

LA PROTECTION DES DROITS SOCIAUX DANS LA JURISPRUDENCE DE LA CJCE PAR LE JEU DES DISPOSITIONS DU TRAITÉ RELATIVES À LA CITOYENNETÉ

par George Arestis

Ce bref exposé portera principalement sur les points ci-après.

1. Selon le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) (ci-après, le « Traité »), les politiques sociales ne relèvent, en principe, pas du droit de l'Union, mais sont régies par les États membres.
2. La jurisprudence de la Cour de justice a permis d'empiéter sur cette compétence quasi exclusive des États membres.
3. La Cour a mis en place une abondante jurisprudence sur la protection des droits sociaux en s'appuyant principalement sur les dispositions du Traité concernant la citoyenneté européenne, en combinaison avec les dispositions antidiscriminatoires.
4. Les divers stades, plus progressistes, de l'évolution de la jurisprudence de la Cour en matière de protection des droits sociaux traduisent une approche qui tend à une utilisation plus positive et indépendante des dispositions du Traité sur la citoyenneté.

La suppression graduelle des frontières nationales et la mobilité accrue des citoyens européens qui en résulte ne pouvaient manquer de susciter de grandes attentes quant aux droits dont jouiraient ces derniers dans les pays où ils choisiraient de s'établir. Il était également inévitable que ce processus transforme le cadre réglementaire classique de l'État-nation. Il se reflète aussi dans la jurisprudence de la Cour de justice européenne. Il y a 30 ans, la Cour s'occupait de questions d'étiquetage, de composition des produits, de licences d'importation ; aujourd'hui, on lui demande souvent de statuer sur l'incidence de la législation européenne dans des domaines qui sont traditionnellement du ressort des États membres : impôts, éducation, droit pénal et, bien entendu, organisation des systèmes de sécurité sociale. L'une des évolutions les plus spectaculaires de la jurisprudence de la Cour concerne d'ailleurs la notion de citoyenneté européenne, qui permet désormais aux citoyens de l'Union, en vertu de leur statut de *cives europeum*, de jouir de droits non économiques.

La deuxième partie du Traité de Lisbonne (TFUE), intitulée « Non-discrimination et citoyenneté de l'Union », est placée juste avant la partie concernant les politiques communautaires, qui contient sept articles. Le premier paragraphe de l'article 20 du TFUE institue une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. L'article précise que la citoyenneté de l'Union

s'ajoute à la citoyenneté nationale. La notion de citoyenneté européenne avait été introduite pour la première fois par le Traité de Maastricht en 1992, dans le souci de rassembler les ressortissants des États membres.

Au départ, la Cour a eu une interprétation conservatrice de ces dispositions. Ainsi, en 1997, dans l'affaire Land Nordrhein-Westfalen c. Uecker et Jacquet¹, elle a affirmé que les dispositions sur la citoyenneté n'avaient pas vocation à étendre le champ d'application matériel du Traité à des situations internes auxquelles le droit communautaire ne s'appliquait pas.

La Cour a, effectivement, montré peu d'empressement à appliquer les nouvelles dispositions en matière de citoyenneté. Par exemple, dans l'affaire Skanavi², en 1996, elle a estimé que l'article 43 du TCE (devenu à présent l'article 49 du TFUE) sur la liberté d'établissement s'appliquait aux faits, et qu'il n'était donc pas nécessaire de prendre en considération l'article 18 (1) du TCE.

Cependant, l'affaire Garcia Avello³, en 2003, est venue jeter le doute sur l'approche suivie jusqu'alors par la Cour, puisque celle-ci a utilisé les dispositions sur la citoyenneté pour faire entrer un certain nombre de situations dans le champ d'application du Traité. Dans cette affaire, la Cour s'est montrée disposée à établir le droit à l'égalité de traitement même dans des situations où le droit à la liberté de circulation et de séjour n'entraînait pas directement jeu.

