



## Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. EVGENI TANCHEV  
présentées le 11 juillet 2019<sup>1</sup>

**Affaire C-447/18**

**UB**  
**contre**  
**Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava**

[demande de décision préjudicielle formée par le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque)]

« Renvoi préjudiciel – Égalité de traitement en matière de sécurité sociale – Discrimination fondée sur la nationalité – Absence de déplacement d'un travailleur – Transformation de l'État membre de résidence du travailleur résultant d'une dissolution d'État – Législation de l'État membre subordonnant à une condition de nationalité le droit à un avantage supplémentaire accordé aux médaillés aux Jeux olympiques et autres championnats internationaux – Ressortissant tchèque résidant en Slovaquie »

1. Le litige au principal offre à la Cour la possibilité de développer sa jurisprudence sur les circonstances dans lesquelles un avantage complémentaire réservé aux ressortissants d'un État membre doit être étendu à tous les ressortissants de l'Union européenne résidant dans cet État membre. L'avantage en cause (ci-après « l'indemnité complémentaire ») est accordé à des personnes ayant remporté des médailles aux Jeux olympiques et à d'autres manifestations sportives européennes et internationales.

2. La particularité du présent litige réside, non pas dans l'exercice du droit de libre circulation, mais dans le fait que la République socialiste tchécoslovaque a été scindée en deux États distincts avant l'adhésion de la République tchèque et de la République slovaque à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004. Par conséquent, un ressortissant tchèque résidant en Slovaquie qui demande l'indemnité complémentaire aux autorités de sécurité sociale slovaques ne saurait être considéré comme un travailleur *migrant*, étant donné qu'il vit depuis plus de 50 ans au sein de l'actuel État souverain de Slovaquie.

3. Le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) demande si une telle personne, désireuse d'obtenir l'indemnité complémentaire, peut néanmoins invoquer le règlement (CE) n° 883/2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale<sup>2</sup>, ainsi que le droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux consacré à l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

4. Je suis amené à apporter une réponse négative à cette question pour les raisons exposées dans la partie IV ci-après.

<sup>1</sup> Langue originale : l'anglais.

<sup>2</sup> Règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 (JO 2004, L 166, p. 1, rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 (JO 2009, L 284, p. 43) (ci-après le « règlement n° 883/2004 »).

## I. Le cadre juridique

### A. Le droit de l'Union

5. L'article 34 de la Charte est intitulé « Sécurité sociale et aide sociale ». Ses deux premiers paragraphes disposent :

« 1. L'Union reconnaît et respecte le droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux assurant une protection dans des cas tels que la maternité, la maladie, les accidents du travail, la dépendance ou la vieillesse, ainsi qu'en cas de perte d'emploi, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales.

2. Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. »

6. Aux termes des considérants 4 et 5 du règlement n° 883/2004 :

« (4) Il convient de respecter les caractéristiques propres aux législations nationales de sécurité sociale et d'élaborer uniquement un système de coordination.

(5) Il convient, dans le cadre de cette coordination, de garantir à l'intérieur de la Communauté aux personnes concernées l'égalité de traitement au regard des différentes législations nationales. »

7. L'article 1<sup>er</sup>, sous w), du règlement n° 883/2004 se lit comme suit :

« Aux fin du présent règlement :

[...]

w) le terme "pension" comprend également les rentes, les prestations en capital qui peuvent y être substituées et les versements effectués à titre de remboursement de cotisations, ainsi que, sous réserve des dispositions du titre III, les majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires ».

8. L'article 3 du règlement n° 883/2004, intitulé « Champ d'application matériel », dispose aux paragraphes 1, 3 et 5 :

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

- a) les prestations de maladie ;
- b) les prestations de maternité et de paternité assimilées ;
- c) les prestations d'invalidité ;
- d) les prestations de vieillesse ;
- e) les prestations de survivant ;
- f) les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles ;

- g) les allocations de décès ;
- h) les prestations de chômage ;
- i) les prestations de préretraite ;
- j) les prestations familiales.

[...]

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

[...]

