

**LES DROITS SOCIAUX
FONDAMENTAUX EN
TANT QUE
COMPOSANTE DE LA
CITOYENNETE
NATIONALE ET
EUROPEENNE**

*Droits sociaux fondamentaux,
2021-2022*

Salomé Lelou

Master Franco-Hellénique

Table des matières

Introduction	2
I. La construction d'une citoyenneté sociale européenne	6
A. La théorie de la citoyenneté sociale transposée à la citoyenneté de l'Union	6
B. L'émergence d'une citoyenneté sociale européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice.....	7
II. L'expansion du champ d'application de la citoyenneté européenne	9
A. La citoyenneté européenne, vecteur d'une protection sociale pour les citoyens mobiles	9
B. La citoyenneté européenne au service de l'accès à l'éducation.....	12
III. La tendance actuelle au repli de la citoyenneté sociale européenne	13
A. L'influence souverainiste et protectionniste des Etats membres, un frein au rayonnement de la citoyenneté européenne	13
B. Le tournant régressif de la jurisprudence de la Cour sur la citoyenneté européenne	15
Conclusion	18
Bibliographie	19

Introduction :

« En ces temps de changement, et conscients des préoccupations de nos citoyens, nous affirmons notre attachement au programme de Rome, et nous nous engageons à œuvrer à la réalisation [...] [d']une Europe sociale : une Union qui, en s'appuyant sur une croissance durable, favorise le progrès économique et social ainsi que la cohésion et la convergence, tout en veillant à l'intégrité du marché intérieur ; une Union qui prenne en compte la diversité des systèmes nationaux et le rôle essentiel des partenaires sociaux ; une Union qui promeuve l'égalité entre les femmes et les hommes et qui œuvre en faveur de droits et de l'égalité des chances pour tous ; une Union qui lutte contre le chômage, les discriminations, l'exclusion sociale et la pauvreté ; une Union où les jeunes bénéficient du meilleur niveau d'éducation et de formation et peuvent étudier et trouver un emploi sur tout le continent ; une Union qui préserve notre patrimoine culturel et favorise la diversité culturelle ». Il s'agit de la Déclaration de Rome du 25 mars 2017 prononcée par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne (ci-après UE) lors du 60^e anniversaire des Traités de Rome. Chantier majeur des années 1980, l'Europe sociale figurait parmi les priorités de Jacques Delors à la tête de la Commission européenne. En 1989, sous son égide, l'UE a notamment adopté la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Celle-ci “fixe les grands principes sur lesquels se fonde le modèle européen du droit du travail” et défend “un socle de principes minimaux”. Cet élan s'était notablement essoufflé avec la crise financière de 2008 et le dispositif mis en place pour y pallier qui consistait en des réformes pour maintenir la bonne santé économique et budgétaire des États membres. Depuis 2017, on assiste à une recrudescence de la question sociale dans l'Union qui s'illustre, au côté de la Déclaration de Rome, par l'adoption du socle européen des droits sociaux. Bien qu'il n'ait pas de valeur juridique contraignante, il permet de fixer à l'Union un cadre commun et des objectifs en matière sociale. Sont formulés vingt principes qui s'axent autour de l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, les conditions de travail équitables, la protection et l'inclusion sociales.

La dimension sociale étant au cœur des préoccupations européennes, il est pertinent de s'interroger sur les droits sociaux fondamentaux et, pour saisir le sujet qui nous intéressera, de définir cette notion. Tout d'abord, il faut apporter un éclairage sur ce que sont les droits sociaux.

Pour Mme Claire Marzo, les droits sociaux ont une dimension positive qui est la recherche du bien-être qui passe par la garantie de ressources matérielles essentielles, la reconnaissance d'un certain statut social ou encore la possibilité d'un agir commun¹. Il s'agit donc de prendre en compte la situation sociale des individus. Dans cette perspective, les droits sociaux sont, parfois, assimilés à des droits-créances et mis en parallèle avec les libertés individuelles en ce que ces dernières sont opposables à l'État tandis que les droits sociaux sont exigibles de lui. Ainsi, les premiers seraient des « droits de » à l'instar de la liberté d'expression qui est le droit de s'exprimer librement. Au contraire, les droits sociaux seraient « des droits à » tel que le droit à la protection sociale. L'idée est ici la nécessité d'une intervention positive de l'État pour concrétiser et donc rendre effectif ces droits sociaux. Les libertés fondamentales et les droits sociaux reflètent la distinction posée entre, d'un côté, les droits civils et politiques dits droits de première génération et, de l'autre, les droits économiques, sociaux et culturels, dits de seconde génération, comme le démontre les Pactes internationaux de 1966² ou encore la Convention européenne des droits de l'Homme et son homologue socio-économique, la Charte sociale européenne. Néanmoins, la distinction est à nuancer puisque les droits sociaux sont un complément indispensable aux libertés, ces dernières ne peuvent être exercées sans un minimum de protection sociale. De surcroît, ces deux catégories de droits forment un tout indivisible que l'on appelle droits fondamentaux. Le terme fondamental interpelle ici et conduit à s'interroger sur le fait de savoir d'où les droits sociaux tirent leur caractère fondamental. La fondamentalité des droits renvoie à l'idée de fondement, de socle, dans cette mesure, les droits sociaux fondamentaux seraient des droits inhérents et fondateurs d'un système juridique. Ainsi, ils constitueraient la source d'autres droits et principes et bénéficieraient d'une valeur juridique suprême. On les retrouve donc dans les constitutions nationales ou encore dans les textes internationaux.

