

Jurisprudence annotée

Le droit fondamental à la libre circulation du citoyen économiquement inactif : mythe ou réalité ?* (Commentaire de [C.J.U.E., 15 septembre 2015, C-67/14, JOBCENTER BERLIN NEUKÖLLN c/ NAZIFA ALIMANOVIC et autres](#)), **Henri GIRBOUX, Avocat au Barreau de Bruxelles*

Dans un arrêt du 15 septembre 2015¹, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après "la Cour") était amenée à se prononcer sur la possibilité pour un État membre d'exclure du bénéfice de prestations d'assistance sociale les citoyens de l'Union ayant fait usage de leur droit à la libre circulation et séjournant dans l'État membre d'accueil en qualité de demandeur d'emploi, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de ce même État membre qui se trouvent dans la même situation.

Également rendu en Grande Chambre, cet arrêt fait suite à l'arrêt *Dano*², où la Cour avait validé une législation nationale – à nouveau allemande – qui refusait l'accès à une prestation d'assistance sociale aux citoyens européens ayant circulé et séjournant dans l'État membre d'accueil sans être en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens.

Si la solution dégagée par la Cour, en validant à nouveau la restriction prévue par la législation sociale allemande, apparaît cohérente au regard de l'état du droit dérivé, elle semble néanmoins témoigner d'un changement de politique jurisprudentielle de la Cour et pousse à s'interroger sur la portée encore à consacrer au statut de citoyen européen.

¹ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, www.curia.eu.

² C.J.U.E., 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, www.curia.eu.

1. Faits à l'origine du litige et rétroactes

Nazifa Alimanovic, ressortissante suédoise, s'installe en Allemagne en juin 2010, près de dix ans après l'avoir quittée, en compagnie de ses trois enfants, tous nés en Allemagne mais de nationalité suédoise. Mme Alimanovic et son aînée, Sonita, aptes à travailler au sens de la

législation allemande, occuperont, dès leur arrivée, plusieurs emplois de courte durée, jusqu'au mois de mai 2011, soit pendant moins d'un an. Après une période d'inactivité, elles se verront octroyer, pour la période comprise entre le 1^{er} décembre 2011 et le 31 mai 2012, des prestations dénommées *Arbeitslogengeld II* ou prestations d' "assurance de base". Concrètement, il s'agit d'une prestation forfaitaire, ouverte aux personnes sans emploi, n'ayant plus accès aux prestations de l'assurance chômage et destinée à permettre à l'allocataire social de mener une vie conforme à la dignité humaine¹. L'équivalent le plus proche, en droit belge, est le revenu d'intégration sociale.

Bien que la législation sociale allemande exclue du bénéfice de la prestation sollicitée tant les personnes dont le droit de séjour n'est justifié que par la recherche d'un emploi que les membres de leur famille, le centre pour l'emploi de Berlin Neukölln leur accordera la prestation concernée, compte tenu du principe de non-discrimination contenu à l'article 1^{er} de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale signée à Paris le 11 décembre 1953 au sein du Conseil de l'Europe². C'est suite à la réserve émise par l'État allemand à l'application de la Convention à cette "prestation de base" que le centre pour l'emploi procédera au retrait de sa décision d'octroi pour le mois de mai 2012.

Le tribunal du contentieux social de Berlin, saisi par la famille Alimanovic, annulera la décision de retrait du centre pour l'emploi, jugeant la règle d'exclusion allemande contraire au principe d'égalité de traitement, consacré à l'article 4 du Règlement n° 883/2004, portant coordination des systèmes de sécurité sociale (ci-après "Règlement n° 883/2004")³. Cette décision n'avait, à première vue, rien d'étonnant: d'une part, le Règlement n° 883/2004 indique expressément qu'il s'applique aux prestations spéciales en espèces à caractère non contributif⁴, qualification retenue par la juridiction allemande, et d'autre part, le principe d'égalité de traitement contenu au sein du Règlement ne semble souffrir d'aucune dérogation.

