

CJUE et prestations sociales : les citoyens inactifs peuvent être exclus

le 21 novembre 2014

ADMINISTRATIF | Droit fondamental et liberté publique

CIVIL | Droit et liberté fondamentaux

EUROPÉEN ET INTERNATIONAL | Citoyenneté - Nationalité - Étranger | Marché intérieur - Politique communautaire | Principes - Généralités

SOCIAL | Droit international et communautaire | Etrangers | Protection sociale

Les citoyens de l'Union européenne qui se rendent puis résident dans un autre État membre sans y exercer d'activité économique peuvent être exclus de certaines prestations sociales tant qu'ils ne bénéficient pas d'un droit de séjour permanent au sens de la directive n° 2004/38.

- [CJUE, gr. ch., 11 nov. 2014, aff. C-309/13, Elisabeth Dano, Fliorin Dano c. Jobcenter Leipzig](#)

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a admis, le 11 novembre 2014, que le Jobcenter Leipzig pouvait refuser l'octroi d'une prestation de subsistance, d'une allocation sociale et de participation aux frais d'hébergement et de chauffage à une citoyenne roumaine n'exerçant aucune activité professionnelle en Allemagne un an après son arrivée sur le territoire de cet État, tout en l'autorisant pour ses nationaux se trouvant dans la même situation.

Le champ d'application du principe de non-discrimination était au cœur de cette affaire. Ce principe structurant du marché intérieur est, d'une part, consacré à l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) puis précisé à l'article 4 du règlement n° 884/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale et l'article 24 de la directive n° 2004/38 relatif au droit de séjour des citoyens européens.

La CJUE a d'abord vérifié la nature juridique des prestations suscitées afin de s'assurer qu'elles relevaient du principe de non-discrimination. Elle a considéré que les prestations constituaient bien des « prestations sociales en espèces à caractère non contributif » soumises au principe de non-discrimination en vertu de l'article 4 du règlement n° 884/2004. Elle a précisé que ces prestations étaient aussi « des prestations d'assistance sociale » au sens de l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38. Cette notion plus large fait référence à l'ensemble des régimes d'aides instituées par des personnes publiques afin de permettre à un individu ne disposant pas de ressources suffisantes de faire face à ses besoins élémentaires.

La CJUE a ensuite examiné la situation de la requérante qui ne recherchait pas un emploi et ne disposait d'aucun droit de séjour permanent sur la base du droit de l'Union européenne puisqu'elle ne résidait pas en Allemagne depuis cinq ans. Ces particularités rendaient inapplicable la seule dérogation expresse à l'application du principe de non-discrimination figurant à l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38.

Face à ce vide juridique, la CJUE a dû se livrer à une interprétation de l'esprit de la directive 2004/38. Celle-ci repose sur le principe dit « de graduation » du droit de séjour des citoyens européens en fonction de la durée de leur résidence sur le territoire d'un autre État membre. La solidarité financière de l'État membre d'accueil dépend de l'existence d'un certain degré d'intégration du citoyen européen installé sur son territoire. La directive prévoit une première phase de séjour allant jusqu'à cinq ans de résidence ininterrompue dans l'État d'accueil. Durant cette période, les citoyens européens non économiquement actifs ne doivent pas devenir « une charge déraisonnable pour le système d'assurance sociale ». (dir. n° 2004/38, consid. 10). Autrement dit, le droit de séjour de ces citoyens non actifs est conditionnel à la différence de celui des agents économiques (travailleurs, indépendants, prestataires de services). Ce n'est que lorsque ces citoyens européens économiquement non actifs acquièrent un droit de séjour permanent qu'ils obtiennent un droit de séjour équivalent à celui des agents économiques. Cette différence de

traitement entre les agents économiques et les agents non économiques est une réminiscence de la construction historique de la libre circulation des personnes. L'émergence en 1992 de la citoyenneté européenne n'a jamais complètement gommé le caractère privilégié de la mobilité économique.

La codification organisée par la directive n° 2004/38 a repris les conditions antérieures du droit de séjour des citoyens européens résidant au-delà de trois mois dans un autre État membre. L'article 7 précise que s'il n'est pas un agent économique, le citoyen de l'Union européenne devra démontrer qu'il dispose pour lui et sa famille « de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil au cours de son séjour et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ».