Après avoir éclairci la notion de droits sociaux fondamentaux, il est utile de se pencher sur leur rapport avec la citoyenneté nationale et européenne et donc de, encore une fois, déterminer le sens de ces concepts. En s'appuyant sur le fondement juridique de la citoyenneté européenne, l'article 9 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (ci-après TUE), « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Incontestablement, l'octroi de la citoyenneté de l'Union relève d'une décision qui ne lui appartient pas, celle-ci va de pair avec la nationalité

¹MARZO Claire, La protection des droits sociaux dans les pays européens », R. I. D. C. 2011.

² Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

d'un État membre. En cela, un lien consubstantiel existe entre la citoyenneté et la nationalité. Dans le même temps, la citoyenneté européenne ne se rattache pas à une nationalité européenne. En effet, la nationalité traduit le lien juridique et politique qui unit l'individu à l'État et donc décrit l'appartenance de celui-ci à la population constitutive d'un État. La Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE), elle-même, exprime lien de nationalité comme « rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs »³. Il est donc aisé de comprendre que la nationalité ne peut être rattachée à l'Union qui n'est pas un État. Le terme de citoyenneté est donc plus adapté, il n'en est pas moins épineux à définir. Pour en revenir aux racines latines de la citoyenneté, « *civitas* » donnait au « *civis* » un droit de la cité qui en tiraient des droits et devoirs. De là, quelques caractéristiques ressortent, premièrement, il s'agit d'un statut auquel est attaché la reconnaissance de droits et devoirs par une entité politique. Ensuite, la citoyenneté renvoie à une communauté de nature politique et non à un État. Par conséquent, l'idée de citoyenneté correspond au droit de participer aux décisions relatives à la communauté politique, participer à l'exercice du pouvoir politique. Cette définition doit donc être transposée à l'échelle nationale et européenne. En raison des liens inextricables entre citoyenneté européenne et nationale, il conviendra de circonscrire le développement à la citoyenneté européenne qui influe sur la citoyenneté nationale.

La citoyenneté européenne, comparativement aux traités fondateurs de l'Union à dimension économique, est relativement récente. Politiquement, l'idée que l'unification européenne conduise à la constitution progressive d'un seul peuple est à trouver dans la racine même du projet européen. Juridiquement, en revanche, cette idée a eu beaucoup plus de mal à faire son chemin. Dès les années 1970, les premières réflexions politiques pour une citoyenneté européenne apparaissent. Il faudra néanmoins attendre le traité de Maastricht de 1992 pour que soit consacré le statut de citoyen européen qui marque une étape supplémentaire à l'intégration européenne. La citoyenneté européenne change le paradigme de la construction de l'Union, cette dernière n'est plus seulement un marché unique, elle devient une communauté de citoyens disposant de droits et devoirs. Elle est conçue comme un contrepoids politique et démocratique à l'intégration marchande, même si les droits qu'elle revêt contribue à faire prospérer cette dimension économique. Elle marque aussi symboliquement la prise en compte de l'individu et pose la question de l'instauration d'un modèle social européen.

³ CJCE, 17 décembre 1980, Commission c Belgique, aff. 149/79.

La pandémie a, plus encore, mis en exergue les difficultés persistantes dans l'effectivité des droits sociaux fondamentaux et a paralysé notre liberté de circulation. De cette manière, elle a poussé à repenser l'Europe sociale.

Dans ce contexte, il n'est pas vain de se demander si l'avènement du statut de citoyen de l'Union a contribué au rayonnement des droits sociaux fondamentaux dans l'Union européenne ?

En guise de réponse, il conviendra, dans un premier temps, de s'arrêter sur la construction d'une citoyenneté européenne à dimension sociale (I) dont le champ d'application a explosé peu de temps après sa consécration (II), pour enfin, connaître, ces dernières années, un repli de la volonté libérale et socialement protectrice de la jurisprudence de la CJUE (III).

I. La construction d'une citoyenneté européenne sociale

C'est l'introduction d'une citoyenneté européenne à dimension sociale dans la jurisprudence de la Cour (B) qui permet d'évoquer l'idée d'une citoyenneté européenne sociale sur la base de la théorie anglo-saxonne de Marshall (A).