Le revirement le plus notable de l'approche de la Cour de justice européenne est intervenu en 2002 à l'occasion de l'affaire Baumbast⁴, qui portait sur le droit de séjour garanti par l'article 18 du TCE (article 21 du TFUE). La Cour a ici considéré qu'un citoyen de l'Union qui ne jouissait plus du droit de séjour en tant que travailleur migrant dans l'État membre d'accueil pouvait, en tant que citoyen de l'Union, jouir de ce droit par application directe de l'article 18 (1) du TCE. En outre, la Cour a insisté sur l'importance que revêtaient les dispositions sur la citoyenneté pour tous les ressortissants d'un État membre, et en particulier sur leurs implications pour les migrants n'exerçant pas d'activité économique.

Concernant les faits de la cause, la Cour a considéré que l'article 18 du TCE s'appliquait même si le ressortissant allemand ne remplissait pas les conditions prévues par la directive 90/364⁵ (aujourd'hui abrogée et remplacée par la directive 2004/38/CE), qui subordonnait le droit de séjourner dans un autre État membre à la

¹ Arrêt du 5 juin 1997, *Land Nordrhein-Westfalen c. Uecker et Jacquet*, C-64/96 et C-65/96, ECLI:EU:C:1997:285

² Arrêt du 29 février 1996, *Skanavi et Chryssanthakopoulos*, C-193/94, ECLI:EU:C:1996:70

³ Arrêt du 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539

⁴ Arrêt du 17 septembre 2002, *Baumbast*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493

⁵ Directive n° 90/364/CEE du Conseil relative au droit de séjour.

condition de disposer de suffisamment de ressources et d'une assurance maladie dans l'État d'accueil. La Cour a ajouté que ces restrictions devaient être appliquées dans le respect des principes généraux du droit communautaire, et notamment du principe de proportionnalité.

Le refus des autorités britanniques de laisser M. Baumbast s'établir au Royaume-Uni au motif qu'il n'était pas couvert par l'assurance médicale d'urgence dans l'État d'accueil constituait de ce fait une ingérence disproportionnée dans le droit de séjour directement garanti par le Traité.

Cet arrêt a révolutionné le droit à la liberté de circulation, en ce que le droit de séjourner dans un État d'accueil a été conféré à tout citoyen de l'Union, qu'il exerce ou non une activité économique.

Ce raisonnement a aussi été appliqué dans l'arrêt Grzelczyk⁶. Dans cette affaire, la Cour de justice a d'abord rappelé qu'en l'état actuel du droit de l'Union européenne, le droit des ressortissants d'un Etat membre de séjourner dans un autre Etat membre n'était pas inconditionnel. Cependant, étant donné que M. Grzelczyk était un citoyen de l'Union et qu'il résidait légalement en Belgique, il entrait dans le champ d'application du Traité et était protégé par l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité garantie par l'article 12 du TCE (article 18 du TFUE). Même si les États membres pouvaient exiger des étudiants qui remplissent les conditions prévues par la directive « Etudiants »⁷, un État d'accueil ne pouvait refuser en soi une prestation sociale à un étudiant au motif qu'il ne disposait plus de ressources suffisantes, et lui retirer ou refuser de lui renouveler son titre de séjour.

La Cour a estimé que les autorités belges devaient apporter une aide temporaire à l'étudiant étranger comme elles le feraient pour un citoyen belge. Selon la Cour, il devait aujourd'hui exister une « certaine solidarité » entre les ressortissants d'un État membre et les ressortissants d'un État membre d'accueil. Le droit à ces prestations n'était toutefois pas inconditionnel. En effet, les ressortissants étrangers ne devaient pas représenter « une charge financière déraisonnable » pour l'État d'accueil.

Afin de mieux comprendre l'évolution de la jurisprudence de la Cour en la matière, notamment celle qui concerne les prestations sociales en relation avec les dispositions sur la citoyenneté, il convient de garder à l'esprit un certain nombre de faits essentiels. Il est ici un aspect économique qui ne peut être séparé de l'aspect juridique. En effet, les citoyens de l'Union tirent leurs droits de l'application de la législation européenne, mais, au final, c'est l'État membre concerné qui assure la

⁶ Arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458

⁷ Directive (2004/114/CE du Conseil relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

jouissance de ces droits et en supporte le coût. Ce point mérite d'être souligné car il semble imprégner certaines décisions majeures de la Cour qui ont façonné sa jurisprudence. Dans les affaires Baumbast et Grzelczyk, et dans d'autres affaires qui seront évoquées plus avant, la Cour s'est efforcée de donner effet aux dispositions sur la citoyenneté en accordant certaines prestations sociales aux citoyens de l'Union, tout en veillant à ce que les ressortissants étrangers ne finissent pas par représenter une charge financière déraisonnable pour l'État d'accueil.

