans celui-ci.

84. Par conséquent, je conclus que l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 doit être interprété en ce sens que les ressortissants de pays tiers qui travaillent dans différents États membres de l'Union au service d'un employeur établi aux Pays-Bas, mais qui ne bénéficient pas d'un titre de séjour en application du droit de l'Union ou du droit national ne peuvent pas invoquer le (titre II du) règlement n° 883/2004 ni le règlement n° 987/2009.

85. Enfin, Balandin e.a. soutiennent que l'application du règlement n° 1231/2010 à la situation de Balandin et Lukashenko est indispensable pour que HOI puisse fournir ses services dans d'autres États membres. Par conséquent, à titre de dernière étape, j'examinerai si la libre prestation de services dont bénéficie HOI a une quelconque incidence sur l'interprétation de l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010.

49 Voir article 2, paragraphes 1 et 3, sous a), de la directive relative aux travailleurs saisonniers.

50 Voir article 15, paragraphe 2, du code des visas Schengen.

51 Voir article 15, paragraphe 4, du code des visas Schengen.

C. La libre prestation de services dont bénéficie HOI a-t-elle une quelconque incidence sur l'interprétation de l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 ?

86. À l'audience, la SVB a soutenu l'argumentation de Balandin e.a. selon laquelle Balandin et Lukashenko doivent être considérés comme relevant du champ d'application du règlement n° 1231/2010 sous peine d'entraver la liberté de prestation de services dont bénéficie HOI au sein de l'Union. À cet égard, la SVB a expressément invoqué la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Vander Elst (C-43/93).

87. Dans l'arrêt Vander Elst, la Cour a jugé que la libre prestation de services, telle que consacrée dans l'actuel article 56 TFUE, exige la suppression de toute restriction lorsqu'elle est de nature à prohiber ou à gêner davantage les activités du prestataire de services établi dans un autre État membre, où il fournit légalement des services analogues⁵².

88. Quelques remarques s'imposent à cet égard.

89. Premièrement, la jurisprudence Vander Elst n'est pas pertinente dans le cadre de la présente affaire. L'arrêt Vander Elst et la jurisprudence qui en découle concernait des travailleurs détachés dans un autre État membre. Tous les travailleurs concernés remplissaient dès le départ les exigences légales de résidence et de travail dans l'État d'envoi⁵³. La question juridique soumise à la Cour était de savoir si, en détachant les travailleurs dans l'État de destination, ceux-ci accédaient au marché du travail de cet État et, dans l'affirmative, si l'État de destination pouvait, à ce titre, imposer des exigences supplémentaires⁵⁴.

90. Deuxièmement, HOI a la possibilité d'obtenir des titres de séjour pour Balandin et Lukashenko sur la base de la directive permis unique⁵⁵. Dès que Balandin et Lukashenko détiennent un titre de séjour, ils relèvent du champ d'application du règlement n° 1231/2010. Sur la base d'un tel titre de séjour, ils pourraient alors être détachés des Pays-Bas vers d'autres États membres où ils se produisent et pourraient, par conséquent, bénéficier des dispositions du règlement n° 883/2004 et de son règlement d'application.

91. Troisièmement, une conséquence du fait que HOI utilise une combinaison d'exceptions issues du droit de l'Union et du droit national est que Balandin et Lukashenko ne peuvent pas se prévaloir de certains droits dont ils auraient sinon bénéficié au titre du droit de l'Union (par exemple, de la directive permis unique) – et notamment le droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions de travail, y compris en matière de salaire et de licenciement, ainsi qu'en matière de santé et de sécurité au travail⁵⁶. Il serait absurde si le fait d'invoquer l'une des libertés fondamentales du droit de l'Union permettait de contourner l'un des principaux objectifs poursuivis par la politique de l'Union en matière de migration des travailleurs ainsi que par le règlement n° 1231/2010, à savoir d'offrir aux ressortissants de pays tiers des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union⁵⁷. De plus, un instrument du droit de l'Union ne devrait pas être interprété de telle façon à empêcher de constater qu'un abus de droits garantis par le droit de l'Union a été commis⁵⁸.

92. Par conséquent, je dois conclure que la liberté de prestation de services de HOI au sein de l'Union n'a pas d'incidence sur l'interprétation de l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010.

52 Voir arrêt du 9 août 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, point 14 et jurisprudence citée).

53 Voir, par exemple, arrêt du 9 août 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, point 3).

54 Arrêts du 9 août 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, point 11), et du 11 septembre 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, points 51 à 57 et jurisprudence citée). Voir également, en ce sens, mes conclusions dans l'affaire Danieli & C. Officine Meccaniche e.a. (C-18/17, EU:C:2018:288, points 85 à 95).

55 Voir article 3, paragraphe 1, de la directive permis unique.

56 Voir article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive permis unique.

57 Voir considérant 2 du règlement n° 1231/2010.

58 Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Halifax e.a. (C-255/02, EU:C:2005:200, point 69).

IV. Conclusion

93. Compte tenu de ce qui précède, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le Centrale Raad van Beroep (cour d'appel en matière de sécurité sociale et de fonction publique, Pays-Bas) :

L'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité, doit être interprété en ce sens que les ressortissants de pays tiers qui travaillent dans différents États membres de l'Union européenne au service d'un employeur établi aux Pays-Bas, mais qui ne bénéficient pas d'un titre de séjour en application du droit de l'Union ou du droit national, ne peuvent pas invoquer le (titre II du) règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ni le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.