Un pourvoi sera introduit par le centre pour l'emploi. Ce dernier soutient que la prestation allemande doit aussi revêtir la qualification de "prestation d'assistance sociale" au sens de l'article 24, § 2, de la Directive 2004/38 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) (ci-après "Directive séjour")⁵, les citoyens de l'Union bénéficiant d'un droit de séjour dans l'État membre d'accueil en qualité de demandeurs d'emploi pouvant, de ce fait, se voir refuser leur octroi⁶.

¹ D. DUMONT, "Arrêt 'Dano': fin du 'tourisme social', ou de la citoyenneté européenne?", *J.D.E.*, 2015, n° 5, p. 196.

² L'article 1^{er} prévoit l'obligation pour toute Partie contractante de faire bénéficier les ressortissants des autres Parties contractantes, en séjour régulier sur son territoire et qui sont privés de ressources suffisantes, à l'égal de ses propres ressortissants, de l'assistance sociale et médicale prévue par la législation en vigueur.

³ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *J.O.* n° L 166, 30 avril 2004, p. 1. Ce Règlement vise à réduire les obstacles à la libre circulation découlant de la disparité des législations nationales en matière de sécurité sociale, notamment en garantissant l'exportation des prestations lorsqu'un citoyen a droit à une prestation dans un État membre dans lequel il ne réside pas.

⁴ Règlement (CE) n° 883/2004, art. 3, § 3. Ces prestations sont définies à l'article 70, § 2.

⁵ 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, *J.O.* n° L 158, 30 avril 2004, p. 77.

⁶ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, cons. n° 32.

2. Question préjudicielle

La Cour fédérale du contentieux social (ci après "la juridiction de renvoi") décide d'interroger la Cour de justice sur la compatibilité de la législation sociale allemande avec le principe d'égalité de traitement de l'article 4 du Règlement n° 883/2004, et sur le point de savoir si celle-ci constitue une transposition licite de l'article 24, §2 de la Directive séjour. En outre, elle s'interroge sur la compatibilité de la règle d'exclusion allemande avec l'article 45, § 2 du TFUE (principe de non-discrimination en matière de libre circulation des travailleurs) lu en combinaison avec l'article 18 TFUE (principe général de non-discrimination en raison de la nationalité).

La Cour ne répondra qu'aux deux premières questions.

3. La qualification de la prestation comme point de départ du régime applicable

La Cour entame l'examen en rappelant que c'est la qualification de la prestation concernée qui permet de déterminer la règle de droit européen au regard de laquelle la compatibilité de la législation nationale devra être appréciée. En l'espèce, la Cour devait déterminer si la prestation allemande devait être qualifiée de mesure visant à faciliter l'accès au marché du travail ou de prestation d'assistance sociale. Dans le premier cas, la compatibilité de la règle

d'exclusion allemande doit être appréciée au regard de l'article 45, § 2 du TFUE alors que dans le second, elle devra l'être au regard de l'article 24, § 2 de la Directive séjour.

La Cour a déjà jugé que les demandeurs d'emploi, ayant circulé, peuvent se prévaloir du principe d'égalité de traitement entre travailleurs pour bénéficier de prestations visant à faciliter l'accès au marché du travail, pour autant qu'ils soient en mesure d'établir des liens réels avec le marché du travail de l'Etat membre d'accueil¹. Ce lien réel peut notamment se vérifier à partir du constat que la personne a, pendant une période d'une durée raisonnable, effectivement recherché un emploi dans l'État membre d'accueil². Si cette qualification avait été privilégiée par la Cour, la juridiction de renvoi aurait probablement dû considérer que la règle d'exclusion allemande était disproportionnée, les dames Alimanovic ayant travaillé et recherché de l'emploi en Allemagne.

Néanmoins, la Cour relève que la prestation concernée fait l'objet d'un financement non contributif par l'impôt et qu'elle a pour fonction prépondérante de garantir à l'allocataire un minimum de moyens d'existence nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Elle en conclut, à l'instar de la juridiction de renvoi, qu'elle doit être qualifiée de "prestation spéciale en espèces à caractère non contributif" au sens de l'article 70, § 2, du Règlement 883/2004. La Cour ajoute, rappelant ainsi sa jurisprudence de l'arrêt *Dano*³, qu'une telle prestation doit aussi être qualifiée de « prestation d'assistance sociale » au sens de l'article 24, § 2, de la Directive séjour.

