
La liberté de circulation des citoyens européens économiquement non actifs, bientôt un mythe ?

Auteur : Godbille, Manon

Promoteur(s) : Mormont, Hugo

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit à finalité spécialisée en droit social (aspects belges, européens et internationaux)

Année académique : 2016-2017

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/2938>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

**"La liberté de circulation des citoyens
européens économiquement non actifs, bientôt un mythe ?**

Manon GODBILLE

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit social

Année académique 2016-2017

Recherche menée sous la direction de:
Monsieur Hugo MORMONT,
Chargé de cours à l'Ulg et Président de la
Cour du travail de Liège, division Namur

RESUME

Si autrefois, la Cour de justice de l'Union mettait un point d'honneur à déclarer la citoyenneté européenne comme un statut fondamental, il semblerait qu'elle ait choisi une toute autre approche aujourd'hui. Tout porte à croire que cette jurisprudence est une réponse aux Etats membres redoutant le « tourisme social ». Certains vont même jusqu'à affirmer que cette interprétation serait intervenue dans un contexte où la CJUE aurait tenté d'apaiser le Royaume-Uni pour l'empêcher de mettre en œuvre le Brexit.

TABLE DES MATIERES

PARTIE I.- LA LIBERTE DE CIRCULATION DES RESSORTISSANTS EUROPEENS, UNE LIBERTE A NUANCER?	5
CHAPITRE 1. LA LIBERTE DE CIRCULATION DES CITOYENS EUROPEENS	5
1) <i>Les travailleurs</i>	6
2) <i>Les personnes dites économiquement inactives</i>	8
3) <i>Les conditions de séjour des ressortissants européens au regard de la Directive 2004/38</i>	9
CHAPITRE 2. LE REGLEMENT 883/2004 PORTANT SUR LA COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE, VERITABLE ALLIE DE LA LIBERTE DE CIRCULATION ?	13
1) <i>Analyse du Règlement 883/2004</i>	14
2) <i>Articulation avec la Directive séjour</i>	16
CHAPITRE 3. LA CITOYENNETE EUROPEENNE ET L'OCTROI DE PRESTATION D'ASSISTANCE SOCIALE	18
1) <i>Développement de la notion de citoyen dans la jurisprudence de la C.J.U.E. et impact sur l'octroi de prestations d'assistance sociale</i>	18
2) <i>Le critère du lien réel</i>	20
3) <i>Critiques de cette jurisprudence</i>	21
CHAPITRE 4. L'EXCLUSION TEMPORAIRE AUX PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE ET LE MAINTIEN DU DROIT DE SEJOUR.....	23
1) <i>L'exclusion temporaire</i>	23
2) <i>Le maintien du droit de séjour</i>	25
PARTIE II - EFFETS DE LA RECENTE JURISPRUDENCE DE LA CJUE SUR LA LIBERTE DE CIRCULATION DES CITOYENS EUROPEENS ECONOMIQUEMENT NON ACTIFS.	26
CHAPITRE 1. UN TOURNANT DANS LA JURISPRUDENCE DE LE CJUE.....	26
1) <i>L'arrêt Brey</i>	26
2) <i>L'arrêt Dano</i>	29
CHAPITRE 2. APPROCHE CHOISIE PAR LA COUR DE JUSTICE DANS LES ARRETS SUIVANTS DANO.....	32
1) <i>L'arrêt Alimanovic</i>	32
2) <i>L'arrêt Garcia-Nieto</i>	33
3) <i>Critique de ces deux arrêts</i>	33
4) <i>Le tourisme social, réel fléau ou peur irrationnelle des Etats membres ?</i>	34

INTRODUCTION

A travers ce travail, nous nous intéressons à la liberté de circulation des ressortissants des Etats membres dits « inactifs ». Nous n'envisagerons toutefois pas les questions relatives au regroupement familial.

Dans le cadre de la première partie, nous rappellerons le contexte tant juridique que jurisprudentiel qui dominait avant le récent revirement de jurisprudence de la Cour de justice. Dans la seconde partie, nous analyserons le revirement de jurisprudence opéré par la Cour depuis les arrêts Brey et Dano et leurs impacts dans les affaires qui les ont suivi.

PARTIE I.- La liberté de circulation des ressortissants européens, une liberté à nuancer?

Dans cette première partie, nous allons tâcher d'analyser la liberté de circulation des ressortissants européens sous plusieurs angles d'approche. D'abord, à l'occasion du chapitre 1, nous rappellerons le contexte normatif de la liberté de circulation pour ensuite nous pencher sur les restrictions imposées par le droit dérivé. Après cela, nous examinerons le Règlement 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son impact sur la liberté de circulation des citoyens européens. Toujours dans ce même chapitre nous confronterons deux instruments de droit dérivé : le Règlement précité et la Directive séjour.

A l'occasion du chapitre 3, nous nous pencherons sur les allocations minimales non visées par le Règlement 883/2004. Dans le cadre de ce chapitre, nous parlerons de la notion de citoyen européen, développée dans la jurisprudence de la CJUE, tout en abordant ses impacts en termes d'octroi, ou non, d'assistance sociale. Enfin, dans le chapitre 4, nous verrons les hypothèses dans lesquelles un citoyen européen peut se voir exclure temporairement du droit aux prestations d'assistance sociale et celles dans lesquelles il peut se voir retirer son droit de séjour.

A travers cette partie, notre objectif est donc de poser le contexte tant normatif que jurisprudentiel relatif à la liberté de circulation et ses incidences en matière d'octroi de prestations sociales. Cette première partie permettra donc de mieux cerner l'enjeu du revirement de jurisprudence que la CJUE opère maintenant depuis quelques années. Nous aurons l'occasion de développer amplement ce revirement lors de la deuxième partie.

CHAPITRE 1. LA LIBERTE DE CIRCULATION DES CITOYENS EUROPEENS

Lorsque que l'on évoque les apports majeurs de l'Union européenne, la liberté de circulation des citoyens européens est celle qui a tendance à nous venir à l'esprit en premier lieu. Cependant, si aujourd'hui cette liberté nous semble évidente, il est important de noter que cela ne fut pas toujours le cas dans le chef du législateur européen¹. En effet, s'il est vrai que la liberté de circulation des travailleurs fut consacrée dès la naissance des traités européens, il fallut être plus patient en ce qui concerne la liberté de circulation des citoyens européens. A

¹ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 85-88; J.-Y., CARLIER, S. SAROLEA, « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, pp. 285.

travers ce chapitre, nous allons commencer par analyser ces deux libertés de circulation avant de nous attarder sur leurs restrictions établies par la Directive 2004/38² (ci-après la « Directive séjour »).

1) *Les travailleurs*

Comme nous l'exposons plus haut, la liberté de circulation des travailleurs fut une préoccupation majeure dès le début de la construction européenne³. Aujourd'hui cette liberté est consacrée aux articles 45 à 48 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Avant d'examiner ces dispositions, nous allons nous attarder sur la définition du travailleur tant au sens classique du terme qu'au sens large. Pour commencer, il convient de préciser que la CJUE a tenu, dès le départ, à conférer une portée communautaire à la notion de travailleur afin de s'assurer que les protections liées à cette notion soient garanties⁴. En effet, sans définition communautaire, la tentation aurait été grande dans le chef des Etats membres de modifier la définition du travailleur dans un sens qui diminue ses protections⁵. La Cour de justice a donc, au fil de sa jurisprudence, dégagé une définition communautaire du travailleur.

Sans donner une liste exhaustive des décisions de la CJUE définissant la notion de travailleur au sens classique du terme, nous livrons au lecteur un bref aperçu de cette jurisprudence. Dans ses arrêts Trojani et Lawrie Blum, la Cour définit le travailleur comme celui qui exerce des prestations réelles et effectives contre la rémunération de quelqu'un⁶. Dans l'arrêt Kraneman, elle ajoute que ces prestations ne peuvent être des activités tellement réduites

² Directive 2004/38 du Parlement et du Conseil européen 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, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32004L0038>.

³D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, pp. 85 à 88 ; H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 10 et s.; J.-Y., CARLIER, S. SAROLÉA, « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, pp. 285 et s.

⁴ C.J.C.E., 19 mars 1964, C-75/63, *Unger* ; C.J.C.E., 23 mars 1982, C-53/81, *Lévin*, pt 11 ; C.J.C.E., 4 juin 2009, C-22/08 et 23/08, *Vatsouras et Koupatantze*, pt 26 ; J. CLESSE, J. HUBIN, « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in *Questions spéciales de droit social*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p.42.

⁵ J. CLESSE, J. HUBIN, « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in *Questions spéciales de droit social*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14.

⁶ CJUE, Trojani, 7/09/04, C-456/02, pt 15 ; CJUE, Lawrie Blum, 3/07/1986, 66/85, pt 16 et 17.

qu'elles sont purement marginales ou accessoires⁷. Par ailleurs, il est précisé dans la jurisprudence européenne que ni le niveau limité de rémunération ni l'origine des ressources n'ont une incidence sur la qualité du travailleur⁸. En outre, les arrêts Bernini et Ninni-Orasche affirment que la courte durée de l'activité exercée par la personne ne peut l'exclure, à elle seule, de la catégorie de travailleur⁹. Enfin, les arrêts Levin et Nolte précisent que le fait qu'une personne perçoive une rémunération inférieure au minimum d'existence n'empêche pas de considérer cette dernière comme un travailleur¹⁰.

A côté de cette définition classique du travailleur, la Cour de justice a étendu la notion de travailleur même à certaines personnes inactives : les demandeurs d'emploi. C'est lors de l'arrêt Antonissen que la Cour de justice consacre pour la première fois l'élargissement du champ d'application de la liberté de circulation des travailleurs en y incluant les demandeurs d'emploi¹¹. Autrement dit, grâce à cet arrêt, les citoyens qui se rendent dans un autre Etat membre en vue de rechercher un emploi exercent leur liberté de circulation en tant que travailleur. La Cour confirmera ensuite cet enseignement dans son arrêt Martinez Sala. Ce n'est qu'à l'occasion de l'arrêt Collins que la Cour va reconnaître que non seulement les demandeurs d'emploi entrent dans le champ de la liberté de circulation des travailleurs mais qu'en plus ils bénéficient de l'article 45§2 du TFUE à savoir le droit à l'égalité de traitement. Nous reviendrons sur les conséquences de cette égalité de traitement dans le chapitre 3.

Par ailleurs, après cet arrêt, la CJUE n'a cessé de confirmer cet enseignement à travers de multiples décisions¹².

Revenons maintenant aux dispositions relatives à la liberté de circulation du travailleur. En vertu de l'article 45 du TFUE, tout travailleur a le droit de circuler librement sur le territoire de l'Union européenne. Un des principaux corollaires de cette liberté de circulation est l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité. L'article 45 entend par là abolir toute discrimination entre travailleurs de l'Union européenne concernant l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. A côté de cela, l'alinéa 3 de l'article susmentionné confère une série de droits au travailleur européen. Pour commencer, il a le droit de répondre à des emplois effectivement offerts et de s'installer sur le territoire d'un Etat membre pour y exercer cet emploi. Ensuite, il peut séjourner dans un Etat membre afin d'y travailler, sous réserve du respect des dispositions nationales en matière de travail. Enfin, après avoir occupé un emploi dans un Etat membre, le travailleur européen pourra, dans les limites fixées par le droit dérivé, rester sur le territoire de cet Etat. Nous reviendrons sur ces hypothèses qui sont

⁷ CJUE, Kraneman, 17/03/05, C-109/4.

⁸ CJUE, Vatsours et Koupatanze, 4/06/09, C-22/08 23/08, pt 28,31 et 32.

⁹ CJUE, Bernini, 26/02/1992, pt 16 ; CJUE Ninni-Orasche, C-413/01, pt 25.

¹⁰ CJUE, Levin 23/03/1982 ; pt 15 et 16 ; CJUE, Nolte, 14/12/95, pt 19.

¹¹ CJUE, Antonissen, 26/02/1991, C-292/89 pt 13, C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.293 et s..

¹² CJUE, 23/03/2004, Collins, C-138/02, pt 57; C.J.C.E., Martinez Sala, 12/05/1998, n° C-85/96; pt 31 ; CJUE, Ioannidis, 15/09/2005, C-258/04, pt 21 ; CJUE, Vatsours et Koupatanze, 4/06/09, C-22/08 23/08, pt 36.