Si les dispositions relatives à la citoyenneté revêtent une si grande importance en ce qui concerne l'octroi des prestations sociales, c'est qu'en principe, les politiques sociales ne relèvent pas de la compétence de la législation européenne et sont régies par la législation nationale de chaque État membre (compétence partagée entre l'Union et les États membres, article 4 du TFUE). C'est en s'appuyant sur l'article 18 du TCE (article 21 du TFUE), lu en combinaison, notamment, avec l'article 12 du pré-traité de Lisbonne (devenu à présent l'article 18 du TFUE), qui interdit la discrimination fondée sur la nationalité, que la Cour a pu empiéter sur cette compétence quasi exclusive des États membres. Elle a considéré qu'un citoyen de l'Union avait droit à certaines prestations et que les lui refuser restreindrait son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, et constituerait par ailleurs une discrimination fondée sur la nationalité.

La Cour est intervenue pour la première fois sur cette question dans l'affaire Martinez Sala⁸ en 1998, lorsqu'elle a appliqué les dispositions sur la citoyenneté dans le cadre d'une demande d'allocation pour éducation des enfants. Le raisonnement de la Cour était fondé sur les faits suivants : Mme Martinez Sala était une ressortissante espagnole qui vivait en Allemagne depuis un certain temps. Cependant, lorsqu'elle a eu un enfant et a demandé à bénéficier de l'allocation pour éducation des enfants, elle ne disposait pas de titre de séjour. Les autorités allemandes lui ont refusé la prestation au motif qu'elle n'avait pas la nationalité allemande ni ne possédait de titre de séjour.

La Cour a jugé que Mme Martinez Sala entrait dans le champ d'application des dispositions sur la citoyenneté, en ce qu'il s'agissait d'une ressortissante d'un État membre qui résidait dans un État membre d'accueil. La Cour a aussi estimé qu'elle résidait légalement en Allemagne même si elle n'était pas titulaire d'un titre de séjour, conclusion tirée du fait que les autorités nationales ne lui avaient pas demandé de quitter le pays.

À la suite de l'affaire Martinez Sala, la Cour a été saisie de plusieurs dossiers touchant aux prestations sociales. Elle a ainsi clairement indiqué que, dès lors qu'un

⁸ Arrêt du 12 mai 1998, *Martinez Sala*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217

citoyen de l'Union résidait en toute régularité dans un État membre d'accueil, il pouvait s'appuyer sur le principe de l'égalité de traitement pour réclamer des prestations sociales.

La décision rendue dans l'affaire Grzelczyk a été appliquée en 2005 dans l'affaire Bidar⁹, déférée à la Cour par une juridiction du Royaume-Uni. Cette affaire concernait l'octroi d'une aide à des étudiants qui poursuivaient leur cursus dans un État membre d'accueil. La Cour a souligné qu'il était loisible à tout État membre de s'assurer que l'octroi d'aides visant à couvrir les frais de subsistance d'étudiants originaires d'autres États membres n'entraîne pas une charge déraisonnable qui puisse avoir des conséquences sur le niveau global de l'assistance que cet État serait en mesure d'accorder. Il était donc légitime pour un État membre de n'octroyer une telle aide qu'aux étudiants ayant démontré un certain degré d'intégration dans la société de ce pays. La Cour a estimé qu'un étudiant pouvait être considéré comme intégré dès lors qu'il avait résidé dans l'État d'accueil pendant une certaine durée, qui ne devait pas forcément être de trois ans avant le début de ses études, s'il avait, dans le même temps, suivi une partie substantielle de ses études secondaires dans l'État d'accueil.