¹ C.J.U.E., 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et 23/08, *Rec.*, 2009, p. I-4585, cons. n° 40.

² C.J.U.E., 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, *Rec.*, p. I-2703, cons. n° 70; voy. aussi C.J.U.E., 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et 23/08, cons. n° 39.

³ C.J.U.E., 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, cons. n° 63.

4. Le droit de séjour comme condition d'applicabilité du principe d'égalité de traitement

Cette double qualification emporte une conséquence importante. Elle aboutit, en l'absence de tout renvoi textuel entre l'article 4 du Règlement n° 883/2004 et l'article 24 de la Directive 2004/38, à ajouter une condition supplémentaire pour que puisse jouer le principe d'égalité de traitement dans l'accès à une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif : celle de disposer d'un droit de séjour répondant aux conditions posées par la Directive 2004/38¹.

En effet, la Cour a jugé dans l'arrêt *Dano* que l'applicabilité du principe d'égalité de traitement en matière d'accès à une prestation d'assistance sociale est conditionnée à l'existence d'un droit de séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil². Or, la Directive séjour soumet le droit de séjour de plus de trois mois des citoyens de l'Union à la condition d'avoir des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (art. 7, § 1^{er} b). En définitive, la double qualification de la prestation concernée emporte comme conséquence que seul le citoyen de l'Union en mesure de subvenir à sa subsistance par ses propres moyens peut invoquer l'égalité de traitement pleine et entière, du moins tant qu'il n'a pas acquis le droit au séjour permanent à l'expiration d'un séjour ininterrompu de cinq ans³.

Dans l'arrêt *Dano*, la Cour était mal à l'aise face à l'absence de renvoi textuel entre la Directive séjour et le Règlement n° 883/2004⁴. Le principe d'égalité de traitement contenu dans ce dernier semble être absolu, mais un tel raisonnement en viendrait à priver de tout effet le système mis en place par la Directive séjour. En effet, si le droit de séjour de plus de trois mois est conditionné au fait d'avoir des ressources suffisantes pour ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État d'accueil, mais que l'on permet par ailleurs au citoyen de l'Union d'invoquer l'égalité de traitement dans l'accès aux prestations en espèces à caractère non contributif, le citoyen serait en mesure d'user du système d'assistance sociale de l'État d'accueil pour financer ses moyens d'existence et devenir ainsi éligible au droit de séjour.

Pour déterminer si les dames Alimanovic pouvaient prétendre à l'égal des demandeurs d'emploi allemands, la Cour devait donc d'abord vérifier si elles pouvaient prétendre à un droit de séjour sur la base de la Directive n° 2004/38.

Cette directive établit un système graduel du maintien du statut de travailleur qui vise à sécuriser le droit de séjour et l'accès aux prestations sociales, y compris à ceux qui ont exercé une activité professionnelle mais qui n'en exercent plus. Il en est ainsi, sans limitation dans le temps, du travailleur frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident (art. 7, § 3, sous a) ou de celui qui se trouve en chômage involontaire après avoir été employé pendant plus d'un an, pour autant qu'il se soit fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi (art. 7, § 3, sous b). Ces personnes conservent un droit de séjour dans

l'État membre d'accueil en qualité de travailleur, leur permettant ainsi de continuer à se prévaloir du principe d'égalité de traitement (art. 24, § 1^{er}).

La directive prévoit également le maintien du statut de travailleur en faveur du citoyen de l'Union qui se trouve en chômage involontaire après avoir été occupé pendant une durée inférieure à un an, mais dans ce cas, le maintien du statut est limité à six mois (art. 7, § 3, sous c). Or, les dames Alimanovic n'ont plus exercé d'emploi depuis le mois de mai 2011 de sorte qu'elles ont perdu le statut de travailleur au plus tard en décembre 2011. Elles ne bénéficiaient donc plus de celui-ci au moment où l'octroi des prestations leur a été retiré en mai 2012.