5. Le présent règlement ne s'applique pas :

- a) à l'assistance sociale et médicale ;
- b) aux prestations octroyées dans le cas où un État membre assume la responsabilité de dommages causés à des personnes et prévoit une indemnisation, telles que les prestations en faveur des victimes de la guerre et d'actions militaires ou de leurs conséquences, des victimes d'un délit, d'un meurtre ou d'attentats terroristes, des personnes ayant subi un préjudice occasionné par les agents de l'État membre dans l'exercice de leurs fonctions ou des personnes ayant subi une discrimination pour des motifs politiques ou religieux ou en raison de leurs origines. »

9. L'article 4 du règlement n° 883/2004 est intitulé « Égalité de traitement ». Il prévoit :

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

10. L'article 5 est intitulé « Assimilation de prestations, de revenus ou d'événements ». Il dispose :

« À moins que le présent règlement n'en dispose autrement et compte tenu des dispositions particulières de mise en œuvre prévues, les dispositions suivantes s'appliquent :

- a) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d'autres revenus produit certains effets juridiques, les dispositions en cause de cette législation sont également applicables en cas de bénéfice de prestations équivalentes acquises en vertu de la législation d'un autre État membre ou de revenus acquis dans un autre État membre ;
- b) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire. »

11. L'article 70 du règlement n° 883/2004 est intitulé « Dispositions générales ». Il se lit comme suit :

« 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. »

### ***B. Le droit slovaque***

12. L'article 1<sup>er</sup> du zákon č. 112/2015 Z.z. o príspevku športovému reprezentantovi a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (loi n° 112/2015 sur les allocations aux représentants sportifs et sur la modification de la loi n° 461/2003 sur l'assurance sociale, telle que modifiée ; ci-après la « loi n° 112/2015 »), dans sa version applicable au litige au principal, dispose :

« La présente loi régit l'octroi d'une allocation aux représentants sportifs (ci-après l'“allocation”) sous la forme d'une prestation sociale publique ayant pour objet d'apporter la sécurité financière aux athlètes qui, en tant que représentants sportifs de la République tchécoslovaque, de la République socialiste tchécoslovaque, de la République fédérale tchécoslovaque, de la République fédérale tchèque et slovaque ou de la République slovaque, ont remporté une médaille aux Jeux olympiques, aux Jeux paralympiques, aux Deaflympics, aux championnats du monde ou aux championnats d'Europe. »

13. L'article 2, paragraphe 1, de la loi n° 112/2015, dans la même version, dispose :

« Peut prétendre à une allocation toute personne physique qui :

- a) a remporté, en tant que représentant sportif de la République tchécoslovaque, de la République socialiste tchécoslovaque, de la République fédérale tchécoslovaque, de la République fédérale tchèque et slovaque ou de la République slovaque,
  - 1. une médaille d'or (première place), d'argent (deuxième place) ou de bronze (troisième place) aux Jeux olympiques, aux Jeux paralympiques ou aux Deaflympics ;
  - 2. une médaille d'or (première place), d'argent (deuxième place) ou de bronze (troisième place) aux championnats du monde, ou une médaille d'or (première place) aux championnats d'Europe dans une discipline sportive inscrite par le Comité international olympique au programme des Jeux olympiques, par le Comité international paralympique au programme des Jeux paralympiques ou par le Comité international des sports des sourds au programme des Deaflympics, qui ont immédiatement précédé les championnats du monde ou les championnats d'Europe ou qui se sont tenus pendant l'année civile au cours de laquelle les championnats du monde ou les championnats d'Europe ont eu lieu ;
- b) est citoyen de la République slovaque ;
- c) a sa résidence principale sur le territoire de la République slovaque ou fait l'objet d'une réglementation spécifique ;
- d) ne perçoit pas une allocation similaire à l'étranger ;
- e) a atteint l'âge de retraite ; et
- f) a réclamé une prestation de retraite en vertu d'une réglementation spécifique. »

14. L'article 3 de la loi n° 112/2015, dans la même version, dispose :

« Le montant de l'allocation correspond à la différence :

- a) entre la somme de 750 euros et la somme des montants des prestations de retraite octroyées en vertu d'une réglementation spécifique et des prestations de retraite similaires versées à l'étranger, pour autant que la personne physique ait remporté :
  - 1. une médaille d'or au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 1 ;
  - 2. une médaille d'or au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, aux championnats du monde ; ou
- b) entre la somme de 600 euros et la somme des montants des prestations de retraite octroyées en vertu d'une réglementation spécifique et des prestations de retraite versées à l'étranger, pour autant que la personne physique ait remporté :
  - 1. une médaille d'argent au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 1 ;
  - 2. une médaille d'argent au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, aux championnats du monde ; ou

- c) entre la somme de 500 euros et la somme des montants des prestations de retraite octroyées en vertu d'une réglementation spécifique et des prestations de retraites versées à l'étranger, pour autant que la personne physique ait remporté :
1. une médaille de bronze au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 1 ;
  2. une médaille de bronze au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, aux championnats du monde ; ou
  3. une médaille d'or au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, aux championnats d'Europe. »

## II. Les faits et la question préjudicielle

15. Selon le registre des médailles tenu par le Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ministère de l'Éducation, des Sciences, de la Recherche et des Sports de la République slovaque), UB (ci-après le « requérant »), ressortissant tchèque, a remporté, en 1971, la médaille d'or au championnat d'Europe de hockey sur glace et la médaille d'argent au championnat du monde de hockey sur glace. Le 17 décembre 2015, il a invoqué le droit à l'indemnité complémentaire devant les autorités slovaques de sécurité sociale.