Un autre arrêt de taille en la matière a été rendu en 2002. Il concerne l'affaire D'Hoop¹⁰, dans laquelle la Cour a dû répondre à la question de savoir si une ressortissante belge qui avait suivi sa scolarité secondaire en France et était ensuite retournée en Belgique avait droit à des allocations d'attente. Les autorités belges lui avaient refusé ces allocations parce qu'elle n'avait pas suivi ses études secondaires en Belgique. La Cour a estimé que l'affaire entrait clairement dans le champ d'application personnel et matériel du Traité, puisqu'elle comportait un élément transnational et portait sur l'octroi de prestations sociales. L'arrêt D'Hoop a ceci d'important qu'il admet qu'un citoyen de l'Union puisse invoquer les dispositions sur la citoyenneté, ainsi que l'article 12 du TCE, contre son propre État. La réglementation nationale a été jugée indirectement discriminatoire en ce qu'elle empêchait une ressortissante belge de circuler librement et de bénéficier de certains droits en tant que citoyenne de l'Union.

Il ressort de la jurisprudence précédemment évoquée que le fait de résider en toute régularité dans un État membre d'accueil est une condition déterminante pour qu'un citoyen de l'Union européenne puisse bénéficier de prestations sociales. C'est ce critère qui permet d'établir si ledit citoyen ne constitue pas une charge financière déraisonnable pour l'État d'accueil. La directive 2004/38/CE sur le séjour¹¹, entrée en

⁹ Arrêt du 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, ECLI:EU:C:2005:169

¹⁰ Arrêt du 11 juillet 2002, *D'Hoop*, C-224/98, ECLI:EU:C:2002:432

¹¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

vigueur le 29 avril 2004, reprend largement la jurisprudence développée par la Cour sur les questions de citoyenneté et de prestations sociales. En outre, elle codifie et passe en revue, selon son préambule, les instruments communautaires qui traitent des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants, des étudiants et des inactifs.

Le préambule de la directive confère à chaque citoyen de l'Union un droit de séjour pendant une période ne dépassant pas trois mois, qui n'est assorti d'aucune condition ni d'aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité (...). Toutefois, les personnes exerçant leur droit de séjour ne devraient pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant la période initiale du séjour. Par conséquent, le droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de séjourner dans un État membre d'accueil pour une durée supérieure à trois mois est soumis à certaines conditions, qui sont précisées par la directive.

La Cour a déclaré à plusieurs reprises que les droits conférés aux citoyens de l'Union par les dispositions du Traité relatives à la citoyenneté et les dispositions interdisant la discrimination devaient être examinés à la lumière de la directive sur le séjour. Rappelons simplement ici le récent arrêt Dano¹² rendu par la Cour le 11 novembre 2014, dans lequel elle a souligné qu'« un citoyen de l'Union, pour ce qui concerne l'accès à des prestations sociales, (...), ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil que si son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil respecte les conditions de la directive 2004/38 ».

En l'espèce, la Cour a considéré qu'il pouvait exister une inégalité de traitement entre des citoyens de l'Union venus s'installer dans un autre État membre et les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concernait l'octroi de prestations sociales. En effet, une telle inégalité potentielle était fondée sur le lien établi à l'article 7 de ladite directive entre, d'une part, l'exigence de ressources suffisantes comme condition de séjour et, d'autre part, le souci de ne pas créer une charge pour le système d'assistance sociale des États membres.

Deux points se dégagent en conclusion de ce bref exposé.

Premièrement, la Cour a donné des dispositions du Traité relatives à la citoyenneté une interprétation qui facilite la mobilité des citoyens de l'Union sur le territoire des États membres en leur donnant la possibilité de jouir de droits sociaux dans l'État membre qui les accueille.

Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence de la Cour que celle-ci a veillé à ménager un juste équilibre qui permette aux citoyens de l'Union de jouir de droits sociaux dans l'État membre d'accueil tout en respectant dans le même temps que les

¹² Arrêt du 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358

Etats membres soient compétents pour régler leur politique sociale et préserver leur stabilité financière.