établies par la Directive séjour. En outre, il convient de remarquer que l'article 45 TFUE n'est pas applicable aux emplois de l'administration publique.

2) *Les personnes dites économiquement inactives*

Contrairement aux travailleurs, les citoyens européens économiquement inactifs n'ont pas directement joui d'une liberté de circulation. Même s'il est vrai que cette liberté existait depuis quelques années pour les étudiants, les retraités et autres inactifs au sein du droit dérivé, force est de constater qu'elle était soumise à des conditions strictes¹³. Les citoyens non actifs ont donc dû attendre le Traité de Maastricht afin de voir cette liberté consacrée dans le droit primaire européen. A ce jour, elle est affirmée par l'article 21 du TFUE qui contient toutefois une nuance : la liberté de circulation est garantie aux citoyens inactifs sous réserve des limitations et conditions prévues dans les traités et le droit dérivé. Nous aurons l'occasion de revenir sur les restrictions liées à l'article 21 du TFUE au point suivant.

Par ailleurs, la Cour qualifiant la liberté de circulation comme une liberté fondamentale devant être interprétée largement, il convient, à l'inverse, que les restrictions à cette liberté soient de stricte interprétation¹⁴. En outre, à l'occasion de l'arrêt Baumbast, la haute juridiction européenne a affirmé que l'article 21 était doté d'un effet direct dont chaque citoyen européen pourrait se prévaloir¹⁵.

D'aucuns affirment toutefois que la CJUE, dans sa jurisprudence sur la citoyenneté européenne, aurait choisi une voie d'interprétation allant à l'encontre de la volonté des auteurs du traité¹⁶. D'autres encore, affirment que cette liberté de circulation menacerait celle des travailleurs par un phénomène de nivellement par le bas¹⁷.

Nous aurons l'occasion de constater que la CJUE ne semble plus avoir la même volonté qu'au moment de l'adoption du Traité de Maastricht. En effet, si autrefois elle avait pour but de rendre cette notion la plus large possible, l'on constate aujourd'hui que la liberté de circulation des citoyens européens plus pauvres est aujourd'hui réduite à peau de chagrin.

¹³ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, p. 88.

¹⁴ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 85-88; J.-Y., CARLIER, S. SAROLÉA, « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, p.12.

¹⁵ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, p. 88.

¹⁶ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, p. 89.

¹⁷ J.-Y. CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, pp. 166 et s.

3) *Les conditions de séjour des ressortissants européens au regard de la Directive 2004/38*

Dans le cadre du chapitre 3, nous aurons l'occasion de revenir sur la notion de citoyen européen, notion que la Cour de justice de l'Union européenne a consacrée dans sa jurisprudence¹⁸. Pour l'heure, nous nous contenterons de constater que, jusqu'il y a peu, selon la Cour, ce concept permettait d'accorder un ensemble de droits aux citoyens, dont notamment l'octroi à certains droits sociaux, grâce à l'application combinée des articles 18, 20 et 21 du TFUE¹⁹. En 2004, le législateur européen n'a pas manqué de réagir à cette jurisprudence extrêmement favorable aux habitants de l'Union européenne en adoptant à la fois la Directive Séjour et le Règlement 883/2004²⁰.

Si l'on ne peut qu'applaudir l'harmonisation des normes de droit dérivé antérieures opérées par la Directive séjour et la prise en compte de la jurisprudence de la CJUE pour modifier ces textes²¹, l'on déplorera toutefois que la Directive précitée ait tenu à conserver les catégories sectorielles présentes dans les anciennes normes de droit dérivé²². Cela semble d'autant plus étonnant lorsque l'on compare le considérant 4 de la Directive séjour qui affirme une réelle volonté de dépasser l'approche sectorielle de la liberté de circulation avec celle adoptée dans le cadre de l'article 7 qui fixe des conditions de séjour propres à chaque catégorie sectorielle²³.

Par ailleurs, l'époque à laquelle ces deux actes ont été adoptés ne surprend guère et pour cause : Pour l'Union européenne, 2004 est une année qui rime avec une expansion incroyable de ses frontières. En effet, avec la chute de l'URSS et l'éclatement de la Yougoslavie, de nombreux nouveaux Etats vont rejoindre l'Union. C'est ainsi qu'en 2004, l'Union européenne passe de 15 à 25 membres. Cette expansion ne s'opère toutefois pas seulement dans un climat

¹⁸ C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, p.300 et s.; H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

¹⁹ C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, p.300 et s.; H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

²⁰ E. AUBIN, « L'arrêt Dano : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne », *ADJA*, pp. 821 et s.

²¹ S. BODART, « II. - Premier thème : la circulation interne des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille (au regard du droit dérivé, en première ligne, et du droit primaire, en seconde ligne) » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 7-37.

²² J.-Y. CARLIER, « Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne : regard sur la directive 2004/38 », *C.D.E.*, 2006/1-2, p. 13.

²³ J.-Y., CARLIER, S. SAROLEA, « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, p.12. ; J.-Y. CARLIER, « Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne : regard sur la directive 2004/38 », *C.D.E.*, 2006/1-2, p. 13.

d'ouverture. En effet, dans le chef de l'Union, il y a cette crainte que les citoyens provenant d'Etats membres plus pauvres décident d'exercer leur liberté de circulation pour bénéficier d'assistance sociale au sein d'un autre Etat, ce que l'on appelle désormais couramment, à tort ou à raison, le tourisme social²⁴.

Dans cette section, nous analyserons les conditions de séjour telles que prévues tant dans la directive 2004/38 qu'en droit interne belge. Nous commencerons par analyser les règles communes à tous les ressortissants d'Etat membre de l'Union européenne pour ensuite nous pencher sur les distinctions entre le régime des travailleurs, au sens large, d'une part et le régime des personnes dites inactives d'autre part.

1. Les règles communes pour tous les ressortissants européens

Si la Directive séjour adopte une approche sectorielle pour les séjours de plus de 3 mois, il convient toutefois de remarquer que certaines règles sont communes tant au travailleur qu'au citoyens inactifs. C'est le cas notamment des normes concernant le séjour de courte durée, inférieur à 3 mois. En vertu de l'article 6 de la Directive séjour, tout citoyen a le droit de résider sur le territoire d'un autre Etat membre pendant une durée égale ou inférieure à 3 mois à la seule condition d'être en possession d'un passeport ou d'une carte d'identité valide. En droit belge, le séjour de courte durée est visé aux articles 40§3 et 41 alinéa 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980.

Concernant maintenant le séjour permanent, il s'acquiert, tant pour le travailleur que pour le citoyen inactif, une fois que la personne a séjourné légalement pendant une durée ininterrompue de 5 ans sur le territoire de l'Etat d'accueil. C'est en effet ce que prévoient les articles 16§1 de la Directive séjour et 42quinquies de la loi du décembre 1980. Enfin, notons que ce séjour permanent n'est pas soumis au chapitre III de la Directive. Dès lors, le citoyen ne devra plus répondre à l'exigence de disposer de ressources suffisantes.

2. Les travailleurs

La Directive séjour est transposée en droit belge dans les articles 40 et suivants de loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après la loi du 15 décembre 1980). En vertu des articles 7 alinéa 1, a) de la Directive 83/2004 et 40§4,1^o de la loi du 15 décembre 1980, le travailleur a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre Etat membre pendant une durée supérieure à 3 mois s'il prouve sa qualité de travailleur ou sa recherche active de travail.

En droit belge, si le travailleur est un travailleur salarié, il devra produire une attestation de travail conformément à l'article 50§2,1^o de l'arrêté royal du 8 octobre 1981. A côté de cela, si

²⁴ N. ACH, « La citoyenneté européenne au service d'une Europe sociale », J.D.E., 2006/5, N° 129, pp.130; E. AUBIN, «L'arrêt Danø : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne », *ADJA*, pp. 821 et s.

le travailleur est un indépendant, il devra produire une inscription dans la Banque-carrefour des entreprises avec un numéro d'entreprise et une attestation d'affiliation à une caisse d'assurances sociales pour travailleurs indépendants

Il est important de souligner le fait que les dispositions que nous venons de voir ne visent pas seulement les travailleurs mais aussi une certaine catégorie de demandeurs d'emploi. En effet, en ce qui concerne le droit au séjour légal de plus de 3 mois, la notion de travailleur englobe les demandeurs d'emploi recherchant activement du travail. Selon l'article 40§4,1° de la loi du 15 décembre 1980, afin de pouvoir faire partie de cette notion extensive, il incombe aux demandeurs d'emploi d'établir la preuve qu'ils continuent à chercher de l'emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés. L'article 50§2,3° de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981 précise les éléments que le demandeur d'emploi doit fournir afin de prouver sa qualité. Pour commencer, en vertu de cette disposition, le demandeur d'emploi doit produire son inscription à un service d'emploi compétent ou des lettres de candidatures. Ensuite, il lui appartiendra de prouver qu'il a une chance réelle d'être engagé en produisant tous documents liés à sa situation professionnelle tels que ses diplômes, formations accomplies, etc. Si le demandeur d'emploi ne parvient pas à prouver sa qualité au sens des dispositions précitées, il retombera dans le champ d'application des personnes économiquement non actives et sera par conséquent soumis à des conditions de séjour plus strictes.

3. Les personnes assimilées au travailleur

Les conditions de séjour que nous venons de voir dans la section précédente peuvent également s'appliquer à certaines personnes qui ne sont pas des travailleurs. L'arrêt Lair élargissait, déjà à l'époque, le champ d'application de la notion de travailleur en affirmant que « *les personnes qui ont préalablement exercé dans l'Etat d'accueil une activité salariée effective, au sens de la jurisprudence mais qui ne se trouvent plus dans un rapport de travail, sont néanmoins, aux termes de certaines dispositions communautaires, considérées comme des travailleurs* »²⁵.

Aujourd'hui, c'est l'article 7§3 de la Directive séjour qui reprend certaines hypothèses dans lesquelles un citoyen peut maintenir son statut de travailleur. Cependant, il convient de noter que la CJUE a confirmé que cette disposition ne dressait pas une liste exhaustive des cas dans lesquels les citoyens devenus inactifs peuvent tout se même de prévaloir du statut de travailleur²⁶

4. Les conditions de séjour des personnes économiquement non actives

Pour pallier la crainte, fondée ou non, de la plupart des Etats membres de l'Union européenne de voir leur système social s'effondrer en accordant l'assistance sociale à toute personne issue d'un autre Etat membre, le législateur européen leur a permis de rendre les conditions de

²⁵ CJUE, arrêt Lair, 21/06/1988, n°39/86.

²⁶ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 85-88.

séjour des personnes économiquement non actives plus strictes²⁷. Ce sont les articles 7,1, b) de la Directive séjour et l'article 40§4 alinéa 2 de la loi du 15 décembre 1980 qui fixent ces conditions. En vertu de ces dispositions, la personne économiquement inactive peut bénéficier d'un séjour légal de plus de 3 mois à condition qu'elle dispose de ressources suffisantes pour elle et les membres de sa famille afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. En outre, cette personne doit être en possession d'une assurance maladie complète dans cet Etat. En résumé, l'octroi d'un droit de séjour supérieur à 3 mois pour une personne économiquement non active est subordonné à deux conditions : que cette personne dispose de ressources suffisantes et d'une assurance-maladie.

L'article 40§4 *in fine* de la loi du 15 décembre 1980 précise comment apprécier cette notion de ressources suffisantes. Selon cet article, les ressources de la personne doivent au moins correspondre au niveau de revenus sous lequel elle peut bénéficier d'une aide sociale. Si l'on compare cette disposition avec le prescrit de l'article 8§4 de la Directive séjour, l'on s'aperçoit que le législateur belge renverse la formulation du législateur européen²⁸. En effet, là où la Directive séjour entend établir un montant maximum en parlant « *d'un montant qui n'est pas supérieur au niveau en-dessous duquel les ressortissants de l'État d'accueil peuvent bénéficier d'une assistance sociale* », le législateur belge fixe un montant minimum²⁹.