A. La théorie de la citoyenneté sociale transposée à la citoyenneté européenne

Les anglo-saxons ont une vision différente de la citoyenneté, telle qu'elle a pu être développée dans l'introduction. La citoyenneté est entendue comme un statut accordé à ceux qui sont membres à part entière d'une communauté. Chaque individu, par son appartenance à la communauté, se voit attribuer des droits et devoirs au même titre que tous les autres membres de cette communauté. L'emphase est ainsi mise sur les droits accordés aux citoyens qui permet de développer l'idée d'une citoyenneté sociale. Le sociologue Thomas Humphrey Marshall fut le premier à aborder cette question en identifiant trois dimensions de la citoyenneté : la dimension civile, la dimension politique et la dimension sociale⁴. La dimension civile se compose des droits nécessaires aux libertés individuelles, c'est-à-dire les libertés de la personne, la liberté d'expression, de pensée, de religion, le droit de propriété, le droit de contracter et le droit à la justice. Les garants en sont les juges. La dimension politique est le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique en tant que membre d'un corps investi de l'autorité politique ou en tant qu'électeur de ces membres. Les institutions correspondant à cette dimension sont les parlements et les gouvernements. Quant à la dimension sociale, c'est « l'ensemble des droits allant de celui à un minimum de bien-être économique au droit de partager l'héritage commun et de vivre la vie d'un être civilisé selon les standards prévalant dans la société »⁵. Les institutions s'y rattachant sont le système d'éducation et l'ensemble des services sociaux.

Le parallèle avec les droits conférés par la citoyenneté européenne est intéressant. Tout d'abord, la lecture du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après TFUE) nous apprend ce qu'est un citoyen européen en vertu de l'article 20, cette définition est redondante en ce

⁴ T.-H. Marshall, « Citizenship and social », Pluto perspectives, London, 1992.

⁵ *ibid.*

qu'elle est la même que celle déjà évoquée du TUE. Le paragraphe 2, lui, diffère, en ce qu'il apporte des précisions sur les droits conférés aux citoyens en les énumérant. Le droit le plus emblématique est le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (article 21 TFUE). Vient ensuite, le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen et aux élections municipales (article 22 TFUE), le droit à une protection diplomatique ou consulaire (article 23 TFUE). Enfin, le droit de pétition devant le Parlement européen, le droit de recourir au médiateur européen, le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union, le droit de participer à une initiative citoyenne (article 24 TFUE). Si on applique la théorie de la citoyenneté sociale de Marshall en examinant les droits du citoyen par rapport à leur dimension, on obtient des droits politiques que sont les droits de vote aux élections locales et du Parlement européen, le droit de pétition, le droit de participer à une initiative citoyenne. La dimension civile correspond aux droits de recourir au médiateur européen, le droit à une protection diplomatique. Le droit de circulation et de séjour dans l'Union revêt, quant à lui, une dimension parce qu'il contribue à l'attribution de droits sociaux pour ceux qui l'exerce. Ce dernier est caractéristique de la citoyenneté européenne, ce qui en fait une citoyenneté *sui generis* à l'instar de l'Union. Une attention particulière doit donc être portée à la libre circulation dans la suite de ce développement. L'article 48 TFUE, même s'il s'adresse aux travailleurs, reconnaît le droit à la continuité de la protection sociale pour ceux qui exercent la libre circulation par un système de coordination des régimes de sécurité sociale. Le règlement no 883/2004 portant précisément sur cette question démontre le volet social de la liberté de circulation du citoyen, car il concerne les « ressortissants de l'un des États membres » ainsi que « les membres de leur famille et à leurs survivants ». On y voit déjà, dans les textes, un indice d'une citoyenneté européenne sociale. Celle-ci s'est véritablement construite hors des traités de l'Union par l'impulsion de la CJUE.

B. L'émergence d'une citoyenneté sociale européenne dans la jurisprudence de la Cour de justice

L'intervention de la Cour de justice en matière de citoyenneté a contribué à la construction d'une dimension sociale forte de celle-ci. La Cour du Luxembourg décide d'associer la libre circulation des citoyens et le principe de non-discrimination en vertu de la nationalité pour donner de nouveaux droits sociaux aux citoyens européens. Avant l'instauration de la

citoyenneté, les juges de l'Union avaient déjà développé une jurisprudence pour la garantie des droits sociaux des travailleurs en vertu de la libre circulation. Dans ce but, elle a reconnu des droits connexes propres à encourager le déplacement. Le règlement 1612/68⁶ accorde leurs premiers droits sociaux aux travailleurs migrants : en vertu du principe de non-discrimination sur le fondement de la nationalité, ceux-ci se voient attribuer le droit à des conditions de travail similaires à celles des nationaux. Ils ont également droit aux mêmes avantages sociaux que les travailleurs nationaux de l'État membre d'accueil, droit à la même sécurité sociale, droit aux mêmes formations professionnelles, droit à l'éducation de leurs enfants, droits syndicaux... Ces droits ont pour but de faciliter et stimuler la libre circulation des personnes : un national d'un État européen aura plus facilement le désir de s'installer dans un autre État européen s'il sait qu'il aura des droits équivalents à ceux des nationaux de ce second pays. Au vu du dessein économique de l'Union, les travailleurs ont très vite été avantagé par rapport aux non-actifs. La création de la citoyenneté européenne a été l'occasion pour la CJUE de pouvoir étendre sa jurisprudence sur les travailleurs aux citoyens européens. L'arrêt *Martinez-Sala* de 1998 a été le point de départ de la reconnaissance de droits sociaux aux citoyens européens et non plus aux seuls travailleurs européens.⁷ La Cour y affirme que « un ressortissant d'un État membre, résidant légalement sur le territoire d'un autre État membre, relève du domaine d'application *ratione personae* des dispositions du traité consacrées à la citoyenneté européenne et peut se prévaloir des droits [que le traité] attache au statut de citoyen de l'Union, dont celui (...) de ne pas subir de discrimination en raison de la nationalité dans le champ d'application *ratione materiae* du traité ». Avec cette formule, la Cour attache à la qualité de citoyen de l'Union le droit à l'égalité de traitement avec les nationaux de l'État d'accueil dans tous les domaines d'application du traité. La formule est ambitieuse et a ouvert la voie à une jurisprudence sociale de la Cour. Il s'agissait ici de l'octroi de prestations sociales pour une ressortissante espagnole résidant en Allemagne sans y travailler. Par la suite, par son célèbre arrêt *Grzelczyk*⁸, elle affine son affirmation pour avancer que « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des 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 ». L'expression de « statut fondamental » est remarquable, elle permet à la CJUE d'associer au statut du citoyen