16. En application de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la loi n° 112/2015, la demande a été rejetée sur le fondement de la nationalité tchèque du requérant. Dans le cadre de la procédure devant le Krajský súd v Košiciach (cour régionale de Košice, Slovaquie), le requérant, se référant au droit de l'Union, a invoqué le caractère discriminatoire de la réglementation slovaque fondé sur sa nationalité. Selon lui, il n'a pas été tenu compte de sa résidence établie en Slovaquie depuis 52 ans.

17. Sur la base des documents afférents à la procédure législative, le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque, ci-après la « juridiction de renvoi ») a constaté que, au cours d'une réunion du 22 avril 2015, le gouvernement slovaque avait examiné un projet de loi sur les allocations aux représentants sportifs et avait notamment conclu que l'article 2 « devait être modifié dans son paragraphe 1, sous b), comme suit "est citoyen d'un État membre de l'Union, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse" ». Il a été jugé nécessaire de faire référence, dans le projet de loi, à la législation de l'Union relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

18. Toutefois, à la demande d'un certain nombre de membres de la Národná rada Slovenskej republiky (Conseil national de la République slovaque ; ci-après le « législateur »), le projet de loi a été modifié en ce sens que l'expression « d'un État membre de l'Union européenne » figurant à l'article 2 a été remplacée par « de la République slovaque ».

19. La raison invoquée à l'appui de cette proposition de modification tenait au fait que l'allocation en cause correspondait à une prestation sociale publique qui n'était pas une prestation de retraite et dont l'objectif était de contribuer à la sécurité financière des athlètes de haut niveau qui, en tant que [citoyens slovaques], avaient représenté la République slovaque ou ses prédécesseurs en droit. Par ailleurs, le projet de loi n'ayant pas pour vocation de contribuer à la sécurité financière des athlètes qui, bien qu'ayant représenté l'État concerné, étaient ressortissants d'autres États, il a été proposé de considérer la nationalité slovaque comme une des conditions d'ouverture du droit à l'allocation en cause.

20. Le législateur a finalement approuvé le projet de loi sur les allocations aux représentants sportifs ainsi que la clause de compatibilité avec le droit de l'Union qui l'accompagnait, selon laquelle le degré de compatibilité était « total » dans la mesure où le droit de l'Union, qu'il s'agisse du droit primaire, dérivé ou tertiaire, ne trouvait pas à s'appliquer audit projet.

21. Lorsqu'elle a formulé sa question préjudicielle au regard de la Charte, la juridiction de renvoi avait connaissance du fait que la Cour se prononcerait sur le respect du champ d'application de la Charte en se fondant sur son article 51, paragraphe 1, qui prévoit que les dispositions de cette dernière s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union<sup>3</sup>.

22. C'est pourquoi la juridiction de renvoi souligne que sa demande d'interprétation du droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et du droit à une aide sociale, qui sont consacrés à l'article 34 de la Charte, ne constitue pas une fin en soi, mais qu'elle vise davantage à attirer l'attention sur le fondement du litige, évoqué précédemment, dans le cadre de la procédure pendante devant la juridiction nationale qui est appelée à se prononcer sur la légalité de la procédure d'une autorité publique.

23. La juridiction de renvoi considère que l'allocation octroyée à un athlète ayant représenté l'État n'est pas seulement une prestation sociale publique, comme indiqué dans les documents afférents à la procédure législative. En effet, il ressort des différentes dispositions de la loi n° 112/2015, évoquées précédemment, que l'indemnité complémentaire est versée sur une base régulière et parallèlement à la prestation de retraite, afin de porter le montant de cette dernière à 750 euros [sous a)], à 600 euros [sous b)] ou à 500 euros [sous c)].

24. En outre, il ne fait aucun doute que le requérant, en tant que représentant de l'État dans le cadre d'un sport collectif, s'est trouvé dans une situation inégale par rapport à ses coéquipiers pour la seule raison que, contrairement à ces derniers, il n'était pas un ressortissant slovaque, bien qu'il ait lui aussi contribué par ses efforts et capacités sportives aux résultats collectifs de l'équipe nationale.