La CJUE en déduit que l'objectif de cet article est bien d'« empêcher que les citoyens de l'Union économiquement inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence ». Ce raisonnement permet à la CJUE de lier les conditions du droit de séjour au champ d'application du principe de non-discrimination. Lorsqu'un citoyen de l'Union européenne ne remplit pas les conditions de détention de ressources suffisantes posées par la directive pour son droit de séjour, il ne peut pas prétendre y remédier en demandant à son État d'accueil de lui donner des prestations d'assistance sociale. La CJUE considère ensuite que cette interprétation peut s'appliquer par analogie à l'article 4 du règlement n° 883/2004 dont il ne lui échappe pas qu'il ne comporte aucune dérogation au principe de non-discrimination contrairement à l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38.

La CJUE se livre ainsi à une double restriction du principe de non-discrimination et du champ d'application d'une liberté fondamentale. Seule la Grande Chambre pouvait se permettre une telle audace. Cet arrêt illustre le paradoxe de la citoyenneté sociale européenne. D'un côté, la CJUE a toujours martelé que toute restriction à une liberté fondamentale devait être interprétée restrictivement. D'un autre côté, il est indéniable que dans la directive n° 2004/38, les États membres ont souhaité établir une inégalité que la CJUE, reprenant les mots de son avocat général, dénomme maladroitement « inégalité potentielle » entre les citoyens de l'Union européenne non économiquement actifs et leurs ressortissants nationaux à l'égard de l'octroi des prestations sociales. C'est sans doute la raison pour laquelle l'arrêt a été unanimement salué par les États membres.

On peut s'interroger sur la portée de cet arrêt. Remet-il en cause la jurisprudence *Trojani* (CJCE 7 sept. 2004, aff. C-456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles*, AJDA 2005. 1108, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert [§](#) ; D. 2004. 2545 [§](#) ; RDSS 2005. 245, note F. Kessler [§](#)) ? Dans cet arrêt rendu avant la directive n° 2004/38, la CJUE avait admis que, lorsqu'un citoyen européen détenait un droit de séjour sur la base du droit national, comme Mme Dano en l'espèce, il pouvait invoquer le principe de non-discrimination pour bénéficier d'une allocation d'attente d'emploi. L'affaire *Trojani* porte sur des prestations sociales destinées à faciliter l'accès au marché du travail qui, dans l'affaire *Vatsouras* (CJCE 4 juin 2009, aff. C-22/08, AJDA 2009. 1535, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert [§](#) ; RDT 2009. 671, obs. P. Mavridis [§](#)), ont été jugées comme n'étant pas incluses dans les prestations d'assistance sociale au sens de l'article 24, § 2, de la directive n° 2004/38. Autrement dit, la différence de nature juridique des prestations entre les deux affaires pourrait justifier des solutions différentes. Parmi les citoyens économiquement non actifs, ceux qui sont en recherche d'emploi et dans l'envie de s'intégrer dans le marché du travail de l'État d'accueil pourraient continuer à bénéficier d'un statut privilégié.

Comment s'articule cette affaire avec la condamnation récente de la législation autrichienne qui subordonnait l'octroi de la prestation d'assistance à la régularité du séjour, c'est-à-dire à une exigence de ressources suffisantes ? Dans l'affaire *Brey* (CJUE 19 sept. 2013, aff. C-140/12, RDSS 2013. 1039, note C. Boutayeb [§](#)), c'est le caractère automatique et général du refus de l'octroi des prestations qui a été sanctionné. La CJUE estime qu'un tel refus doit être fondé sur l'examen de la situation individuelle du citoyen européen en prenant en compte « l'importance, la régularité de ses revenus », la période considérée. Dans l'arrêt *Dano*, une telle appréciation individuelle des ressources a été menée par les juridictions nationales sans qu'elle ait été reliée directement à la question de la régularité du droit de séjour, condition non posée par la législation allemande. L'avocat général avoue que cette différence entre ces deux affaires est, « si ce n'est artificielle, à

tout le moins ténue ». Il y a une sorte d'hypocrisie latente à lier le champ d'application du principe d'égalité aux conditions du droit de séjour tout en affirmant que les États membres ne peuvent systématiquement éloigner un citoyen de l'Union européenne du simple fait qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes.