⁶ Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

⁷ CJCE, 12 mai 1998, *Martinez Sala*, C-85/96.

⁸ CJCE, *Grzelczyk*, 20 septembre 2001, C-184/99.

les droits fondamentaux. En effet, ici, la notion de « fondamental » est à entendre comme un statut fondateur et protecteur des droits fondamentaux, notamment des libertés fondamentales. Cela permet à la Cour d'adopter une jurisprudence généreuse. L'individu trouve des profits véritables dans ce statut. Sur la base de cette formule célèbre, la Cour du Luxembourg a ainsi pu bâtir une jurisprudence solide tournée vers l'octroi de droits sociaux aux citoyens de l'Union dont il s'agira de s'intéresser plus en détail dans une seconde partie.

II. L'expansion du champ d'application de la citoyenneté européenne

Après la consécration de son standard jurisprudentiel en matière de citoyenneté sur le statut fondamental du citoyen dans les arrêts précités, la Cour de justice s'est attachée à donner un contenu juridique précis de ce statut fondamental. La citoyenneté européenne a alors permis l'attribution de prestations sociales (A) et a aussi contribué à élargir l'accès à l'éducation (B).

A. La citoyenneté européenne, vecteur d'une protection sociale pour les citoyens mobiles

La Cour de justice a lié citoyenneté européenne et bénéfice de prestations sociale au regard de l'égalité de traitement. Le contentieux sur le statut d'étudiant en matière d'attribution de bourses d'études a été particulièrement fourni. Par exemple, dans l'arrêt précité *Grzelczyk*, il était question d'un étudiant français qui était parti poursuivre ses études en Belgique depuis quelques années qui avait demandé le bénéfice d'une prestation sociale garantissant, de façon générale, un minimum de moyens d'existence (le minimex)⁹. Il s'était vu opposer un refus au motif qu'il n'avait pas la nationalité belge et qu'il n'était pas non plus un travailleur communautaire. La Cour de justice, sur le fondement de l'interdiction de la discrimination en raison de la nationalité et de la citoyenneté européenne, a considéré qu'à partir du moment où le minimex relevait du champ d'allocation des traités, le ressortissant français avait droit à cette prestation sociale. Dans l'arrêt *Bidar*¹⁰, il était question d'un ressortissant français résidant au Royaume-Uni depuis trois ans. Il se voit refuser sa demande de prêt subventionné pour étudiant visant à couvrir ses frais d'entretien. Avant cet arrêt, la CJUE considérait, depuis les arrêts *Lair et Brown* de

⁹ Sur le minimex voir aussi CJCE, 7 septembre 2004, Trojani, C-456/02.

¹⁰ CJCE, 15 mars 2005, Bidar, C-209/03.

1988¹¹, que l'octroi d'une aide pour les frais d'entretien des étudiants ne relevaient pas du champ d'application du traité. La Cour commence donc par opérer un revirement de jurisprudence, ce qui la conduit à juger que « la situation d'un citoyen de l'Union qui séjourne légalement dans un autre État membre entre dans le champ d'application du traité (...) en vue de l'obtention d'une aide accordée aux étudiants, que ce soit sous la forme d'un prêt subventionné ou d'une bourse, et visant à couvrir ses frais d'entretien ». La réglementation britannique, qui n'octroie une telle aide que sous des conditions que ne peut remplir une personne qui a pourtant séjourné légalement et fait une partie importante de ses études secondaires au Royaume-Uni, viole le principe de non-discrimination selon la nationalité. Néanmoins, les États membres peuvent réserver l'octroi de ces prêts ou de ces bourses aux étudiants qui démontrent un certain degré d'intégration dans leur société et qui résident ainsi depuis un certain temps sur leur territoire. En 2008, la Cour a jugé à ce sujet qu'une condition de résidence préalable de 5 ans était conforme au droit de l'Union¹².