25. La juridiction de renvoi relève que, avant de déférer la demande de décision préjudicielle, elle a consulté en détail les arrêts rendus par la Cour dans les affaires C-399/09, Landtová<sup>4</sup>, C-361/13, Commission/Slovaquie<sup>5</sup>, concernant les primes de Noël, et C-433/13, Commission/Slovaquie<sup>6</sup>. Toutefois, elle a conclu que les arrêts n'étaient pas applicables à la présente affaire.

26. Dans ces circonstances, la juridiction de renvoi a suspendu la procédure et a saisi la Cour à titre préjudiciel en lui posant la question libellée comme suit :

« L'article 1<sup>er</sup>, sous w), et les articles 4 et 5 du [règlement n° 883/2004], lus en combinaison avec le droit à des prestations de sécurité sociale et à des avantages sociaux consacré à l'article 34, paragraphes 1 et 2, de la [Charte], peuvent-ils être interprétés, dans les circonstances du cas d'espèce, en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'une règle nationale selon laquelle l'institution slovaque de sécurité sociale considère que la condition fondamentale ouvrant le droit au supplément de pension aux représentants sportifs est la nationalité du demandeur, même si une autre condition légale, à savoir [le fait de faire partie de] l'équipe nationale des prédécesseurs en droit [de la République slovaque], y compris de la République socialiste tchécoslovaque, constitue toujours un élément de la réglementation nationale ? »

3 Arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), et ordonnance du 28 novembre 2013, Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810).

4 Arrêt du 22 juin 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415).

5 Arrêt du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-361/13, EU:C:2015:601).

6 Arrêt du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-433/13, EU:C:2015:602).

27. Des observations écrites ont été déposées devant la Cour par le gouvernement tchèque, le gouvernement slovaque et la Commission européenne. Ces derniers ont tous participé à l'audience qui s'est tenue le 7 mai 2019.

### III. Résumé des observations écrites

28. Le gouvernement tchèque fait valoir que l'indemnité complémentaire relève incontestablement du champ d'application matériel du règlement n° 883/2004. Selon une jurisprudence constante, une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où elle est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et où elle se rapporte à un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004<sup>7</sup>.

29. Premièrement, la législation slovaque prévoit que l'indemnité complémentaire est un droit. Il ne s'agit donc pas d'une prestation facultative, mais obligatoire. Deuxièmement, elle est versée automatiquement à ceux qui répondent à des critères objectifs, c'est-à-dire à ceux qui ont représenté la République slovaque ou l'État prédécesseur à des manifestations sportives internationales déterminées. Par conséquent, l'autorité compétente n'exerce aucun pouvoir d'appréciation individuelle ou discrétionnaire et s'abstient de tenir compte des besoins du demandeur. Troisièmement, l'indemnité complémentaire constitue une pension de vieillesse complémentaire, étant donné qu'elle est versée sur une base régulière et en parallèle avec la pension de vieillesse. Partant, elle est considérée comme une pension au sens de l'article 1<sup>er</sup>, sous w), du règlement n° 883/2004, qui s'étend aux pensions complémentaires<sup>8</sup>. En vertu d'une jurisprudence de la Cour, l'indemnité complémentaire correspond également à une prestation de vieillesse au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 883/2004<sup>9</sup>. Le fait que le montant de l'indemnité complémentaire ne dépend pas de celui du salaire perçu ou des périodes d'assurance accomplies ne remet pas en cause cette qualification<sup>10</sup>.

30. L'article 4 du règlement n° 883/2004 s'oppose à ce que l'octroi de l'indemnité complémentaire soit soumis à une condition de nationalité. En outre, l'élément déterminant pour l'octroi de l'indemnité complémentaire est de savoir si la personne concernée a représenté l'État, ou ses prédécesseurs, et a obtenu les résultats recherchés, et non si elle est citoyenne de l'État membre en question.

31. Le gouvernement slovaque conteste cette interprétation du droit de l'Union. Il souligne que, à l'origine, il était envisagé que les gouvernements tchèque et slovaque adoptent une approche coordonnée en matière d'octroi de l'indemnité complémentaire, les deux pays la versant aux résidents, tchèques ou slovaques, qui avaient représenté la République tchécoslovaque aux manifestations sportives internationales déterminées et à condition que cela ne conduise pas à un double versement. Pour cette raison, le gouvernement slovaque n'a pas proposé, dans un premier temps, de limiter le bénéfice de l'indemnité complémentaire aux ressortissants slovaques. Il ne l'a fait que lorsque le gouvernement tchèque s'est abstenu d'adopter une loi étendant le bénéfice de l'indemnité complémentaire aux ressortissants slovaques résidant en République tchèque. Ainsi, si le gouvernement slovaque était tenu de modifier la loi, il devrait accorder l'indemnité complémentaire aux ressortissants slovaques résidant tant en République tchèque qu'en Slovaquie, ainsi qu'aux ressortissants tchèques résidant en Slovaquie.