Notons que l'article 8§4 de la Directive séjour indique que les Etats membres d'accueil ne peuvent fixer dans leur droit interne un montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée. L'article 40§4 *in fine* ne dit d'ailleurs pas autre chose en précisant que l'évaluation des ressources suffisantes doit être faite en tenant compte de la situation personnelle de la personne concernée. L'article 50§2,2° de l'arrêté royal du 8 octobre 1981 complète d'ailleurs cette disposition en énonçant quelles ressources peuvent être prise en compte dans l'évaluation.

De plus, en déclarant que les moyens de subsistances obtenus effectivement d'une tierce personne peuvent être pris en compte dans l'évaluation des ressources du citoyen européen, le droit belge affirme que l'origine des ressources de la personne n'entre pas en ligne de compte dans l'appréciation des revenus suffisants. En réalité, ces dispositions s'alignent sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui a affirmé que lorsqu'un Etat évalue si les ressources d'un ressortissant d'un autre Etat membre sont suffisantes, il doit

²⁷G. ARESTIS, « La jurisprudence de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union et de protection sociale – La recherche d'un équilibre difficile » in *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 59; C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.300 et s.

²⁸ G. ARESTIS, « La jurisprudence de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union et de protection sociale – La recherche d'un équilibre difficile » in *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 59; C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.300 et s.

²⁹ J.-Y., CARLIER, S. SAROLÉA, « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, pp. 285 et s.

prendre en compte l'ensemble de ses ressources y compris celles qui ne lui sont pas personnelles³⁰.

Nous allons voir que la Belgique n'a pas toujours respecté les enseignements de l'arrêt Chen quant à la provenance des ressources. En effet, à l'occasion d'un recours en manquement à l'encontre de la Belgique quant à la transposition déficiente de la Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, la Cour a estimé qu'empêcher la personne de pouvoir se prévaloir de ressources qu'elle obtient d'un membre de sa famille qui l'accompagne revient à ajouter une condition supplémentaire aux exigences de la directive³¹. En outre, la Cour considère que la condition constitue une ingérence disproportionnée quant à la liberté de circulation et de séjour car elle n'est pas nécessaire pour la réalisation de l'objectif poursuivi, à savoir, la protection des finances publiques des Etats Membres³². Si cette affaire concernait la Directive 90/364, son enseignement n'en reste pas moins pertinent aujourd'hui.

La Cour a d'ailleurs eu à traiter d'un autre cas de condition disproportionnée dans le cadre d'un recours en manquement à l'encontre des Pays-Bas. Le contexte était le suivant : les Pays-Bas ajoutaient à la condition de ressources suffisantes, l'exigence que ces ressources soient suffisantes pour couvrir une période d'au moins un an. La Cour a considéré que cette condition était disproportionnée face à l'intérêt légitime des Etats Membres de protéger leurs finances publiques.

Au terme de cette section, nous constatons que la liberté de circulation n'est pas une liberté absolue, du moins, pour quiconque ne répondrait pas aux conditions de ressources suffisantes. En effet, le citoyen inactif sera dépourvu du droit de séjourner plus de 3 mois s'il ne dispose pas des moyens requis par la Directive séjour.

CHAPITRE 2. LE REGLEMENT 883/2004 PORTANT SUR LA COORDINATION DES SYSTEMES DE SECURITE SOCIALE, VERITABLE ALLIE DE LA LIBERTE DE CIRCULATION ?

Dans ce chapitre nous allons découvrir quel impact le Règlement 883/2004 a sur la liberté de circulation des citoyens européens. Pour commencer, nous analyserons le Règlement précité pour ensuite le confronter à la Directive séjour. A cette occasion nous nous demanderons lequel de ces instruments de droit dérivé l'emporte sur l'autre.

³⁰ CJUE, Arrêt Chen, 19/10/2004, C-200/02.

³¹ C.J.U.E., 23 mars 2006, C-408/03, Commission c/ Belgique, Rec., p. I-2647, point 41.

³² C.J.U.E., 23 mars 2006, C-408/03, Commission c/ Belgique, Rec., p. I-2647, point 41. ; S. BODART, « II. - Premier thème : la circulation interne des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille (au regard du droit dérivé, en première ligne, et du droit primaire, en seconde ligne) » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 7-37.

1) Analyse du Règlement 883/2004

Dans cette section, nous n'analyserons pas tout le Règlement en détail mais nous nous pencherons sur deux de ses aspects fondamentaux directement liés à la problématique de ce travail. Pour commencer nous aborderons donc l'interdiction de clause de résidence et ses exceptions pour après parler du principe d'égalité de traitement.

a) Le principe d'interdiction de clause de résidence et ses exceptions

Le Règlement 883/2004, adopté en application de l'article 48 TFUE, a pour objectif d'éviter tout obstacle à la liberté de circulation des citoyens de l'Union européenne ; obstacle qui résulterait de la différence des systèmes de sécurité sociale propre à chaque Etat membre³³. Pour ce faire, en son article 7, le Règlement précité rend inopposable toute clause de résidence insérée dans les législations nationales et permet ainsi à toute personne exerçant sa liberté de circulation d'exporter les prestations relevant de la sécurité sociale. Pour préciser la portée de l'article 7, l'article 3 du Règlement définit son champ d'application matériel en précisant quelles sont les branches de la sécurité sociale qu'il entend couvrir. En outre, il est important de noter que le Règlement précise en son article 3§5 que l'assistance sociale est exclue de son champ d'application. Dès lors, le principe d'exportation des prestations de sécurité sociale ne s'applique pas à l'assistance sociale.

Toutefois, il existe une prestation à caractère hybride présente dans le chapitre 9 de ce Règlement : la prestation spéciale à caractère non contributif. Cette prestation est en effet dotée d'un caractère hybride car ses caractéristiques sont telles qu'elle relève à la fois de la sécurité sociale et de l'assistance sociale. Cette prestation est une exception au principe selon lequel les prestations de sécurité sociale sont exportables et partant, une dérogation à l'article 7 du Règlement 883/2004. En effet, en vertu de l'article 70 du Règlement 883/2004, l'article 7 n'est pas d'application en ce qui concerne les prestations spéciales à caractère non contributif figurant à l'Annexe X dudit Règlement. En outre, ces prestations sont octroyées exclusivement dans l'Etat membre de résidence, conformément à la législation de cet Etat.

Avant d'aller plus loin, nous allons dresser brièvement le contexte qui a donné naissance à ces prestations spéciales à caractère non contributif. C'est dans le courant des années 70 et 80 que la CJUE a dégagé le concept de prestations spéciales à caractère non contributif et affirmé pour la première fois que ces prestations n'étaient pas à proprement parlé de l'assistance sociale³⁴. La Cour a tiré comme conséquence de cette qualification qu'il fallait dès lors les considérer comme entrant dans le champ d'application du Règlement 1408/71³⁵. Autrement dit, la CJUE a adopté une interprétation très large de la sécurité sociale en considérant que

³³ I. OMARJEE, « Section 3 - Les règles de coordination des législations nationales » in *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.1549.

³⁴ I. OMARJEE, « Section 3 - Les règles de coordination des législations nationales » in *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.1549.

³⁵ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 85 et s.

certaines prestations sociales, relevant à la fois de la sécurité sociale et de l'assistance sociale pouvait également être exportées lorsqu'un citoyen exerce sa liberté de circulation.

Cependant, le législateur européen n'a pas manqué de réagir à cette interprétation extensive de la sécurité sociale en créant une coordination spéciale pour ces prestations³⁶. C'est à partir de 1992 que les Etats membres ont pu imposer une condition de résidence relative à ces prestations et empêcher qu'elles soient exportées. L'Union européenne s'est justifiée quant à cette dérogation de la manière suivante : Premièrement, les prestations spéciales à caractère non contributif, ne font, par définition, pas l'objet de cotisations. Ensuite, leur but étant de garantir un niveau de subsistance en tenant compte de la situation du pays débiteur, exporter ces prestations viderait leur objectif de sens. En effet, si les prestations sont accordées par un Etat membre alors que le bénéficiaire réside dans un autre, elles ne correspondront sans doute plus au niveau de vie du pays de résidence.

Si ces considérations semblent logiques, il n'en demeure pas moins que certains auteurs voient d'un autre œil cette dérogation à l'interdiction de clause de résidence et au principe d'exportation des prestations de sécurité sociale. C'est le cas d'Herwig Verschueren qui estime qu'il s'agit là d'une entrave à la liberté de circulation des citoyens européens car ceux-ci n'ont aucune garantie qu'en arrivant dans un autre Etat membre, ils obtiendront les prestations spéciales à caractère non contributif auxquelles ils avaient droit dans leur pays d'origine³⁷. En effet, celles-ci pourraient ne pas exister voire pas figurer dans l'Annexe X du Règlement et par conséquent être considérées uniquement à titre d'assistance sociale³⁸.

A l'occasion des arrêts Jauch et Leclere, la Cour a été saisie afin de déterminer si ce système de prestations spéciales à caractère non contributif était conforme à la liberté de circulation³⁹. Si la Cour a reconnu que les limitations imposées à ces prestations étaient fondées et que par conséquent ce système ne constituait pas une entrave à la liberté de circulation, elle s'est toutefois permis de requalifier des prestations spéciales à caractère non contributif en prestations de sécurité sociale. En effet, la Cour a estimé qu'elle n'était pas liée par la liste de l'Annexe IIbis et qu'elle pouvait dès lors s'assurer qu'elle avait bien affaire à des prestations spéciales à caractère non contributif. Dans le cadre de ces affaires, la CJUE a donc déclaré nulle l'inscription de ces prestations dans l'Annexe IIbis. A côté de cette jurisprudence, la haute juridiction européenne a également eu l'occasion d'affirmer à maintes reprises que les dérogations au principe d'exportation des prestations de sécurité sociale sont de stricte interprétation⁴⁰.

³⁶ H.VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 112 et s.

³⁷ H.VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 112 et s.

³⁸ H.VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 112 et s.

³⁹ CJCE C-215/99, *Jauch, Rec.*, 2001., I, 1901; CJ C-43/99, *Leclere, Rec.*, 2001, I, 4265.

⁴⁰ CJ C-160/02, *Skalka, Rec.*, 2004, I, 5613 ; CJ C-154/05, *Kersbergen-Lap, Rec.*, 2006, I, 6249, CJ C-265/05, *Perez Naranjo, Rec.*, 2007, I, 347.

A travers cette première analyse, nous constatons que la volonté d'éviter les entraves à la liberté de circulation des citoyens européens, en raison des différents systèmes de sécurité sociale propre à chaque Etat membre, connaît ses limites. Comme nous avons déjà pu le souligner, l'octroi des prestations sociales à caractère non contributif n'est pas garanti au citoyen européen qui exerce sa liberté de circulation. En outre, nous aurons l'occasion de voir dans la deuxième section de ce chapitre que le citoyen européen bénéficiaire de prestations spéciales à caractère non contributif fait face à un autre obstacle de taille quant à l'octroi de celles-ci : leur qualification au sens de la Directive séjour.

b) L'égalité de traitement

A côté des principes d'interdiction de clause de résidence et d'exportation des prestations de sécurité sociale, le Règlement met également en place un principe d'égalité de traitement en son article 4. L'on notera que ce principe, application particulière des articles 18 et 45 du TFUE, s'applique à tous les citoyens européens. Le Règlement n'a donc pas choisi l'approche sectorielle « travailleurs versus inactifs » qui figure par contre dans la Directive séjour.

L'égalité de traitement visée à l'article 4 du Règlement 883/2004 a pour objectif de contrer les discriminations tant directes qu'indirectes basée sur la nationalité. A titre d'illustration concernant la discrimination directe, les Etats membres doivent veiller à supprimer toute référence à la nationalité pour l'octroi d'une prestation⁴¹. Quant à la discrimination indirecte, ils devront par exemple éliminer toute condition qui s'avérerait plus difficile à remplir pour une personne originaire d'un autre Etat membre⁴²

En outre, le champ d'application matériel du Règlement ne visant que les prestations de sécurité sociale, cette égalité de traitement établie à l'article 4 s'appliquera uniquement à celles-ci à l'exclusion de l'assistance sociale. Pour une analyse de l'égalité de traitement en matière d'assistance sociale, nous renvoyons le lecteur au chapitre suivant.