En matière de recherche d'emploi, la Cour a aussi eu une jurisprudence expansive visant à accorder le bénéfice de prestations sociales aux citoyens de l'Union. En particulier, l'arrêt *Collins* du 23 mars 2004¹³ s'agissant d'un demandeur d'emploi irlandais qui avait séjourné au Royaume-Uni dans le cadre de ses études universitaires. Il est revenu chercher du travail au Royaume-Uni et a fait une demande d'allocation de recherche d'emploi qui lui a été refusée au motif qu'il ne réside pas habituellement là-bas. La Cour estime que « compte tenu de l'instauration de la citoyenneté de l'Union et de l'interprétation jurisprudentielle du droit à égalité de traitement dont jouissent les citoyens de l'Union, il n'est plus possible d'exclure du champ d'application de l'article 48, paragraphe 2 (actuel article 45 du TFUE) [...] une prestation de nature financière, destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre »¹⁴. Mais, dans ce cas, la Cour a admis que les États puissent poser des conditions pour vérifier qu'il existe un lien réel entre le demandeur d'allocations qui n'est pas tout à fait un travailleur et le marché du travail de l'État membre d'accueil. Une condition de résidence de trois ans peut s'avérer appropriée, si elle est proportionnée, car elle permettait de mettre en évidence un lien d'intégration suffisant, tel était le cas en l'espèce.

¹¹ CJCE, 21 juin 1988, Sylvie Lair c. Universität Hannover, aff. 39/86; CJCE, 21 juin 1988, Brown c. The Secretary of State for Scotland, aff. 197/86.

¹² CJCE, 18 novembre 2008, Förster, C-158/07.

¹³ CJCE, 23 mars 2004, Collins, C-138/02.

¹⁴ *ibid* considérant 63.

De la même manière, la Cour a eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur les allocations d'attente¹⁵ en condamnant à de multiples reprises la législation belge. Dans l'arrêt *D'Hoop*¹⁶ de 2002, il a été jugé que le droit de l'UE s'opposait à ce qu'un État membre refuse à l'un de ses ressortissants, étudiant à la recherche d'un premier emploi, l'octroi des allocations d'attente au seul motif que cet étudiant avait terminé ses études secondaires dans un autre État membre. La condition en cause représentait une inégalité de traitement entre les nationaux et les ressortissants des autres États membres. S'il était légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur de ces allocations et le marché géographique du travail concerné, « une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires présente toutefois un caractère trop général et exclusif et va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi »¹⁷. Cette jurisprudence a notamment été confirmée dans la décision du 25 octobre 2012, *Prete*¹⁸, où la Cour a condamné la législation belge concernant les allocations d'attente qui conditionnait son octroi au fait d'avoir suivi au moins six années d'études dans un établissement d'enseignement belge. Le juge de l'Union a considéré que cette condition excède ce qui est nécessaire pour vérifier l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'emploi et le lieu du travail.

Tous ces arrêts tendent vers l'attribution de droits sociaux à des personnes qui ne les avaient pas auparavant, le plus souvent des non-actifs. Ils traitent de citoyens européens et sont fondés sur leur libre circulation, plus précisément, il s'agit dans ces deux cas d'étudiants et de demandeurs d'emploi. Il ressort de ces arrêts que les États membres peuvent imposer des conditions à l'octroi de prestations sociales qui démontrent l'existence d'un lien réel d'intégration entre le demandeur et l'État. Ce lien se traduit souvent par une condition de résidence dans l'État membre visé.

La citoyenneté sociale se construit largement dans la jurisprudence de la Cour et apparaît le plus clairement dans la distribution d'allocations ou d'aides par des États membres à des ressortissants de l'Union. Mais, elle s'étend aussi à d'autres domaines comme l'accès à l'éducation.

¹⁵ La réglementation belge prévoit l'octroi, aux jeunes qui ont terminé leurs études et qui sont à la recherche de leur premier emploi, d'allocations destinées à faciliter le passage de ceux-ci de l'enseignement au marché du travail, désignées sous l'expression «allocations d'attente».

¹⁶ CJCE, 11 juillet 2002, Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi, C-224/98 ; voir dans le même sens CJCE, 15 septembre 2005, Office national de l'emploi c. Ioannis Ioannidis, C-258/04.

¹⁷ CJCE, D'hoop précité, considérant 39.

¹⁸ CJUE, 25 octobre 2012, Déborah Prete c. Office national de l'emploi, C-367/11.

B. La citoyenneté européenne au service de l'accès à l'éducation

La Cour de justice de l'Union a aussi rattaché le droit à l'éducation à la citoyenneté européenne, participant donc à la construction de la dimension sociale de celle-ci. Néanmoins, il faut souligner que les compétences de l'UE en matière d'éducation étant limitées, il n'était pas évident pour la Cour de se pencher sur cette question.

Si l'organisation de l'éducation et la politique de l'enseignement ne faisaient pas partie des domaines de compétence de l'Union¹⁹, la Cour a jugé, dans son arrêt *Gravier* de 1985, que les conditions d'accès à la formation professionnelle relevaient du domaine d'application du traité.²⁰ Par une interprétation très large de la notion de formation professionnelle, elle considère que l'enseignement supérieur et l'enseignement universitaire constituent des formations professionnelles et, par conséquent, relèvent du droit de l'Union.