7 À cet égard, le gouvernement tchèque renvoie aux arrêts du 16 juillet 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, point 15), et du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-433/13, EU:C:2015:602, point 71). Ce sont les finalités et les conditions d'octroi, et non la qualification opérée par l'État membre, qui constituent des éléments déterminants. Voir arrêts du 16 juillet 1992, Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, point 14) ; du 10 octobre 1996, Hoever et Zachow (C-245/94 et C-312/94, EU:C:1996:379, point 17), et du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-433/13, EU:C:2015:602, point 70).

8 Le gouvernement tchèque renvoie, à cet égard, à l'arrêt du 20 janvier 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, point 27).

9 Le gouvernement tchèque renvoie à l'arrêt du 30 mai 2018, Czerwiński (C-517/16, EU:C:2018:350, point 45).

10 Ici, le gouvernement tchèque renvoie à l'arrêt du 20 janvier 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, point 29).

32. Le gouvernement slovaque fait valoir que l'indemnité complémentaire n'est pas une prestation de sécurité sociale au sens du règlement n° 883/2004 et qu'il ne relève pas non plus de prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 70 de ce même règlement.

33. La qualification de prestation de sécurité sociale repose sur les éléments constitutifs de l'allocation, à savoir ses finalités et ses conditions d'octroi. L'indemnité complémentaire ne se rapporte à aucun des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 833/2004<sup>11</sup>. Il ne s'agit pas non plus d'une prestation de retraite au sens de la jurisprudence de la Cour<sup>12</sup>. Elle est accordée indépendamment de l'existence d'une prestation de retraite. Elle est versée même si l'ancien athlète ne reçoit aucune pension. Son versement est exclu lorsque le montant des prestations de retraite dépasse un plafond spécifié<sup>13</sup>. L'indemnité complémentaire n'est pas financée sur les mêmes fonds que ceux qui servent au financement de la pension de vieillesse. Elle est versée directement par l'État. L'indemnité complémentaire ne vise pas non plus à répondre aux besoins des bénéficiaires<sup>14</sup>. Elle vise notamment à récompenser les athlètes de haut niveau pour leurs performances et à encourager les jeunes athlètes. Le montant versé ne dépend pas non plus de celui des cotisations effectuées, ni de la période d'assurance<sup>15</sup>.

34. En ce qui concerne les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 70 du règlement n° 883/2004, le gouvernement slovaque estime que l'indemnité complémentaire ne se rapporte à aucun des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1. Elle ne vise pas non plus à garantir un revenu minimum de subsistance. Par ailleurs, elle ne relève pas des prestations destinées aux personnes handicapées prévues à l'article 70, paragraphe 2, sous a), pas plus qu'elle n'est visée à l'annexe X du règlement n° 883/2004, comme l'exige l'article 70, paragraphe 2, sous c).

35. La référence à l'article 34 de la Charte n'a pas pour effet de modifier la thèse défendue par le gouvernement slovaque. L'indemnité complémentaire se situe en dehors du champ d'application du droit de l'Union<sup>16</sup>.

36. La Commission note que l'indemnité complémentaire n'est effectivement versée qu'à des personnes ayant atteint l'âge de la retraite et ayant réclamé une pension de retraite. Le fait qu'il s'agisse d'une allocation complémentaire ne s'oppose pas à ce qu'elle soit considérée comme une pension de vieillesse au sens du règlement n° 883/2004<sup>17</sup>. Néanmoins, la Commission n'est pas certaine que cette prestation relève du champ d'application du règlement n° 883/2004. Il s'agit d'un supplément visant à récompenser les mérites exceptionnels dans le cadre de la représentation du pays, susceptible d'être versé à un cercle restreint de personnes. Dès lors, la Commission constate que l'indemnité complémentaire en cause ne relève pas du champ d'application du règlement n° 883/2004, tout en considérant qu'il y a lieu d'examiner la question de savoir si la prestation relève du champ d'application du règlement (UE) n° 492/2011<sup>18</sup> et des dispositions du traité FUE.

11 Le gouvernement slovaque renvoie à l'arrêt du 25 juillet 2018, A (Aide pour une personne handicapée) (C-679/16, EU:C:2018:601, points 32 et 33).