2) Articulation avec la Directive séjour

Dans cette section, nous allons examiner le lien entre le Règlement 883/2004 et la Directive séjour. Si ces deux éléments de droit dérivé ne font, à aucun moment, référence l'un à l'autre, force est de constater que leur champ d'application matériel se recoupe et soulève par conséquent des interrogations. Notre examen portera surtout sur la qualification des prestations spéciales à caractère non contributif au regard de la Directive 2004/38 ainsi que l'incidence de cette qualification.

⁴¹ I.OMARJEE, I., « Section 3 - Les règles de coordination des législations nationales » in *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.1549.

⁴² I.OMARJEE, I., « Section 3 - Les règles de coordination des législations nationales » in *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.1549 ; CJUE, arrêt Toïa, 12/07/1979, C-237-78.

L'article 14 de la Directive séjour conditionne le maintien du droit de séjour des citoyens européens économiquement non actif à une condition économique : le fait de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil. Dès lors, l'on peut se demander si le fait qu'un ressortissant d'un Etat membre bénéficie d'une prestation spéciale à caractère non contributif peut jouer un rôle dans l'appréciation de cette charge déraisonnable.

Ici, nous allons tenter de déterminer qui de la Directive séjour ou du Règlement 883/2004 prime. Si c'est la Directive séjour alors cela aura pour conséquence que lorsqu'une personne revendique une allocation sociale minimale au sens du Règlement, elle pourrait mettre en péril son droit de séjour. Par contre, si l'on estime que c'est le Règlement qui prime, alors cela signifie que la personne aura droit à son allocation minimale à la seule exigence qu'elle remplisse la condition de résidence et partant le critère de ressources suffisantes sera rempli presque automatiquement⁴³.

Etant donné qu'il n'y a aucune référence de la Directive séjour dans le Règlement, on pourrait être tenté d'adopter la deuxième approche qui consiste à dire que seule la condition de résidence est nécessaire pour se voir octroyer des prestations spéciales à caractère non contributif et non un séjour légal au sens de la Directive 2004/38. Selon certains auteurs, il est logique d'opter pour cet avis car affirmer le contraire reviendrait à rendre le Règlement vide de sens⁴⁴. Il semblerait dès lors plus pertinent de faire primer le Règlement sur la directive.

Cependant, à l'occasion de l'arrêt Brey, la Cour de justice ne semblait pas de cet avis car elle a affirmé que les prestations spéciales à caractère non contributif doivent être qualifiées d'assistance sociale au sens de la directive séjour. Dès lors, le maintien du droit de séjour d'un citoyen européen inactif pourrait être mis à mal par le fait qu'il perçoive des allocations sociales minimales. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point à l'occasion de la deuxième partie.

On s'interrogera ensuite à propos de l'exclusion temporaire du citoyen européen à l'octroi d'assistance sociale. En vertu de l'article 24 de la directive séjour, un Etat membre n'est pas tenu d'accorder l'assistance sociale au ressortissant d'un autre Etat membre pendant les 3 premiers mois de son séjour. On saisit dès lors toute l'importance de la qualification des prestations sociales à caractère non contributif. En effet, les considérer comme relevant de l'assistance sociale au sens de la Directive séjour revient à empêcher leurs bénéficiaires de les percevoir pendant les 3 premiers mois de leur séjour.

Pour conclure ce chapitre, nous pensons que le Règlement 883/2004 est un véritable allié de la liberté de circulation étant donné qu'il permet au citoyen européen de percevoir des prestations de sécurité sociale malgré les différences de systèmes de sécurité sociale entre les Etats membres. Cependant, cette affirmation doit être nuancée. En effet, la primauté de la Directive séjour sur le Règlement 883/2004, affirmée dans l'arrêt Brey, semble mettre à mal son application et surtout son effet utile.

⁴³ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp.10 et s.

⁴⁴ H., VERSCHUEREN, « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 10 et s.

CHAPITRE 3. LA CITOYENNETE EUROPEENNE ET L'OCTROI DE PRESTATION D'ASSISTANCE SOCIALE

Comme nous avons pu le constater dans le chapitre précédent, le Règlement 883/2004 exclut l'assistance sociale de son champ d'application. A l'occasion de ce chapitre, nous verrons comment les ressortissants d'un Etat membre peuvent bénéficier de prestations d'assistance sociale dans un Etat membre autre que leur Etat d'origine. Pour ce faire, nous aborderons le développement de la notion de citoyen européen au sein de la jurisprudence de la CJUE ainsi que son impact en termes de droits sociaux. Après cela, nous verrons que le principe d'interdiction de discrimination fondé sur la nationalité peut être justifié par le critère du lien réel. Pour terminer, nous examinerons les différentes critiques dont fait l'objet cette jurisprudence. Bien sûr, ce chapitre présentera la jurisprudence précédant l'arrêt Dano, cet arrêt étant envisagé dans la seconde partie.

1) Développement de la notion de citoyen dans la jurisprudence de la C.J.U.E. et impact sur l'octroi de prestations d'assistance sociale

Si au début de l'Union européenne, la citoyenneté européenne était une citoyenneté de marché, aujourd'hui on constate qu'une véritable citoyenneté européenne sociale est née⁴⁵. C'est en effet ce qui ressort tant de la jurisprudence de la CJUE que de dispositions telles que l'article 174 TFUE ou le titre IV de la Charte des droits fondamentaux. En outre, l'on constate que le législateur européen fait une référence directe à la sécurité sociale au paragraphe 3 de l'article 21 du TFUE⁴⁶. Ceci constitue une belle illustration du fait que la citoyenneté européenne, au départ économique, a véritablement acquis aujourd'hui une dimension sociale.

Avant de dresser le portrait de la jurisprudence qui a mené au développement de la citoyenneté européenne, nous allons d'abord brièvement comparer l'égalité de traitement des ressortissants d'un Etat membre en matière d'octroi d'assistance sociale. A nouveau, cette égalité n'échappe pas à une approche sectorielle. En effet, les travailleurs européens mobiles auront droit aux mêmes prestations d'assistance sociale que les nationaux de l'Etat membre dans lequel ils résident et cela en vertu de l'article 7§2 du Règlement 492/2011⁴⁷.

A côté des travailleurs, les citoyens inactifs ne peuvent prétendre à l'octroi de prestations d'assistance sociale pendant, au minimum, le 3 premiers mois de leur séjour dans un autre

⁴⁵ M. MORSA, « Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales ? – Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux La relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38 », *J.T.T.*, 2014/16, n° 1190, pp. 245 et s.

⁴⁶ G. ARESTIS, « La jurisprudence de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union et de protection sociale – La recherche d'un équilibre difficile » in *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 59 et s.

⁴⁷ Règlement (UE) n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

Etat membre⁴⁸. En outre, nous verrons que la jurisprudence de la Cour de justice a permis, par le truchement du principe d'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité et la citoyenneté européenne d'octroyer, dans certains cas, une assistance sociale à une personne originaire d'une autre Etat membre et inactive.

Enfin, entre les travailleurs et les inactifs, on trouve le demandeur d'emploi qui ne peut pas non plus prétendre à des prestations d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de son séjour dans un Etat membre mais qui par contre pourra solliciter des allocations facilitant l'accès à l'emploi, celles-ci ayant été considérées par la CJUE comme ne relevant pas de l'assistance sociale⁴⁹.

Nous allons maintenant entrer dans le cœur du développement de la notion de citoyen européen. Cette jurisprudence tente de garder l'équilibre entre d'une part l'intérêt des Etats membres, à savoir la préservation de leurs finances publiques, et d'autre part la solidarité financière entre les Etats membres⁵⁰. L'auteur George Arestis est d'avis que la CJUE a fait preuve de courage et de cohérence dans son raisonnement face à cette tentative d'équilibre⁵¹. Cependant, bon nombre d'auteurs ne sont pas de cet avis et critiquent fortement l'approche de la CJUE. Nous envisagerons ces critiques dans la troisième section de ce chapitre.

Loin de donner une liste exhaustive de tous les arrêts de la CJUE, nous avons choisi de parler des arrêts phares qui ont pu se distinguer dans cette jurisprudence. Le lecteur pourra constater que les circonstances qui ont donné lieu à ces arrêts sont souvent similaires. A savoir un citoyen inactif (étudiant, demandeur d'emploi ou sans emploi) résidant dans un autre Etat membre qui se voit refuser le bénéfice d'une prestation d'assistance sociale sur la base de sa nationalité.

Pour commencer, c'est l'arrêt Martinez Sala⁵² qui fut le premier à utiliser le principe d'interdiction de non-discrimination pour l'octroi de prestations d'assistance sociale. En effet, c'est dans cet arrêt que la CJUE reconnaît pour la première fois que les ressortissants d'un Etat membre résidant légalement dans un autre Etat membre sont couverts par le droit communautaire et bénéficient par conséquent des droits et obligations qui en découlent et notamment de l'interdiction de discrimination sur la base de la nationalité. C'est donc sur cette base que la Cour va estimer qu'une condition d'octroi d'une allocation d'éducation touchant uniquement les ressortissants allemands est contraire au principe de non-discrimination.

Ensuite c'est à l'occasion de l'arrêt Grzelczyk⁵³ que la citoyenneté européenne sociale va vraiment voir le jour. En effet, la Cour de justice va pour la première fois affirmer que « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des*

⁴⁸ Article 24§2 directive séjour

⁴⁹ C.J.C.E., 4 juin 2009, C-22/08 et 23/08, *Vatsouras et Koupatantze*.

⁵⁰ S. HENNION, « La vocation sociale de la citoyenneté européenne ou l'ère du soupçon ? » in *L'identité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 169 et s.,

⁵¹ G. ARESTIS, « La jurisprudence de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union et de protection sociale – La recherche d'un équilibre difficile » in *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 59 et s.

⁵² C.J.C.E., Martinez Sala, 12/05/1998, n° C-85/96

⁵³ C.J.U.E., 20 septembre 2001, n° C-184/99.

États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »⁵⁴. Le contexte de cette affaire était le suivant : un étudiant français à l'université de l'UCL entamait sa 4^{ème} année en éducation physique et sollicitait une allocation d'intégration (à l'époque le « minimex »). Si le C.P.A.S avait au départ accepté de lui octroyer cette allocation pour couvrir la période allant du 5 octobre 1998 au 30 juin 1999, il décida finalement de l'exclure du bénéfice de cette allocation en date du 1^{er} janvier 1999. La raison de cette exclusion étant que l'étudiant ne remplissait pas la condition de nationalité permettant de solliciter une telle prestation d'assistance sociale. La Cour va dire qu'en usant de sa liberté de circulation et de séjour pour aller étudier dans un autre Etat membre, cet étudiant est couvert par le droit communautaire et partant par l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité. Dès lors il pouvait revendiquer l'application combinée des dispositions concernant l'interdiction de discrimination et la citoyenneté européenne pour obtenir l'égalité de traitement.

A côté de cela, la Cour a affirmé dans l'arrêt Trojani⁵⁵, qu'une personne économiquement non active pourra également invoquer l'interdiction de discrimination pour bénéficier d'une égalité de traitement en matière d'octroi de prestations d'assistance sociale. Cependant, la Cour précise tout de même que cette personne doit avoir résidé pendant un certain temps sur le territoire de l'Etat membre auquel elle demande le bénéfice de l'assistance sociale ou avoir un permis de séjour. Nous reviendrons sur l'exigence de l'existence d'un lien réel entre la personne inactive et l'Etat membre d'accueil dans le point suivant.

2) Le critère du lien réel

Si la jurisprudence que nous venons de voir semble une avancée incroyable dans la citoyenneté sociale européenne, il ne faudrait toutefois pas en déduire qu'elle octroie un accès inconditionnel aux prestations d'assistance sociale. En effet, le critère du degré d'intégration, aussi appelé lien réel, vient tempérer cette jurisprudence pour mieux rencontrer les préoccupations des Etats membres en matière de tourisme social⁵⁶.

En réalité, le principe de non-discrimination autorise des différences de traitement du moment qu'elles sont fondées sur des considérations objectives d'intérêt général, indépendantes de la nationalité et proportionnées à l'objectif poursuivi par le droit national⁵⁷. Autrement dit, il est légitime d'exiger un certain lien de rattachement avec l'Etat d'accueil.

⁵⁴ C.J.U.E., 20 septembre 2001, n° C-184/99, pt 31.