Dans un arrêt *Commission c. Autriche*²¹, la Cour du Luxembourg a constaté que la réglementation autrichienne sur l'accès aux universités était contraire au droit de l'Union, en particulier elle viole l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité. Le système autrichien donnait un accès libre aux universités à tous les diplômés d'écoles secondaires autrichiennes, alors que les titulaires de diplômes obtenus dans les autres États membres devaient fournir la preuve qu'ils pouvaient accéder au même cursus dans l'État membre qui leur avait délivré le diplôme, telles que notamment la réussite d'un examen d'entrée ou l'obtention d'un niveau suffisant pour être inclus dans le *numerus clausus*. La Cour rappelle sa jurisprudence sur le statut fondamental de citoyen de l'Union et en déduit que la législation en cause affecte davantage les ressortissants d'autres États membres en ce qu'ils ne peuvent accéder à l'enseignement supérieur autrichien dans les mêmes conditions que les ressortissants autrichiens. Il existe donc une discrimination indirecte qui n'est pas justifiée en l'espèce.

La Cour a également déclaré en 2010²² qu'un État membre ne peut pas, en principe, limiter les inscriptions des étudiants d'autres États membres à certaines formations universitaires d'ordre médical, à moins qu'une telle limitation ne s'avère justifiée pour des raisons de protection de

¹⁹ Depuis, un titre XII relatif à l'éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport a été consacré dans le TFUE.

²⁰ CJCE, 13 février 1985, *Gravier*, C-293/83.

²¹ CJCE, 07 juillet 2005, *Commission contre Autriche*, C-147/03. Voir aussi CJCE, 1er juillet 2004, *Commission contre Belgique*, C-65/03.

²² CJUE, 13 avril 2010, *Bressol et autres*, C-73/08.

la santé publique. À cet égard, l'État membre doit établir, à l'aide de données sérieuses et convergentes, qu'il existe un risque de diminution du nombre de diplômés disposés à assurer les services de santé sur son territoire. En l'espèce, une réglementation belge prévoyait que l'accès des étudiants aux cursus médicaux et paramédicaux n'était ouvert sans restriction qu'aux étudiants résidents. Les étudiants non-résidents bénéficiaient d'un accès restreint représentant 30 % des inscriptions.

La citoyenneté européenne a été utilisée par la Cour pour développer une jurisprudence associant les droits sociaux et la liberté de circulation dans un but de donner un accès à l'éducation, mais aussi à des prestations sociales aux citoyens européens dans un État membre autre que le leur. Il ressort aussi des arrêts mentionnés une volonté de la Cour de s'écarter de la dimension économique des libertés de circulation pour se tourner vers un aspect plus social de celles-ci. L'accent est donc mis sur la solidarité nationale envers les citoyens inactifs. Néanmoins, ce mouvement expansionniste de la Cour a récemment connu un coup d'arrêt, voire un recul.

III. La tendance actuelle au repli de la citoyenneté sociale

Si la jurisprudence de la Cour, en matière sociale, a pu être considérée comme très constructrice dans les années qui ont suivi l'affaire *Martinez Sala*, on note, de nos jours, un repli progressif de la citoyenneté sociale (B). Celle-ci souffre du protectionnisme accru des États membres par des considérations économiques (A).

A. L'influence souverainiste et protectionniste des États membres, un frein au rayonnement de la citoyenneté européenne

La jurisprudence libérale européenne qui tend vers une liberté de circulation absolue a fait l'objet de nombreuses critiques, à l'instar de celle, récurrente, de l'Europe des juges. Pour développer une citoyenneté sociale, la Cour s'est basée sur des fondements juridiques plutôt abstraits, peu précis que sont les articles 18 TFUE sur l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité et sur les articles 20 et 21 de ce même traité qui consacrent la citoyenneté et

les droits afférents. Ce caractère général des dispositions a permis à la Cour d'adopter une interprétation large de celles-ci et par conséquent construire une citoyenneté à forte dimension sociale. Or, en 2004, a été adoptée la directive 2004/38 relative au droit des citoyens de l'Union concrétisant de manière claire et précise les dispositions du TFUE précitées²³. Cette directive très détaillée a laissé moins de place pour l'interprétation libérale de la Cour. En témoigne l'article 24 de la directive relatif à l'égalité de traitement, le paragraphe 2 prévoit une dérogation à celle-ci. A cet égard, « l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour [...], ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille ». Cette dérogation laisse une large marge de manœuvre aux États membres pour pouvoir refuser l'octroi de prestations. Plus encore, elle creuse à nouveau les écarts en matière sociale entre les travailleurs et les inactifs, tel il était le cas avant l'instauration de la citoyenneté européenne, puisque si la dérogation s'applique à tout citoyen durant les premiers mois, elle ne s'adresse qu'aux citoyens inactifs au-delà de cette période.

De surcroît, à la lecture du Préambule de cette directive, il ressort clairement la volonté du législateur « d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ».²⁴ Cet objectif est renforcé par l'article 7, disposition centrale de la directive, qui prévoit les conditions du droit du séjour de plus de trois mois. Il impose aux citoyens non-actifs de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil « afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil ». Cette formulation, que l'on trouve avec insistance dans la directive, traduit les craintes des États de ce qu'on appelle le tourisme social, c'est-à-dire le fait de se déplacer d'un État membre à un autre dans le but de bénéficier de l'assistance sociale de ces États, en particulier les prestations non contributives. L'expression de tourisme social est apparue dans le discours des

²³ 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 à l'instar de l'Union. Une attention particulière doit donc être portée à la libre circulation dans la suite de ce développement. L'article 48 TFUE, même s'il s'adresse aux travailleurs, reconnaît le droit à la continuité de la protection sociale pour ceux qui exercent la libre circulation par un système de coordination des régimes de sécurité sociale. Le règlement no 883/2004 portant précisément sur cette question démontre le volet social de la liberté de circulation dle territoire des États membres.