12 Le gouvernement slovaque renvoie à l'arrêt du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-361/13, EU:C:2015:601, point 56).

13 Le gouvernement slovaque renvoie aux arrêts du 20 janvier 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, point 27), voir également arrêt du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-361/13, EU:C:2015:601, point 56).

14 Le gouvernement slovaque renvoie aux arrêts du 5 juillet 1983, Valentini (171/82, EU:C:1983:189, point 14) et du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-361/13, EU:C:2015:601, point 55).

15 Arrêt du 5 juillet 1983, Valentini (171/82, EU:C:1983:189, point 14).

16 Le gouvernement slovaque renvoie à l'arrêt du 16 septembre 2004, Baldinger (C-386/02, EU:C:2004:535).

17 La Commission renvoie aux arrêts du 20 janvier 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, points 25 à 29) ; du 16 septembre 2015, Commission/Slovaquie (C-361/13, EU:C:2015:601, point 55), et du 30 mai 2018, Czerwiński (C-517/16, EU:C:2018:350, points 33 et 34 et jurisprudence citée).

18 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1)

37. En revanche, la Commission conclut qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si l'indemnité complémentaire correspond à un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011<sup>19</sup>, puisqu'il est possible de répondre à la question préjudicielle sur la base des dispositions du droit primaire, à savoir le traité FUE.

38. À cet égard, la Commission fait référence à l'article 18 TFUE ainsi qu'à l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire *Tas-Hagen et Tas*<sup>20</sup>, qui, selon elle, permet à la requérante d'invoquer son statut de travailleur au titre de l'article 45 TFUE.

#### IV. Analyse

39. L'indemnité complémentaire ne relève ni du règlement n° 883/2004 ni du règlement n° 492/2011, et se situe en dehors du champ d'application du droit primaire de l'Union relatif à la libre circulation auquel fait référence la Commission<sup>21</sup>. Cela étant, l'article 34 de la Charte n'a pas vocation à être appliqué dans la mesure où la situation dans l'affaire au principal n'est pas « régie » par le droit de l'Union<sup>22</sup>.

40. En ce qui concerne le règlement n° 883/2004, il est de jurisprudence constante que « la distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement n° 883/2004 et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale de prestation de sécurité sociale »<sup>23</sup>. En toute hypothèse, pour relever du champ d'application du règlement n° 883/2004, une législation nationale doit se rapporter à l'un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, dudit règlement<sup>24</sup>.

41. L'indemnité complémentaire ne se rapporte pas à l'un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 (voir point 8 des présentes conclusions). Selon une jurisprudence constante de la Cour, une prestation peut être considérée comme une « prestation de sécurité sociale » dans la mesure où, d'une part, elle est octroyée aux bénéficiaires en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire de leurs besoins personnels, sur la base d'une situation légalement définie, et où, d'autre part, elle se rapporte à l'un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004<sup>25</sup>. L'indemnité complémentaire est plutôt une rétribution des performances obtenues par des représentants nationaux lors de manifestations sportives internationales. Le fait que, en pratique, elle soit versée à des personnes qui ont atteint l'âge de la retraite ne suffit pas pour la faire figurer au nombre des prestations de vieillesse visées à l'article 3, paragraphe 1. Comme expliqué à l'audience par l'agent du gouvernement slovaque, l'indemnité complémentaire se rattache aux seuls bénéficiaires de la pension de vieillesse qui perçoivent le montant maximal de la prestation fixé par l'État membre, ce qui a pour effet de réduire la somme versée à ces personnes. L'ouverture du droit à l'indemnité complémentaire n'a aucun rapport de droit avec la perception de la pension.

19 La Commission renvoie aux arrêts du 31 mai 1979, *Even et ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144) ; du 27 septembre 1988, *Matteucci* (235/87, EU:C:1988:460, point 16), et du 16 septembre 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535, points 17 à 19).

20 Arrêt du 26 octobre 2006 (C-192/05, EU:C:2006:676, points 16, 30 et dispositif).

21 Dès lors, la situation dans la procédure au principal est fondamentalement différente de celle examinée par la Cour dans son arrêt du 22 juin 2011, *Landtová* (C-399/09, EU:C:2011:415).

22 Voir arrêt du 8 mai 2019, *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, point 63).

23 Arrêts du 30 mai 2018, *Czerwiński* (C 517/16, EU:C:2018:350, point 33 et jurisprudence citée), et du 25 juillet 2018, *A* (Aide pour une personne handicapée) (C-679/16, EU:C:2018:601, point 31).