⁵⁵ CJUE, Trojani, 7/09/04, C-456/02, pt 15.

⁵⁶ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, p. 126.

⁵⁷ P C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.293 et s.

En ce qui concerne le demandeur d'emploi, le degré d'intégration portera en général sur le lien de la personne avec le marché du travail de l'Etat d'accueil. Le demandeur d'emploi devra donc prouver qu'il mène une recherche d'emploi active et réelle pendant une période raisonnable dans l'Etat membre d'accueil⁵⁸. En outre, il est également possible d'imposer au demandeur d'emploi de prouver son degré d'intégration par une condition de résidence. Toutefois cette condition doit rester proportionnelle. En effet, il ne faut pas que cette durée de séjour dépasse le temps nécessaire aux autorités nationales pour s'assurer que le ressortissant d'un autre Etat membre est bien à la recherche d'un emploi dans le marché du travail du pays d'accueil⁵⁹.

Par contre, concernant l'étudiant, ce ne sera pas le lien avec le marché du travail qui déterminera son intégration mais la durée de son séjour sur le territoire. Dans l'arrêt Bidar, la Cour a ainsi considéré que l'exigence d'avoir résidé préalablement 3 années sur le territoire de l'Etat membre d'accueil est une garantie d'intégration suffisante⁶⁰. A côté de cela, la Cour a également estimé qu'une condition de 5 années de résidence ne semblait pas excessive⁶¹. Cela laisse toutefois songeur lorsque l'on sait que cette période de 5 années recouvre un cursus universitaire de type long (bachelier et master)⁶². La Cour semble justifier la proportionnalité de cette condition en se référant à l'article 24 alinéa 2 de la directive séjour qui permet d'exclure un étudiant du bénéfice des frais d'entretien avant l'obtention du droit de séjour permanent. Malgré cette référence au droit dérivé, l'auteur Caroline Picheral pense toutefois que la cour aurait dû s'assurer que cette condition de résidence n'allait pas à l'encontre des circonstances de l'espèce⁶³.

Enfin, précisions que ces exigences permettant de vérifier le degré d'intégration de la personne concernée doivent être limpides, connues préalablement et susceptibles de recours, c'est ce qui ressort de l'enseignement de l'arrêt Collins⁶⁴.

3) *Critiques de cette jurisprudence*

Cette jurisprudence sur la citoyenneté européenne est loin de rassembler au sein de la doctrine. En effet, bon nombre d'auteurs y sont opposés pour diverses raisons. Certains pensent que l'approche de la Cour va à l'encontre de la formulation et des objectifs du droit

⁵⁸ CJUE, 23/03/2004, Collins, C-138/02, pt 70 ; C.J.C.E., 4 juin 2009, C-22/08 et 23/08, *Vatsouras et Koupatantze*,

⁵⁹ Arrêt Collins, pt 72

⁶⁰ CJUE, arrêt Bidar, 15/03/2005, C-209/03

⁶¹ CJUE, arrêt Forster, 18/11/2008, C-158/07

⁶² C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, p.306 ;

⁶³ C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, p.306 ;

⁶⁴ CJUE, 23/03/2004, Collins, C-138/02

européen car elle est venue créer des droits qui n'existaient pas dans les textes⁶⁵. D'autres encore estiment que cette jurisprudence favorise les abus du tourisme social⁶⁶. Enfin, certains considèrent qu'elle est un risque de nivellement par le bas des droits accordés aux travailleurs⁶⁷.

A titre d'exemple, l'auteur Denis Martin critique tant l'arrêt Martinez Sala que l'arrêt Bidar⁶⁸. Il critique d'abord l'arrêt Martinez Sala en affirmant que la Cour a été à l'encontre de la volonté des rédacteurs des traités. En effet, dans cette affaire Mme Martinez Sala, se voit octroyer, grâce au principe d'égalité de traitement, un avantage social relatif à la liberté de circulation des travailleurs. C'est ainsi que Denis Martin en vient à penser que le citoyen inactif est mieux traité que le travailleur. Ensuite, il relève une autre incohérence dans les arrêts Bidar et Forster, estimant que la Cour n'est pas claire quant à la durée de séjour nécessaire pour remplir la condition de lien réel. Par ailleurs, l'auteur Herwig Verschueren reconnaît que la Cour manque de clarté quant aux critères permettant au citoyen inactif d'obtenir des prestations d'assistance sociale et cela va à l'encontre de l'arrêt Collins qui, nous l'avons vu, exige une certaine sécurité juridique en la matière⁶⁹.

A la critique selon laquelle les travailleurs seront bientôt traités moins bien que les citoyens inactifs⁷⁰, il convient toutefois d'apporter une réponse nuancée. En effet, comme le souligne avec beaucoup de pertinence Caroline Picheral, l'avènement de la citoyenneté sociale n'empêche pas que le statut du travailleur reste prépondérant⁷¹. La preuve en est pour commencer que le Règlement 1612/78, aujourd'hui Règlement 492/2011, n'a pas été abrogé. En vertu de l'article 7§2 du Règlement précité, le travailleur a droit aux mêmes avantages sociaux que les nationaux du pays dans lequel il réside. En outre, la question de la citoyenneté européenne n'intervient qu'à titre subsidiaire dans le raisonnement de la CJUE⁷². A titre d'illustration, dans l'arrêt Ioannidis, le juge de renvoi s'était focalisé sur la question de la citoyenneté européenne alors que la Cour de justice a commencé son analyse par l'article 45 TFUE portant sur la libre circulation des travailleurs. C'est au regard de ces propos que l'auteur Caroline Picheral estime que la crainte du nivellement par le bas des droits du travailleurs en matière d'octroi d'avantages sociaux doit être relativisée.

⁶⁵ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, pp. 85 à 88 p 94.

⁶⁶ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

⁶⁷ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, p. 88. et s.

⁶⁸ D. MARTIN, « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, p. 88. et s.

⁶⁹ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

⁷⁰ D. DUMONT, « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, pp. 196 et s.

⁷¹ C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.293 et s.

⁷² C. PICHERAL, « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp.293 et s.

Une autre critique qui peut être adressée à la jurisprudence de la CJUE est son imprécision quant aux critères permettant l'octroi d'allocations sociales minimales. C'est pourquoi, l'auteur Herwig Verschueren plaide pour une nouvelle législation européenne qui permettrait de clarifier la matière⁷³. Une autre solution en attendant l'adoption d'un tel instrument serait selon lui, l'extension de la notion de prestations spéciales à caractères non contributif à toutes les allocations sociales minimales⁷⁴ ; les citoyens inactifs pouvant ainsi solliciter le bénéfice d'une allocation sociale minimale en établissant qu'ils résident bien dans l'Etat membre d'accueil.

Au terme de ce chapitre, nous constatons que cette citoyenneté européenne sociale telle que dégagée dans la jurisprudence de la CJUE souffre d'un manque de clarté engendrant un réel souci de sécurité juridique. Nous verrons dans la seconde partie que ce manque de clarté ne va pas aller en s'améliorant dans les décisions récemment adoptées par la CJUE. Bien au contraire, ces décisions au lieu de clarifier le principe de proportionnalité, permettant de tempérer une égalité de traitement inconditionnel en matière d'assistance sociale, vont tout simplement le mettre de côté pour préférer une approche permettant de mieux lutter contre le tant redouté tourisme social.

CHAPITRE 4. L'EXCLUSION TEMPORAIRE DES PRESTATIONS D'ASSISTANCE SOCIALE ET LE MAINTIEN DU DROIT DE SEJOUR

Dans ce chapitre, nous envisagerons les cas dans lesquels les Etats membres peuvent exclure des citoyens européens, exerçant leur liberté de circulation, du bénéfice de prestations d'assistance sociale pour ensuite aborder les hypothèses dans lesquelles les Etats membres d'accueil peuvent retirer le droit de séjour d'un ressortissant d'un autre Etat membre.

1) L'exclusion temporaire

a) Principes

Si l'article 24§1 de la Directive séjour confirme l'égalité de traitement consacrée à l'article 18 du TFUE, il la nuance en son paragraphe 2. En effet, le paragraphe 2 de cet article permet d'exclure, pour une durée de 3 mois, les citoyens inactifs du bénéfice de prestations d'assistance sociale. En outre, les étudiants peuvent être exclus de telles prestations pour la durée précédant l'octroi d'un séjour permanent, c'est-à-dire, 5 ans. Cette exclusion ne

⁷³ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

⁷⁴ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s.

concerne donc que les citoyens inactifs car l'appliquer aux travailleurs, au sens large, reviendrait à aller à l'encontre de l'article 7§2 du Règlement 492/2011.

Certains auteurs soulignent à quel point cette exclusion est problématique car elle a pour conséquence de plonger les citoyens inactifs dans une véritable situation de no man's land ; ceux-ci ne pouvant bénéficier de prestations d'assistance sociale ni de la part de leur pays d'origine ni de la part de l'Etat d'accueil⁷⁵. C'est pourquoi, certains auteurs tels que Herwig Verschueren appellent à une coordination qui consisterait à ce que l'Etat membre d'origine reste à charge des prestations d'assistance sociale pendant la durée de l'exclusion temporaire pour qu'ensuite l'Etat d'accueil en soit responsable une fois la période écoulée⁷⁶.

b) L'état en droit belge en matière d'aide sociale et du revenu d'intégration

L'exclusion temporaire des ressortissants d'un autre Etat membre du bénéfice de l'aide sociale se trouve à l'article 57quinquies de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale⁷⁷. Par ailleurs, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale déclare en son article 3,3° que pour être admissible au bénéfice du revenu d'intégration, le ressortissant d'un autre Etat membre doit avoir séjourné au moins 3 mois sur le territoire de l'Etat membre d'accueil.

On notera d'abord que l'article 57quinquies semble viser tous les citoyens de l'Union sans pour autant exclure les travailleurs du champ de cette exclusion. Cela a pu susciter quelques inquiétudes dans le chef d'auteurs qui voyaient là une restriction au droit de libre circulation du travailleur. Récemment, la Cour constitutionnelle est venue apaiser leurs craintes en affirmant que le fait d'exclure des travailleurs du bénéfice de l'aide sociale durant les 3 premiers mois du séjour était contraire à l'article 10, 11 et 23 de la Constitution⁷⁸. Il découle de cet arrêt que seuls les inactifs seront admis à l'exclusion de l'aide sociale lors de cette période.

A côté de cela, on ne peut que s'étonner de l'approche que le droit belge a adoptée quant à la prise de cours du délai de 3 mois⁷⁹. En effet, en vertu d'une circulaire du 28 mars 2012, ce délai prend cours à partir de la demande d'attestation d'enregistrement. Si cela a le mérite de conférer une date certaine au début du séjour, on remarquera tout de même que la demande d'attestation d'enregistrement pouvant être introduite dans les 3 mois à datée de l'entrée sur le territoire, l'application de la circulaire a pour effet de prolonger l'exclusion temporaire⁸⁰.

⁷⁵ CLESSE, J., HUBIN, J., « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in Questions spéciales de droit social, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14

⁷⁶ H., VERSCHUEREN, « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, p. 132

⁷⁸ Cité par J. HENEFPE, « Le droit des citoyens européens aux prestations d'assistance sociale », *Questions actuelles en droit des étrangers*, pp. 127 et s.

⁷⁹ CLESSE, J., HUBIN, J., « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in Questions spéciales de droit social, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14

⁸⁰ CLESSE, J., HUBIN, J., « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in Questions spéciales de droit social, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14

2) *Le maintien du droit de séjour*

En ce qui concerne le court séjour, l'article 14§1 de la Directive 2004/38 précise que le droit de séjour de la personne concernée sera maintenu tant qu'elle ne devient pas une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil. Quant au séjour supérieur à 3 mois mais inférieur à 5 ans, en vertu du paragraphe 2 de l'article précité, le droit de séjour sera maintenu tant que les conditions édictées à l'article 7 seront respectées.

Il convient de noter que les mesures d'éloignement ne s'appliquent ni au travailleur salarié ou non, ni au demandeur d'emploi qui parviennent à prouver leur qualité. En outre, les paragraphes suivants de l'article 14 tempèrent ces conditions de maintien de séjour en précisant que les Etats membres ne peuvent mener des vérifications systématiques et que l'octroi d'une prestation d'assistance sociale ne peut avoir comme conséquence automatique l'éloignement de la personne concernée.