²⁴ idid, considérant 10.

eurosceptiques en lien avec les débats sur l'élargissement de l'UE.²⁵ Les États avec un système d'assistance sociale les plus protecteurs se sont inquiétés des conséquences de l'élargissement de l'UE aux pays de l'Est ayant des systèmes moins avantageux. En avril 2013, quatre ministres (britannique, allemand, autrichien et néerlandais) ont alerté la présidence irlandaise de l'UE et les commissaires des affaires intérieures par une lettre contre « l'abus systématique du droit à la libre circulation par des immigrants provenant des autres pays de l'Union européenne ». Or, cet argument protectionniste du tourisme social relève plus d'un mythe que d'une réalité. La Commission européenne, dans une communication du 25 novembre 2013²⁶, a estimé qu'il n'y avait pas d'incidence négative des citoyens mobiles de l'Union sur les régimes de protection sociale des États membres d'accueil qui pourrait corroborer la théorie du tourisme des prestations sociales. Les citoyens inactifs résidant dans un État membre d'accueil ne représentaient qu'une part infime des bénéficiaires des prestations non contributives.

Enfin, il est utile de souligner que la crise financière de 2008, entraînant des dettes publiques considérables pour les États membres et un taux de chômage élevé dans l'UE, a aussi contribué à un repli souverainiste des États membres.

Ainsi, ce contexte politique conduit les États à vouloir resserrer toujours plus l'accès des citoyens de l'Union à leurs prestations sociales. Sous l'influence des États membres et du droit dérivé, la Cour du Luxembourg va, elle aussi, être obligée de suivre ce repli social dans ses arrêts.

B. Le tournant régressif de la jurisprudence de la Cour sur la citoyenneté européenne

La Cour de justice, par une série d'arrêts dès 2014, revient sur sa jurisprudence vectrice d'une citoyenneté sociale, cela poussé même à s'interroger sur cette dimension sociale. Ce repli jurisprudentiel commence par l'arrêt *Dano*²⁷ qui a fait l'objet d'une forte médiatisation et de larges réactions politiques. S'ensuivit deux autres arrêts dans la même lignée, les décisions *Alimanovic*²⁸ et *Garcia Nieto*²⁹ confirmant le tournant restrictif pris par la Cour s'agissant des

²⁵ A l'instar de David Cameron ou encore Marine Le Pen.

²⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de la famille : cinq actions pour faire la différence*, COM(2013) 837 final.

²⁷ CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13.

²⁸ CJUE, 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14.

²⁹ CJUE, 25 février 2016, *Garcia Nieto*, C-299/14.

citoyens économiquement inactifs. L'arrêt *Dano* concernait une citoyenne de l'Union inactive (ne cherchant pas d'emploi et n'ayant pas de lien particulier avec l'Allemagne) et sans ressources, qui s'est vu refuser le bénéfice de prestations sociales par l'Allemagne. La Cour de justice a considéré que les citoyens de l'Union économiquement inactifs qui se rendent dans un autre État membre dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale peuvent être exclus de certaines prestations sociales. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur la directive 2004/38 et a subordonné le droit de séjour de plus de 3 mois à la disposition de ressources suffisantes et d'une couverture d'assurance maladie complète pour les citoyens inactifs afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. La Cour reconnaît un lien direct entre l'attribution des prestations sociales et la régularité de la résidence dans l'État membre d'accueil. Par conséquent, les juges européens tolèrent l'existence d'une inégalité de traitement fondée sur la nationalité, qui repose sur la relation établie par le législateur entre, d'une part, « l'exigence de ressources suffisantes comme condition de résidence et, d'autre part, le souci de ne pas créer une charge pour le système d'assistance sociale des États membres ». Dans cet arrêt, la Cour du Luxembourg aborde la question du tourisme social sans jamais le mentionner, à l'inverse de l'Avocat général Wathelet qui, dans ses conclusions, estime que la réglementation nationale « en refusant les prestations de l'assurance de base à des personnes qui viennent en Allemagne dans le seul but de bénéficier du régime d'assistance sociale de cet État membre [...] permet d'éviter les abus et une certaine forme de tourisme social »³⁰.