24 Arrêt du 30 mai 2018, *Czerwiński* (C 517/16, EU:C:2018:350, point 34 et jurisprudence citée).

25 Arrêt du 14 mars 2019, *Dreyer* (C-372/18, EU:C:2019:206, point 32 et jurisprudence citée).

42. Il est de jurisprudence constante de la Cour que, afin de déterminer si l'indemnité complémentaire peut être qualifiée de « prestation de vieillesse » au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 883/2004, et partant de prestation de sécurité sociale, il convient d'apprécier les éléments constitutifs de cet avantage, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi<sup>26</sup>.

43. L'indemnité complémentaire est accordée aux personnes qui ont atteint un haut niveau de performance lors de manifestations sportives internationales. Elle a pour objet de rétribuer cette performance et d'encourager les jeunes athlètes. J'en conclus donc que l'indemnité complémentaire s'apparente davantage à la prime de Noël dans l'affaire *Commission/Slovaquie*<sup>27</sup>, et qui n'a pas été considérée comme une prestation de vieillesse au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 883/2004, qu'au pécule de vacances versé exclusivement aux bénéficiaires d'une pension de retraite ou de survie, dont les sources de financement sont les mêmes que celles prévues pour le financement de la pension dans l'affaire *Noteboom*<sup>28</sup>, et qui a été qualifiée de prestation de vieillesse<sup>29</sup>. Dans le cas présent, l'indemnité complémentaire est financée, non pas sur les mêmes fonds que les pensions, mais directement par l'État et, comme évoqué précédemment, elle n'a aucun lien avec le système de pension, hormis la réduction du montant maximal de la pension de vieillesse versé aux anciens athlètes, conformément au droit slovaque.

44. Bien que je reconnaisse que l'allocation en cause dans l'affaire *Commission/Slovaquie* (C-361/13) a été versée à un large groupe de bénéficiaires et la prestation en cause dans l'affaire au principal à un groupe restreint, le nombre modeste de bénéficiaires, lié aux performances obtenues lors de manifestations sportives d'élite, ne fait que souligner la différence entre cette allocation et les suppléments qui se rattachent à la pension de vieillesse.

45. En ce qui concerne les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif prévues à l'article 3, paragraphe 3, et à l'article 70 du règlement n° 883/2004, je partage les arguments du gouvernement slovaque repris au point 34 des présentes observations selon lesquels l'indemnité complémentaire peut difficilement relever de l'article 70. Je constate que l'article 3, paragraphe 5, sous a), exclut expressément l'« assistance sociale » du champ d'application du règlement n° 883/2004<sup>30</sup> et que l'article 70, paragraphe 2, sous a), point i), de ce même règlement renvoie aux branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1, qui sont destinées « à couvrir à titre complémentaire, subsidiaire ou de remplacement, les risques [énumérés] à l'article 3, paragraphe 1 »<sup>31</sup>. Comme je l'ai expliqué au point 41 des présentes observations, je suis parvenu à la conclusion que l'indemnité complémentaire ne concerne aucune des catégories énumérées dans cette disposition et qu'il s'agit plutôt d'une allocation spécifique destinée à récompenser l'excellence sportive. L'indemnité complémentaire n'est pas envisagée par l'annexe X du règlement n° 883/2004, et elle ne vise pas à octroyer un niveau minimum de subsistance.

46. L'indemnité complémentaire ne relève pas non plus de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 en tant qu'« avantage social » dont les caractéristiques essentielles excluent les prestations liées au service rendu à l'État. Un système de reconnaissance nationale ne saurait relever de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011<sup>32</sup>. En outre, l'absence de versement de l'indemnité

26 Arrêt du 16 septembre 2015, *Commission/Slovaquie* (C-361/13, EU:C:2015:601, point 54).

27 Arrêt du 16 septembre 2015, *Commission/Slovaquie* (C-361/13, EU:C:2015:601).

28 Arrêt du 20 janvier 2005, *Noteboom* (C 101/04, EU:C:2005:51, point 27).

29 En application de l'article 4, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1971, L 149, p. 2), tel que modifié par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997 L 28, p. 1), et par le règlement (CE) n° 1606/98 du Conseil, du 29 juin 1998 (JO 1998, L 209, p. 1). Cette disposition a été abrogée par l'article 90 du règlement n° 883/2004.

30 Voir, par exemple, arrêt du 27 mars 1985, *Hoeckx* (249/83, EU:C:1985:139, points 11, 12 et 14).

31 Voir arrêt du 29 avril 2004, *Skalka* (C-160/02, EU:C:2004:269), dans lequel le paiement en cause était une « prestation spéciale à caractère non contributif ».