En Belgique, on a pu constater que le souci de non-automaticité d'éloignement en cas de demande de prestations sociales n'est pas toujours des plus respectés. En effet, depuis la circulaire du 29/06/2011⁸¹, l'Office des étrangers est informé de l'octroi d'aide sociale ou d'intégration sociale à des ressortissants européens inactifs. Dès l'adoption de cette circulaire, on a vu le nombre d'ordre de quitter le territoire s'amplifier de sorte qu'on est passé de 343 OQT en 2010 à 2712 en 2013⁸².

La réaction de la Commission européenne ne s'est pas fait attendre⁸³. Dans un avis adressé à la Belgique, celle-ci déplorait le manque d'évaluation individuelle avant l'adoption d'une mesure d'éloignement ; cela ayant pour conséquence de violer le principe de non automaticité des mesures d'éloignement. Bien qu'il ne semble pas que la Belgique ait adressé une réponse à cet avis, elle a tout de même apporté des précisions aux articles 42 bis et 42ter de la loi du 15 décembre 1980⁸⁴. Cependant, malgré l'avis de la Commission et les efforts de la Belgique, depuis 2011, on chiffre le nombre d'expulsions pour motif de charge déraisonnable à 10 000⁸⁵.

⁸¹ Circ. du 29 juin 2011 relative au citoyen de l'U.E.

⁸² Voy. Rapport CIRE.

⁸³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_fr.htm.

⁸⁴ J.CLESSE, J., HUBIN, « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in *Questions spéciales de droit social*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14-50.

⁸⁵ <http://fr.euronews.com/2016/03/11/comment-la-belgique-expulse-des-ressortissants-de-l-union-europeenne>

PARTIE II - Effets de la récente jurisprudence de la CJUE sur la liberté de circulation des citoyens européens économiquement non actifs.

Dans cette partie, nous allons voir que la CJUE a progressivement changé son approche de la citoyenneté européenne et des droits attachés à ce statut. Pour commencer, nous analyserons les arrêts Brey et Dano qui ont marqué un premier tournant dans la jurisprudence de la Cour. Ensuite, dans le chapitre 2, nous nous attarderons sur l'écho de l'arrêt Dano dans les arrêts postérieurs à celui-ci. Enfin nous aborderons le tourisme social et plus précisément la question de savoir s'il est fondé ou non.

CHAPITRE 1. UN TOURNANT DANS LA JURISPRUDENCE DE LE CJUE

Nous l'avons constaté, la CJUE avait développé une véritable citoyenneté européenne sociale, un statut fondamental, permettant aux citoyens inactifs de revendiquer, sous certaines conditions, le bénéfice de l'égalité de traitement afin d'obtenir des prestations d'assistance sociale. Si cette jurisprudence était critiquable sur certains points, on ne peut toutefois que regretter le courant qu'a décidé de suivre la Cour de justice dans les arrêts dont nous allons parler.

1) L'arrêt Brey

a) Présentation de l'arrêt

Il s'agit là d'un arrêt majeur car c'est la première fois que la CJUE va définir la notion d'assistance sociale. Nous aurons l'occasion de voir que cette arrêt fait l'objet de vives critiques au sein de la doctrine et ce, à juste titre.

Avant de nous lancer dans une critique de l'arrêt, nous allons rappeler brièvement les faits. Mr et Mme Brey sont des ressortissants allemands qui décident de s'installer en Autriche. Monsieur est retraité et bénéficiait en Allemagne d'une pension d'invalidité ainsi que d'une allocation de dépendance. Son épouse, par ailleurs, percevait des prestations de base. Lorsqu'en Autriche Mr Brey sollicite le bénéfice d'une pension complémentaire à l'institution autrichienne compétente, celle-ci lui refuse au motif qu'il ne dispose pas de ressources suffisantes pour justifier un séjour régulier en Autriche et ce malgré le fait qu'une attestation d'enregistrement lui ai été délivrée. Après de nombreux recours devant les juridictions autrichiennes, l'administration, qui se voit obligée d'accorder la pension complémentaire à Mr Brey, va devant la Cour suprême et celle-ci pose une question préjudicielle à la CJUE. La

question, reformulée par la CJUE, est la suivante : Est-ce qu'un Etat membre peut exclure du bénéfice d'un supplément compensatoire les inactifs qui ne remplissent pas la condition de séjour en raison d'absence de ressources suffisantes et ce, même s'ils disposent d'une attestation d'enregistrement ?

Pour répondre à cette question, la Cour va d'abord confirmer que cette pension complémentaire peut être qualifiée de prestation spéciale à caractère non contributif au sens de l'article 70 du Règlement 883/2004⁸⁶. Ensuite, elle va affirmer que l'article 70 du Règlement 883/2004 n'est qu'une règle de conflit étant donné que le droit communautaire ne peut porter atteinte aux compétences des Etats membres pour aménager leur système de sécurité sociale⁸⁷. Dès lors, c'est aux législateurs nationaux qu'incombe la tâche de déterminer les conditions de fond d'octroi des prestations spéciales à caractère non contributif⁸⁸. Autrement dit, le fait que la législation autrichienne impose une condition de séjour pour l'octroi de ces prestations n'est pas contraire au droit de l'Union.

Par ailleurs, la Cour va considérer que les prestations spéciales à caractère non contributif doivent être considérées comme des prestations d'assistance sociale au sens de la Directive séjour⁸⁹. Pour arriver à cette conclusion, la Cour compare les objectifs des deux instruments de droit dérivé et en déduit que le champ d'application de l'article 7 de la Directive séjour ne peut être réduit qu'aux prestations d'assistance sociale excluent du champ d'application du Règlement 883/2004. En effet, la Cour va définir l'assistance sociale comme se rapportant à « *l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'Etat membre d'accueil susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet Etat* »⁹⁰.

Enfin, si la Cour reconnaît que les prestations spéciales à caractère non contributif peuvent constituer un indice d'absence de ressources suffisantes au sens de l'article 7 de la Directive séjour, elle nuance cette affirmation. Quant à la charge déraisonnable, la Cour précise qu'il faut mener une appréciation globale en prenant compte de la situation du demandeur. En outre, elle rappelle qu'en vertu de l'article 14§3 de la Directive séjour, le bénéfice d'une prestation d'assistance sociale ne peut mener automatiquement à une mesure d'éloignement. Elle évoque également le considérant 16 de la Directive séjour en vertu duquel il convient d'apprécier si les difficultés de la personne concernée sont d'ordre temporaire, la durée de son séjour, le montant de l'aide octroyé. Autrement dit, la Cour souligne l'importance du principe de proportionnalité au moment de l'évaluation de la charge déraisonnable.

C'est dans ces circonstances que la Cour va considérer que la législation autrichienne est contraire au droit communautaire, et plus précisément aux articles 7§1,b), 8§4 et 24 de la

⁸⁶ C.J.U.E., arrêt Brey, 19 septembre 2013, n° C-140/12.

⁸⁷ C.J.U.E., arrêt Brey, 19 septembre 2013, n° C-140/12.

⁸⁸ C.J.U.E., arrêt Brey, 19 septembre 2013, n° C-140/12, pt 41

⁸⁹ C.J.U.E., arrêt Brey, 19 septembre 2013, n° C-140/12.

⁹⁰ C.J.U.E., arrêt Brey, 19 septembre 2013, n° C-140/12, pt 61

Directive séjour car elle adopte une approche trop automatique d'exclusion des ressortissants inactifs d'autres Etats membres.

b) Critique de l'arrêt

Si à première vue, cette décision peut sembler une décision maintenant un certain équilibre entre la solidarité financière des Etats et la sauvegarde de leurs finances publiques, il n'en est rien⁹¹.

Pour commencer, en permettant aux Etats membres d'ajouter des conditions de fond pour l'octroi de prestations sociales à caractère non contributif, la Cour a méconnu le compromis politique qui avait été mis en place par le Règlement 883/2004 au sujet de ces prestations⁹². Nous avons abordé ce compromis dans la première partie lorsque nous expliquions la genèse de ces prestations.

Au-delà du fait que la Cour est allée à l'encontre de ce compromis, elle ajoute des conditions qui ne sont tout simplement pas présentes dans le Règlement⁹³. On notera en outre que, curieusement, la Cour ne fait aucune référence à sa jurisprudence ayant mené au développement des prestations spéciales à caractère non contributif⁹⁴.

A côté de cela, certains auteurs considèrent que l'arrêt Brey n'a fait qu'augmenter une insécurité juridique déjà bien présente dans cette matière. En effet, en tentant d'apporter des éléments permettant de mener l'évaluation de la charge déraisonnable, la Cour ajoute de l'incertitude. Pour rappel, selon l'arrêt Brey, il convient de procéder en deux temps. L'autorité doit, dans un premier temps, prendre en compte la situation personnelle du citoyen inactif pour ensuite analyser la proportion de bénéficiaires sollicitant la prestation d'assistance sociale dans l'Etat membre.

Concernant l'évaluation de la proportion des bénéficiaires d'une prestation sociale, la Cour ne donne aucune indication quant aux moyens qui permettraient aux Etats de la mettre en œuvre. On peut légitimement se demander si les moyens qu'engendreraient une telle étude ne reviendraient pas à devenir une véritable charge déraisonnable pour les Etats membres⁹⁵ !

L'arrêt Brey menace donc la *ratio legis* de l'article 70 du Règlement 883/2004 en soumettant les prestations spéciales à caractère non contributif à une condition de séjour légal. Si contrairement à l'arrêt Dano, il a le mérite de rappeler la nécessité d'une évaluation

⁹¹ H.VERSHEREN, "Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey", E.J.M.L., 2014, vol. 16, p.159.

⁹² H.VERSHEREN, "Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey", E.J.M.L., 2014, vol. 16, p. 159.

⁹³ H.VERSHEREN, "Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey", E.J.M.L., 2014, vol. 16, pg 160.

⁹⁴ H.VERSHEREN, "Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey", E.J.M.L., 2014, vol. 16, pg 162.

⁹⁵ H.VERSHEREN, "Free Movement or Benefit tourism: the unreasonable burden of Brey", E.J.M.L., 2014, vol. 16, pg 147-179.

proportionnée de la charge déraisonnable, force est de constater que les critères qu'il tente d'apporter pour mener à bien cette évaluation sèment plus le doute qu'autre chose.

2) *L'arrêt Dano*

L'arrêt Dano a énormément fait parler de lui tant dans le milieu juridique que dans les médias. Si au premier abord, on peut penser que cet arrêt n'est qu'une application stricte des textes dérivés, il convient toutefois de se méfier de ceux qui entendent l'instrumentaliser aux fins de remettre en cause certains acquis sociaux⁹⁶. Avant de critiquer cette décision, nous allons donner un bref aperçu du contexte de cet arrêt.

a) La présentation de l'arrêt

Les faits de l'affaire étaient les suivants : Madame Dano et son fils sont des ressortissants roumains qui résident en Allemagne depuis 1 an. Madame Dano va se voir refuser l'octroi d'une assurance de base au motif qu'elle n'exerce pas d'activité professionnelle et ne semble pas rechercher un emploi.

Deux questions préjudicielles vont être posées à la Cour de justice par la juridiction allemande. La première question consistait à savoir si une prestation spéciale à caractère non contributif entre dans le champ d'application de l'article 4 du Règlement 883/2004. La seconde s'interrogeait sur la compatibilité des articles 18, 20§2 du TFUE, 24 de la Directive séjour et 4 du Règlement 883/2004 avec une réglementation qui exclue, totalement ou partiellement, les ressortissants inactifs du bénéfice d'une prestation spéciale à caractère non contributif ; prestation qui est pourtant garantie aux nationaux se trouvant exactement dans les mêmes conditions.

A la première question, la Cour va répondre que si l'article 70 du Règlement 883/2004 exclue certaines dispositions de son champ d'application, cette exclusion ne concerne pas l'article 4. Dès lors, l'article 4 s'applique à ces prestations⁹⁷.