Au final, la CJUE privilégie l'analyse du critère des ressources suffisantes en oubliant qu'il est accolé à une autre condition, celle « de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil » (art. 7, § 1, b) de la directive n° 2004/38). Le considérant 10 évoque même une « charge déraisonnable ». À l'inverse de son avocat général, la CJUE ne se livre à aucune analyse du respect du principe de proportionnalité pour déterminer si l'octroi de la prestation sociale en cause représente une charge pour l'ensemble des régimes d'assistance sociale de cet État membre. La question est importante car, selon une étude récente, les migrants européens représenteraient une part très faible des bénéficiaires des prestations sociales en Europe : moins de 1 % en Belgique ou au Portugal, et entre 1 et 5 % en France, en Allemagne ou en Suède. Ce que certains appellent le « tourisme social » serait « statistiquement non significatif ».

On regrettera que la CJUE ait renoncé à demander aux États membres d'apporter la preuve d'un certain impact de l'octroi de ces avantages sociaux aux citoyens européens économiquement non actifs sur leur système d'assistance sociale. Cela, d'autant qu'elle a posé des exigences comparables dans sa jurisprudence sur les étudiants au regard des restrictions relatives aux inscriptions dans les universités d'autres États membres (V. CJCE 7 juill. 2005, n° C-147/03, RTD com. 2006. 240, obs. M. Luby [a](#)).

En l'absence de disposition expresse, seul un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système d'assistance sociale aurait dû justifier une dérogation au principe de non-discrimination et à la liberté de circulation des personnes en tant que raison impérieuse d'intérêt général. L'arrêt *Dano* tend encore à obscurcir la politique jurisprudentielle de la CJUE en matière de liberté de circulation des personnes oscillant entre une large définition du travailleur de l'Union européenne (V. CJUE 21 févr. 2013, aff. C-46/12 ; 19 juin 2014, aff. C-507/12, *Mme Saint Prix c. Secretary of State for Work and Pensions*, D. 2014. 1451 [a](#)), et des tâtonnements autour de la citoyenneté de l'Union européenne (V. CJUE, 8 mars 2011, aff. C-34/09, *Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*, AJDA 2011. 479 [a](#) ; *ibid.* 1082 [a](#) ; *ibid.* 1007, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat [a](#), note M. Houser [a](#) ; D. 2011. 1325 [a](#), note S. Corneloup [a](#) ; *ibid.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot [a](#) ; RFDA 2011. 1225, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier [a](#) ; *ibid.* 2012. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier [a](#) ; RDSS 2011. 449, note C. Boutayeb et A. Raccah [a](#) ; Rev. crit. DIP 2012. 352, note J. Heymann [a](#) ; RTD eur. 2011. 564, obs. E. Pataut [a](#) ; *ibid.* 2012. 23, étude S. Platon [a](#) ; *ibid.* 398, obs. F. Benoit-Rohmer [a](#) ; RMCUE 2013. 45, chron. Ekaterini Sabatakakis [a](#) ; 5 mai 2011, n° C-434/09, *McCarthy c. Secretary of State for the Home Department*, AJDA 2011. 930 [a](#) ; *ibid.* 1614, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat [a](#) ; D. 2011. 1604 [a](#), note S. Corneloup [a](#) ; *ibid.* 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot [a](#) ; RFDA 2011. 1225, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier [a](#) ; *ibid.* 2012. 377, chron. L. Clément-Wilz, F. Martucci et C. Mayeur-Carpentier [a](#) ; Rev. crit. DIP 2012. 352, note J. Heymann [a](#) ; RTD eur. 2011. 564, obs. E. Pataut [a](#) ; *ibid.* 2012. 23, étude S. Platon [a](#) ; *ibid.* 398, obs. F. Benoit-Rohmer [a](#)).

La CJUE a décliné sa compétence pour examiner la législation allemande au regard de la Charte des droits fondamentaux, étant donné que les prestations sociales relèvent du domaine des États membres. Quant à savoir si l'interprétation retenue est conforme à la Cour européenne des droits de l'homme, l'interrogation reste entière.

- [Site de la Cour de justice de l'Union européenne](#)

par Olivia Tambou