32 Arrêt du 31 mai 1979, *Even et ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144, points 23 et 24). Voir également arrêt du 16 septembre 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535, points 17 et 19).

complémentaire à un ressortissant tchèque résidant en Slovaquie va uniquement à l'encontre de l'objectif visant à faciliter la mobilité des travailleurs<sup>33</sup>. Cela concerne un petit nombre de travailleurs de l'Union, à savoir les ressortissants tchèques qui avaient représenté l'ancienne République tchécoslovaque et qui souhaitent quitter la République tchèque pour la République slovaque.

47. En d'autres termes, le fait de réserver l'indemnité complémentaire aux seuls ressortissants slovaques n'a pas pour effet de décourager de manière globale ou générale la mobilité à travers l'Union des travailleurs désireux de travailler en Slovaquie<sup>34</sup>, ce fait découlant du refus des autorités slovaques de verser l'indemnité complémentaire à des ressortissants tchèques. Pourtant, comme il est expliqué dans les observations écrites du gouvernement slovaque et par l'agent de celui-ci à l'audience, les deux États membres avaient engagé des pourparlers préalablement à l'adoption de la loi en cause au principal, une réponse coordonnée ayant été envisagée, laquelle consisterait en ce que les deux pays accordent le bénéfice de l'indemnité complémentaire à leurs propres ressortissants, indépendamment du lieu de résidence.

48. Enfin, la Commission s'est fondée à tort sur l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire Tas-Hagen et Tas. Dans cette affaire, le refus du gouvernement néerlandais de verser à ses propres ressortissants la prestation instituée au profit des victimes civiles de guerre, parce qu'ils ne résidaient pas en Espagne, relevait de l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité au titre de l'article 18 CE, et non d'une situation purement interne. En effet, les intéressés avaient exercé leur droit de libre circulation en allant vivre en Espagne, c'est-à-dire un État membre autre que celui dont ils étaient ressortissants<sup>35</sup>. La Cour a jugé que « l'exercice par M<sup>me</sup> Tas-Hagen et M. Tas d'un droit reconnu par l'ordre juridique communautaire ayant eu une incidence sur le droit de ces derniers à l'obtention d'une prestation prévue par la réglementation nationale, une telle situation ne saurait être considérée comme étant purement interne et n'ayant aucun rattachement au droit communautaire »<sup>36</sup>.

49. Or, il est constant que le requérant n'a jamais été amené à exercer son droit à la libre circulation en vertu de l'article 45 TFUE. L'application de la jurisprudence Tas-Hagen et Tas de la Cour se justifierait ainsi dans un litige opposant un ressortissant tchèque aux autorités tchèques de sécurité sociale en cas de refus de paiement d'une prestation, en raison de l'exercice par ce ressortissant tchèque de son droit de libre circulation en établissant sa résidence dans un État membre autre que la République tchèque, y compris la République slovaque. Cependant, de tels faits ne se sont pas produits dans l'affaire au principal. Les circonstances de l'affaire au principal opposent un ressortissant tchèque, qui n'a jamais exercé son droit de libre circulation, à son État membre de résidence, à savoir la Slovaquie, où il a toujours résidé depuis l'adhésion de cet État membre à l'Union européenne.

50. Dans la mesure où le présent litige n'entre pas dans le champ d'application matériel du droit de l'Union, l'article 34 de la Charte ne trouve pas à s'appliquer.

## V. Conclusion

51. Je propose donc de répondre à la question préjudicielle posée par le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque) de la manière suivante :

L'article 1<sup>er</sup>, sous w), et les articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, lus en combinaison avec le droit à des prestations de sécurité sociale et à des avantages sociaux consacré à l'article 34,

33 Arrêt du 27 mars 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, point 20).

34 Voir arrêt du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg (C-111/91, EU:C:1993:92), en ce qui concerne la situation examinée par la Cour au sujet des périodes de résidence requises au Luxembourg avant que l'allocation de naissance et de maternité puisse être versée.

35 Arrêt du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, point 25).

36 Arrêt du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, point 28).

paragraphes 1 et 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ne sauraient être interprétés, dans les circonstances du cas d'espèce, en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'une règle nationale selon laquelle l'institution slovaque de sécurité sociale considère que la condition fondamentale ouvrant le droit au supplément de pension aux représentants sportifs est la nationalité du demandeur, même si une autre condition légale, à savoir le fait de faire partie de l'équipe nationale des prédécesseurs en droit de la République slovaque, y compris de la République socialiste tchécoslovaque, constitue toujours un élément de la réglementation nationale.