Cependant, malgré le fait que la Cour reconnaisse dans sa première question que l'article 4 du Règlement 883/2004 s'applique pour les prestations précitées, elle va considérer qu'il n'y a pas lieu à une égalité de traitement en matière de prestations d'assistance sociale lorsque la personne ne dispose pas d'un séjour conforme à la Directive séjour⁹⁸.

⁹⁶J.-Y. CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, pp. 166 et s.

⁹⁷ C.J.U.E., 11 novembre 2014 (Dano c. Jobcenter Leipzig), n° C-333/13, pt 55.

⁹⁸ Arrêt Dano, pt 69

La Cour ajoute à cela que les Etat membres ont le droit de refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens européens inactifs qui exerceraient leur liberté de circulation uniquement pour obtenir le bénéfice d'assistance sociale alors qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour obtenir un droit de séjour⁹⁹.

b) Critiques

Bien que certains auteurs n'aient pas manqué de saluer cet arrêt car il concrétiserait la lutte contre le « tourisme social » et mettrait fin à une jurisprudence trop généreuse qui octroyait une égalité de traitement en matière de prestations d'assistance sociale¹⁰⁰, nous ne manquerons pas de formuler quelques critiques.

Premièrement, nous remarquons que l'arrêt Dano augmente fortement la possibilité pour un Etat membre d'exclure un citoyen inactif du bénéfice de prestations sociales avant l'octroi de son séjour permanent. Cela va manifestement à l'encontre de la volonté de la Commission et du Parlement¹⁰¹. En effet, à l'occasion des travaux préparatoires, ceux-ci ont pu affirmer qu'une telle exclusion serait un recul car elle n'était pas présente dans la Directive sur les inactifs¹⁰².

Ensuite, on ne peut que constater que l'on est très loin de la citoyenneté européenne à vocation sociale lorsque l'Avocat général, Melchior Wathelet, affirme que les inégalités de traitement en matière d'accès aux prestations sociales entre citoyens européens qui se déplacent est inévitable compte tenu de la volonté d'éviter le tourisme social¹⁰³.

En outre, on peut se demander sur quelles bases se fonde la Cour pour estimer qu'il faut apprécier les mobiles du citoyen inactif pour qu'il puisse bénéficier d'une égalité de traitement¹⁰⁴. Rappelons que l'égalité de traitement ne peut être sujette qu'à une stricte interprétation. Au-delà de ces considérations, nous déplorons que la Cour ne donne aucune indication quant aux modalités d'appréciation de ce nouveau critère¹⁰⁵.

⁹⁹ Arrêt Dano, pt 78

¹⁰⁰ RODIERE, P., « Quel droit de circulation en Europe pour les personnes inactives et démunies ? », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, p. 146-151.

¹⁰¹ J.HENEFFE, « Le droit des citoyens européens aux prestations d'assistance sociale », *Questions actuelles en droit des étrangers*, p.127.

¹⁰² J. HENEFFE, « Le droit des citoyens européens aux prestations d'assistance sociale », *Questions actuelles en droit des étrangers*, pp. 127

¹⁰³ Arrêt Dano pt 76 et 77, DUMONT, D., « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, pp. 196 et s. p. 198.

¹⁰⁴ DUMONT, D., « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, pp. 198.

¹⁰⁵ DUMONT, D., « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, pp. 198.

Comme le soulève avec beaucoup de pertinence Jean-Yves Carlier, le troisième temps du raisonnement de la Cour semble une tautologie: Soit les prestations sociales accordées par l'Etat d'accueil sont prises en compte dans l'appréciation des ressources suffisantes et dès lors, l'Etat ne sera plus en mesure de refuser le séjour. Soit les moyens d'existence sont évalués sans les prestations sociales ce qui aura pour conséquence de les rendre fatalement insuffisants¹⁰⁶. En somme, cela revient à dire que pour bénéficier de prestations d'assistance sociale, il faut disposer de ressources suffisantes et par conséquent ne pas avoir besoin de telles prestations !

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le fait que la Cour n'aborde plus du tout le critère de proportionnalité pourtant encore présent dans l'arrêt Brey¹⁰⁷. Or pour que les enseignements de Dano aient du sens, il faut absolument garder ce critère en tête¹⁰⁸. Cet examen doit s'opérer tant sur la proportionnalité ascendante que la proportionnalité descendante¹⁰⁹. La proportionnalité ascendante consiste à se positionner du point de vue de l'Etat membre d'accueil, ce dernier devant prouver en quoi une prestation sociale représente une charge déraisonnable pour ses finances publiques¹¹⁰. Pour apporter cette preuve, l'Etat pourra, par exemple, se baser sur des données statistiques. La proportionnalité descendante, quant à elle, consiste mener une évaluation sous l'angle de la situation personnelle du citoyen inactif¹¹¹. Cette évaluation consistera à examiner le degré d'intégration qui lie l'inactif à l'Etat d'accueil¹¹². Autrement dit, prendre en compte des circonstances concrètes telles que les années qu'il a passé dans l'Etat membre d'accueil, ses perspectives, son passé, sa famille, etc.

Il ne s'agit pas ici d'affirmer que le test de la proportionnalité aurait permis à Madame Dano de bénéficier de prestations d'assistance sociale. Cependant, on s'étonne à la lecture de l'arrêt que la Cour ait jugé bon de ne pas s'attarder sur les critères personnels de Mme Dano tels que le fait qu'elle ne savait presque pas parler allemand, la durée de son séjour, son absence de recherche d'emploi.

La Cour a-t-elle maintenu cet écart par rapport à sa jurisprudence antérieure qui consacrait la citoyenneté comme un statut fondamental et affirmait l'égalité de traitement en matière de prestations sociales ? Nous allons tenter de répondre à cette question dans le chapitre suivant.

¹⁰⁶ CARLIER, J.-Y., « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2016/4, n° 228, p. 153-159.

¹⁰⁷ DUMONT, D., « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, p.199.

¹⁰⁸ J.-Y. CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, pp. 166 et s.

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

CHAPITRE 2. APPROCHE CHOISIE PAR LA COUR DE JUSTICE DANS LES ARRETS SUIVANTS DANO

Dans ce dernier chapitre, nous examinerons l'écho des arrêts Brey et Dano dans les décisions postérieures de la CJUE. Nous commencerons par évoquer les arrêts Alimanovic et Garcia-Nieto pour terminer en analysant le phénomène du tourisme social.

1) *L'arrêt Alimanovic*

Cet arrêt concernait une famille de ressortissants suédois, Madame Alimanovic et ses 3 enfants qui résidaient en Allemagne depuis quelques années. Mme Alimanovic a travaillé pendant une période un peu inférieure à un an avant de devenir une demandeuse d'emploi. C'est dans ce contexte qu'elle reçoit des allocations de subsistances pendant 6 mois mais au terme de ces 6 mois, les autorités allemandes vont cesser les paiements au motif que Mme Alimanovic ne dispose plus d'un séjour légal vu sa qualité de demandeur d'emploi.

La question qui va être posée à la Cour va être la suivante : est-ce que l'exclusion visée à l'article 24 de la Directive séjour vise également les prestations spéciales à caractère non contributif ?

La Cour, en se référant à Brey, va répondre que les prestations spéciales à caractère non contributif constituent des prestations d'assistance sociale au sens de l'article 24 de la Directive séjour. Ensuite, la CJUE va confirmer l'enseignement de l'arrêt Dano quant à l'égalité de traitement en matière de prestations sociales. Mme Alimanovic n'étant plus couverte par la notion large de travailleur dont bénéficient les demandeurs d'emploi, elle ne peut se prévaloir d'une égalité de traitement, l'exclusion est donc conforme au droit communautaire.

Si la Cour rappelle, tout comme dans l'arrêt Brey, la nécessité d'un examen individuel avant de procéder à une mesure d'éloignement, elle soutient en même temps qu'une individualisation n'est pas nécessaire dans les circonstances de l'affaire. En effet, la Directive séjour établissant un système graduel, la Cour considère que l'évaluation individuelle est déjà présente dans cet instrument de droit dérivé¹¹³.

¹¹³ C.J.U.E., Alimanovic, 15 septembre 2015, n° C-67/14 ; pt 59 et 60 .

2) *L'arrêt Garcia-Nieto*¹¹⁴

Cette affaire concernait des ressortissants espagnols résidant en Allemagne depuis moins de 3 mois. Madame Garcia-Nieto bénéficie du statut de travailleur, le père et son fils par contre sont des inactifs. Madame Garcia-Nieto voit sa demande de prestation de subsistance refusée auprès du centre d'emploi au motif que cette prestation ne peut être accordée à des personnes séjournant dans l'Etat d'accueil depuis moins de 3 mois.

La juridiction allemande va donc interroger la Cour de justice afin de savoir si une réglementation qui, pendant les 3 premiers mois de leur séjour, exclut les ressortissants d'un autre Etat membre du bénéfice de prestations spéciales à caractère non contributif est conforme à l'article 4 du Règlement 883/2004 et à l'article 24 de la Directive séjour.

La Cour rappelle l'enseignement des arrêts Dano et Brey selon lequel un ressortissant d'un autre Etat membre a droit à une égalité de traitement en matière de prestations sociales du moment qu'il dispose d'un séjour conforme à la Directive séjour. Cependant, la Cour va ajouter une nuance de taille : l'Etat membre d'accueil peut se prévaloir de la dérogation de l'article 24§2 de la Directive séjour pour refuser d'octroyer la prestation en cause.

En outre, la Cour reprend le raisonnement d'Alimanovic pour affirmer qu'il n'est pas nécessaire de mener une individualisation, la Directive séjour permettant déjà, par sa catégorisation, d'adopter une approche individualisée.

En résumé, cet arrêt permet donc d'exclure un travailleur du bénéfice d'une prestation spéciale à caractère non contributif pendant une durée de 3 mois, équivalent au court séjour.

3) *Critique de ces deux arrêts*

A la lecture de ces deux arrêts, on constate que la CJUE opère une courbe rentrante dans sa jurisprudence¹¹⁵. Le statut fondamental n'est plus tant la citoyenneté européenne mais bien les moyens de subsistance¹¹⁶. Outre le trouble politique lié aux débats populistes quant à la peur du tourisme social¹¹⁷, on note également un trouble juridique¹¹⁸. En effet, la Cour renonce non seulement aux acquis de certains textes tels que le Règlement 883/2004 mais aussi à des principes majeurs comme le principe de proportionnalité et de proximité¹¹⁹.

¹¹⁴ C.J.U.E., Garcia-Nieto, 25 février 2016, n° C-299/14

¹¹⁵ J.-Y CARLIER « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2016/4, n° 228, p. 153-159.

¹¹⁶ J.-Y.CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2016/4, n° 228, p. 153-159.

¹¹⁷ A. VAN DER MEI, "Overview of recent cases before the court of justice of the European union (july-december 2015)", *European Journal of Social Security*, Volume 18 (2016), No. 1, pp. 74 et s.

¹¹⁸ J.-Y.CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2016/4, n° 228, p. 153-159.

¹¹⁹ *Idem*

En estimant que la Directive séjour est telle qu'elle rend inutile une évaluation individuelle, la CJUE rejette le test de proportionnalité¹²⁰. Cela pose tout de même question : est-ce que la Directive séjour permettait vraiment de différencier les situations de Mme Dano, Mme Alimanovic et Mme Garcia-Nieto ? On notera tout de même que Mme Alimanovic semblait présenter un degré d'intégration beaucoup plus prononcé que Mme Dano lorsque l'on se penche sur la durée de son séjour, le fait qu'elle ait fondé une famille et travaillé en Allemagne, pourtant la Cour fait fi de ses considérations. Dès lors, la Directive séjour ne semble pas permettre, contrairement à ce qu'affirme depuis peu la CJUE, de mener une individualisation suffisante au regard du principe de proportionnalité.

Cette jurisprudence est pour le moins interpellante car elle revient à restreindre de façon drastique la liberté de circulation des citoyens européens inactifs ainsi que les droits liés à cette liberté.

4) *Le tourisme social, réel fléau ou peur irrationnelle des Etats membres ?*

Au vu de son importance dans la jurisprudence récente de la CJUE, nous tenions à nous arrêter un instant sur la notion de « tourisme social ». Aujourd'hui, on entend par « tourisme social » le fait qu'un citoyen européen se rende dans un autre Etat membre aux seules fins de bénéficier d'avantages sociaux¹²¹. Mais est-ce que la crainte des Etats membres de voir leur système social s'effondrer à cause du tourisme social est fondée ?