Par la suite, cette jurisprudence a été confirmée, étendant ainsi la faculté d'exclusion des prestations sociales des citoyens inactifs. Dans l'affaire *Alimanovic* précitée, il était question d'un citoyen de l'Union qui, après avoir travaillé moins d'un an sur le territoire d'un État membre dont il n'était pas le ressortissant, demandait à pouvoir bénéficier des prestations de subsistance de l'État membre d'accueil. La Cour, suivant le même raisonnement que dans l'arrêt *Dano*, estime que les États membres peuvent exclure de certaines prestations sociales, à caractère non contributif, des citoyens de l'Union qui s'y rendent pour y trouver un emploi. Enfin, l'arrêt *García-Nieto* concerne l'exclusion des prestations sociales d'un État membre d'accueil aux citoyens de l'Union inactifs durant les trois premiers mois de séjour sur le territoire de l'État d'accueil. Dans cette série d'arrêts, l'accès aux avantages sociaux de l'État membre d'accueil est conditionné par la légalité du séjour du citoyen mobile au sens de l'article 7 de la directive 2004/38. Il est d'ailleurs étonnant que la Cour donne la priorité au droit dérivé

³⁰ Conclusions de l'Avocat général M. Melchior Wathelet présentées le 20 mai 2014, paragraphe 131.

et ait une interprétation littérale de la directive 2004/38, pourtant friande d'une interprétation téléologique. Elle délaisse sa jurisprudence audacieuse du droit originaire, qui a pourtant une valeur juridique supérieur, pour se concentrer essentiellement sur le droit de l'Union dérivé. La Cour réduit ici la portée des libertés fondamentales de l'Union, notamment la libre circulation des personnes, pour laisser plus de liberté aux États membres en matière d'assistance sociale. Ce tournant jurisprudentiel reflète la tension qui existe entre la promotion de la liberté de circulation pour les citoyens de l'UE et la réticence des États membres à étendre largement les droits aux prestations sociales.

Conclusion :

En conclusion, le statut social des ressortissants de l'Union a été construit progressivement et relativement tardivement. La citoyenneté de l'Union est aujourd'hui un fondement autonome de reconnaissance de droits sociaux, la Cour ayant jugé que tout citoyen de l'Union résidant légalement dans un État membre y a droit à l'égalité avec les nationaux dans le champ d'application matériel du droit de l'UE. Le juge façonne peu à peu ce statut social, qui peut être qualifié de citoyenneté sociale, vers un accès toujours plus large aux droits sociaux des États d'accueil. Mais sous l'influence des États qui invoquent constamment leur crainte du tourisme social, cette citoyenneté sociale se réfracte au détriment des citoyens mobiles de l'Union. La montée du protectionnisme et de l'euro-scepticisme ainsi que la crise des dettes souveraines ont eu raison de la jurisprudence audacieuse de la Cour qui circonscrit la portée du statut fondamental du citoyen de l'Union. Si la Commission européenne entend relancer l'Europe sociale, les crises successives nous frappant permettent peu d'optimisme sur la protection d'une citoyenneté européenne sociale.

Bibliographie

- **Ouvrages :**

MARSHALL Thomas Humphrey, « Citizenship and social », Pluto perspectives, London, 1992

- **Thèse :**

HE Linxin, Droits sociaux fondamentaux et Droit de l'Union européenne, Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2017

- **Articles :**

MARZO Claire, La protection des droits sociaux dans les pays européens », R. I. D. C. 2011

KONSTA Anna-Maria, Renforcer et restreindre les droits inhérents à la citoyenneté dans le droit de l'Union Européenne: Vers un droit de prendre soin?

BENLOLO-CARABOT Myriam, Chapitre 2. Les droits sociaux dans l'ordre juridique de l'Union Européenne », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 1, 2012

PATAUT, Etienne, L'invention du citoyen européen, in FAUVARQUE-COSSON, Bénédicte, Etienne PATAUT et Judith ROCHFELD (dir.), La citoyenneté européenne, Paris, Société de législation comparée, 2011, pp. 27-61

BARBOU DES PLACES, Ségolène, « La cohérence du droit de la libre circulation des personnes à l'épreuve de la mobilité des indigents », RTD eur. 2015

HAILBRONNER Kay, Union citizenship and access to social benefits, Common Market Law Review 42, 2005, p. 1245-1267

- **Textes législatifs :**

Règlement (CEE) n°1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté

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

- **Jurisprudence :**

CJCE, 17 décembre 1980, Commission c Belgique, aff. 149/79

CJCE, 13 février 1985, Gravier, C-293/83

CJCE, 21 juin 1988, Sylvie Lair contre Universität Hannover, aff. 39/86

CJCE, 21 juin 1988, Steven Malcolm Brown c. The Secretary of State for Scotland, aff. 197/86

CJCE, 12 mai 1998, Martinez Sala, C-85/96

CJCE, 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99

CJCE, 11 juillet 2002, Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi, C-224/98

CJCE, 23 mars 2004, Collins, C-138/02

CJCE, 1er juillet 2004, Commission contre Belgique, C-65/03

CJCE, 7 septembre 2004, Trojani, C-456/02

CJCE, 15 mars 2005, Bidar, C-209/03

CJCE, 7 juillet 2005, Commission contre Autriche, C-147/03

CJCE, 15 septembre 2005, Office national de l'emploi c. Ioannis Ioannidis, C-258/04

CJCE, 18 novembre 2008, Förster, C-158/07

CJUE, 25 octobre 2012, Déborah Prete c. Office national de l'emploi, C-367/11

CJUE, 11 novembre 2014, Dano, C-333/13.

CJUE, 15 septembre 2015, Alimanovic, C-67/14.

CJUE, 25 février 2016, Garcia Nieto, C-299/14