Selon une étude indépendante menée à la demande de la Commission européenne, il semblerait que ces craintes soient dénuées de fondement¹²². En effet, il s'avère que la vaste majorité des migrants européens se rend dans un autre Etat membre pour y travailler et non pour bénéficier de prestations d'assistance sociale. Il semblerait même qu'ils soient plus susceptibles d'exercer une profession que les nationaux. Dès lors, ils sont plus nombreux à payer des cotisations qu'à percevoir des aides, la menace de l'effondrement du système social d'un pays semble bien loin. Enfin, si l'on observe le nombre de migrants inactifs dans l'Union, ils ne représentent qu'1% de la population de l'Union. Plus précisément, en Belgique, il y aurait un peu plus de 5% des bénéficiaires de prestations d'assistance sociale qui seraient des ressortissants d'un autre Etat membre.

A la lecture ces chiffres, on s'aperçoit que le tourisme sociale relève plutôt du mythe que de la réalité. On s'aperçoit dès lors que les débats visant à restreindre la liberté de circulation des

¹²⁰ *Idem*

¹²¹ J.-Y. CARLIER, « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, pp. 166 et s.

¹²² ICF-GHK, « A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence », rapport pour la D.G. Emploi, affaires sociales et inclusion, Bruxelles, Commission européenne, 2013

plus pauvres se fondent plus sur une peur irrationnelle que sur des faits concrets¹²³. On ne peut que souhaiter que la Cour de justice nuance sa jurisprudence récente au vu de la faible incidence du tourisme social sur les finances des Etats membres.

CONCLUSION

Face à notre analyse, nous pouvons nous demander si la liberté de circulation des citoyens les plus pauvres ne devra pas bientôt une légende face au mythe si cher aux Etats membres : le tourisme social.

S'il est vrai que la jurisprudence antérieure de la CJUE, qui avait pour vocation d'appliquer le principe d'égalité de traitement en matière de prestations sociales, manquait de clarté, la jurisprudence actuelle non seulement ne remédie pas à ce flou mais bien au contraire accroît l'insécurité juridique tout en détricotant les acquis sociaux.

¹²³ A. VAN DER MEI, "Overview of recent cases before the court of justice of the European union (july-december 2015)", *European Journal of Social Security*, Volume 18 (2016), No. 1, pp. 74 et s.

BIBLIOGRAPHIE

Doctrine

- ACH, N., « La citoyenneté européenne au service d'une Europe sociale », *J.D.E.*, 2006/5, n° 129, p. 129-135.
- ARESTIS, G., « La jurisprudence de la Cour en matière de citoyenneté de l'Union et de protection sociale – La recherche d'un équilibre difficile » in *Liber Amicorum Vassilios Skouris*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 57 et s.
- AUBIN, E., « L'arrêt Dano : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne », *ADJA*, pp. 821 et s. ;
- AZOULAI, L., « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », in X., *Mélanges Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p.1 ;
- BADINTER, R. ET BENLOLO CARABOT, M., « La Cour de justice et la construction de la citoyenneté européenne », *Rev. Aff. Eur.*, 2011/1, p. 123-126.
- BARBOU DES PLACES, S., « Le critère d'intégration sociale, nouvel axe du droit européen des personnes? », *R.A.E.*, 2013, pp.689 et s. ;
- BENLOLO CARABOT, M., « Vers une citoyenneté européenne de résidence ? », *Rev. Aff. Eur.*, 2011/1, p. 7-28.
- BODART, S., « II. - Premier thème : la circulation interne des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille (au regard du droit dérivé, en première ligne, et du droit primaire, en seconde ligne) » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 7-37
- CANDELA SORIANO, M., « Libre circulation et séjour dans l'U.E. : la directive 2004/38 au regard des droits de l'homme », *J.D.E.*, 2005/7, n° 121, p. 193-201.
- CARLIER, J.-Y., « Le devenir de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne : regard sur la directive 2004/38 », *C.D.E.*, 2006/1-2, p. 13.
- CARLIER, J.-Y., « La Belgique et la libre circulation des citoyens de l'Union européenne », *R.A.E.*, 2013, pp. 91 et s.
- CARLIER, J.-Y., SAROLEA, S., « Section première - Européens » in *Droit des étrangers*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2016, pp. 284 et s.
- CARLIER, J.-Y., « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2016/4, n° 228, p. 153-159.
- CARLIER, J.-Y., « La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, pp. 166 et s.
- CLESSE, J., HUBIN, J., « Section 1 - L'aide sociale et le droit à l'intégration sociale en faveur des ressortissants européens » in *Questions spéciales de droit social*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, p. 14-50
- DUMONT, D., « Arrêt Dano: fin du tourisme social ou de la citoyenneté européenne? », *J.D.E.*, 2015, pp. 196 et s.

- FUNCK, J.-F., MARKEY, L., « Chapitre VIII - Le droit à l'aide sociale » in *Droit de la sécurité sociale*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2014, pp. 715 et s.
- GOSSERIES, P. ET MARTIN, D., MORSA, M., « Titre 1 - Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales ? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux – la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38, le contexte politique » in *Droit du travail européen*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, pp. 131 et s. ;
- GOSSERIES, P. ET MARTIN, D., MORSA, M., « Titre 3 - L'interaction entre règlement n° 1408/71 (actuel règlement N° 883/2004) et la directive N° 2004/38/CE » in *Droit du travail européen*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, pp. 141 et s. ;
- GOSSERIES, P. ET MARTIN, D., MORSA, M., « Titre 4 - Analyse de l'arrêt du 19 septembre 2013, affaire C-140/12 » in *Droit du travail européen*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, p. 153-167
- HENEFFE, J., « Le droit des citoyens européens aux prestations d'assistance sociale », *Questions actuelles en droit des étrangers*, pp. 121 et s.
- HENNION, S., « La vocation sociale de la citoyenneté européenne ou l'ère du soupçon ? » in *L'identité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 169 et s.
- LHERNOULD, J.-PH., L'éloignement des Roms et la directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'UE, *Dr.soc.*, 2010 pp. 1024 ;
- MAIRA, M., « La Cour de justice de l'Union européenne : un acteur juridictionnel au service de l'analyse des processus politiques d'europanisation de la protection sociale », in *L'europanisation - Sciences humaines et nouveaux enjeux*, coll. Idées d'Europe, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp.319 et s. ;
- MARTIN, D., « La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens », *R.A.E.*, 2012/1, pp. 85 et s. ;
- MARTIN, D., « « De Zambrano à Dereci : le citoyen européen, un être déprimé à la recherche de son identité », *Rev. dr. trav.*, 2012, pp.339 et s. ;
- MOIZARD, N. ET SCHMITT, M., « Droit social européen », *J.D.E.*, 2016/6, n° 230, pp. 235 et s. ;
- MORVAN, PATRICK: Les limites de la citoyenneté européenne, *Rev. dr. trav.*, 2015 pp.158 et s. ;
- MORSA, M., « Partie VI – La citoyenneté européenne et la sécurité sociale » in *Sécurité sociale, libre circulation et citoyenneté européenne, perspectives de droit social*, Limal, Anthémis, 2012, pp. 425 et s. ;
- MORSA, M., « Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales ? – Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux La relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38», *J.T.T.*, 2014/16, n° 1190, pp. 245 et s. ;
- MORSA, M., « La coordination des systèmes de sécurité sociale – Règlements (CE) 883/2004 et 987/2009 versus règlements n° 1408/71 et 574/72 : ce qui a changé au 1^{er} mai 2010 », *J.T.T.*, 2011/12, n° 1096, p. 181-192.

- NEVEN, J.-F., « Ressortissants européens : une exclusion non discriminatoire du droit aux prestations d'assistance », *B.S.J.*, 2015/551, p. 1. ;
- OMARJEE, I., « Section 3 - Les règles de coordination des législations nationales » in *Le droit international social*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1519-1552
- PAOLILLO, M., « Entre assurance et assistance : « L'articulation entre la sécurité sociale et l'aide sociale au sens large » », *A.D.L.*, 2012/4, pp. 427 et s. ;
- PATAUT, ÉTIENNE: Les limites de la solidarité en Europe, *Rev. dr. trav.*, 2015 pp.161 et s. ;
- PICHERAL, C., « Du droit des citoyens de l'Union européenne à la non-discrimination en matière de prestations sociales », *R.A.E.*, 2009-2010/2, pp. 293 et s. ;
- PICOD, F., « Cour de justice, gde ch., 15 septembre 2015, Jobcenter Berlin Neukölin c/ Nazifa Alimanovic et a., aff. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597 » in *Jurisprudence de la CJUE 2015*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 229 et s. ;
- RODIERE, P., « Quel droit de circulation en Europe pour les personnes inactives et démunies ? », *J.D.E.*, 2015/4, n° 218, p. 146-151.
- SHUIBHNE, N., « 'What I Tell You Three Times is True': Lawful Residence and Equal Treatment after Dano
- VAN DER MEI, A., “Overview of recent cases before the court of justice of the European union (july-december 2015), *European Journal of Social Security*, Volume 18 (2016), No. 1, pp. 74 et s. ;
- VERSCHUEREN, H., « La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des Etats membres : en quête d'équilibre », *Rev. b. séc. soc.*, 2013/1, pp. 107 et s. ;
- VERSCHUEREN, H., « Free Movement of EU Citizens: Including for the Poor? », *M.J.*, 2015/1, pp. 10 et s. ;
- VERSCHUEREN, H., « Preventing “Benefit Tourism” in the EU : A Narrow or Broad Interpretation of the Possibilities Offered by the ECJ in Dano ? », *Common Market Law Review*, vol.52, no 2, 2015, pp.363 et s. ;
- VERSCHUEREN, H. « Free Movement or Benefit Tourism : The Unreasonable Burden of Brey», *E.J. M.L.*, vol.16, n°2, 2014, pp.147 et s.;
- VERSCHUEREN, H., « Recht op sociale minimumuitkeringen en op verblijf voor economisch niet-actieve migrerende Unieburgers: vrij verkeer of “uitkeringstoerisme”. », *T.S.R.*, 2016, pp. 291 et s. ;
- VERSCHUEREN, H., “ Free Movement or Benefit tourisme: the unreasonable burden of Brey”, *E.J.M.L.*, 2014, vol. 16, pg 147-179
- « Prestations spéciales à caractère non contributif, Exclusion de ressortissants d'un autre Etat membre pendant les trois premiers mois de séjour, Absence de statut de travailleur salarié ou non salarié », *Obs. Bxl.*, 2016/2, n° 104, pp. 86 et s. ;
- «Sécurité sociale, Prestations sociales, Citoyenneté européenne, Absence d'activité économique, Egalité de traitement », *Obs. Bxl.*, 2015/1, n° 99, pp. 115 et s. ;

Jurisprudence

C.J.C.E., 12 mai 1998, n° C-85/96 ;

C.J.U.E., 20 septembre 2001, n° C-184/99 ;

C.J.U.E., 4 juin 2009, n° C-22/08 et C-23/08 ;

C.J.U.E., 8 mars 2011, n° C-34/09 ;

C.J.U.E., 5 mai 2011, n° C-434/09 ;

C.J.U.E., 15 novembre 2011, n° C-256/11 ;

C.J.U.E., 19 septembre 2013, n° C-140/12 ;

C.J.U.E., 11 novembre 2014 (Dano c. Jobcenter Leipzig), n° C-333/13 ;

C.J.U.E., 15 septembre 2015, n° C-67/14 ;

C.J.U.E., 25 février 2016, n° C-299/14 ;

Législations

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 ;

Règlement n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ;

Règlement n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ;

Autres

Communiqué de presse n°101/15 de la CJUE

ICF-GHK, « A Fact Finding Analysis on the Impact on the Member States' Social Security Systems of the Entitlements of Non-Active Intra-EU Migrants to Special Non-Contributory Cash Benefits and Healthcare Granted on the Basis of Residence », rapport pour la D.G. Emploi, affaires sociales et inclusion, Bruxelles, Commission européenne, 2013

<http://fr.euronews.com/2016/03/11/comment-la-belgique-expulse-des-ressortissants-de-l-union-europeenne>