Tout espoir n'était pas vain, la directive maintenant un droit de séjour en faveur des citoyens de l'Union, entrés sur le territoire d'un État membre en tant que demandeurs d'emploi, pour autant qu'ils soient en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils aient des chances réelles d'être engagés (art. 14, § 4, sous b). Néanmoins, la Cour ajoute que même si la juridiction de renvoi allemande en venait à leur reconnaître un droit de séjour sur ce fondement, l'article 14, § 4, sous b) opère un renvoi exprès à l'article 24, § 2, de la Directive séjour. Or, celui-ci contient une dérogation au principe d'égalité de traitement, permettant à l'État membre d'accueil de refuser toute prestation d'assistance sociale à un citoyen de l'Union, disposant d'un droit de séjour sur le seul fondement de cette disposition.

¹ H. VERSCHUEREN, "Free movement of EU citizens: Including for the Poor?", *M.J.*, 2015, n° 1, p. 23.

² C.J.U.E., 11 novembre 2014, *Dano*, C-333/13, cons. n° 69.

³ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, art. 16.

⁴ D. DUMONT, *op. cit.*, p. 197.

5. Exit l'exigence d'un examen personnalisé

Jusqu'à ce stade du raisonnement, la Cour avait suivi l'opinion de l'Avocat général Wathelet. Mais ce dernier a ensuite établi une distinction entre deux situations que la Cour a jugé ne pas devoir faire. Il rappelle que l'article 24, § 2, étant une dérogation au principe d'égalité de traitement consacré à l'article 18 TFUE, il doit être interprété restrictivement. De plus, les restrictions à l'octroi de prestations sociales sur le fondement de l'article 24, § 2, doivent être légitimes. Le rappel de ces principes le conduit à établir une distinction entre le citoyen de l'Union, entré sur le territoire d'un État membre en vue d'y chercher un premier emploi et

celui qui y est entré pour les mêmes raisons mais qui a déjà accédé au marché du travail, soit précisément la situation des requérantes.

Si, dans le premier cas, l'exclusion automatique du bénéfice des prestations d'assistance sociale ne lui apparaît pas contraire au droit de l'Union, vu la dérogation expresse au principe d'égalité de traitement de l'article 24, § 2, et la différence objective de situation, consacrée par la jurisprudence de la Cour¹, entre les ressortissants qui cherchent un premier emploi sur le territoire d'un État membre de ceux qui ont déjà accédé à ce marché, la situation du second le laisse davantage perplexe. Nous ne pouvons que le rejoindre sur ce point.

L'Avocat général estime qu'il découle de la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt *Brey*² que l'État membre d'accueil doit, avant de refuser le bénéfice d'une prestation d'assistance sociale, réaliser un examen personnalisé de la situation de l'intéressé afin de prendre en compte l'importance et la régularité des revenus dont il dispose mais aussi la période pendant laquelle la prestation sollicitée est susceptible de lui être versée³. En outre, il estime qu'il doit être tenu compte du niveau d'intégration du citoyen dans l'État membre d'accueil⁴, la démonstration de l'existence d'un lien réel avec celui-ci empêchant l'exclusion automatique des prestations.

Ces considérations vont pousser l'Avocat général à déclarer la législation sociale allemande non conforme au droit de l'Union dans la mesure où elle prive les dames Alimanovic de la possibilité de conserver le bénéfice des prestations d'assistance sociale en démontrant l'existence d'un lien réel avec l'État membre d'accueil⁵.

La Cour va répondre qu'un examen personnalisé ne doit être effectué que dans les cas où un État membre est sur le point d'adopter une mesure d'éloignement ou de constater que la personne occasionne une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale⁶, mais non lorsqu'il s'agit de refuser une prestation d'assistance sociale. C'était pourtant bien cette situation qui était visée dans l'arrêt *Brey*...

La Cour semble considérer que le principe de proportionnalité est suffisamment sauvegardé par une transposition licite du système mis en place par la Directive 2004/38, qui prévoit une perte graduelle du statut de travailleur et du droit aux prestations d'assistance sociale qui en découle, notamment en tenant compte de la durée de l'exercice d'une activité économique⁷.

Autrement dit, la législation sociale allemande, en ce qu'elle prévoit à l'instar de la Directive séjour, un maintien du droit de séjour en qualité de travailleur pendant une période de six mois après la cessation d'une activité professionnelle, est de nature à garantir un niveau élevé de sécurité juridique tout en étant conforme au principe de proportionnalité.

¹ C.J.U.E., 21 juin 1988, *Lair*, C-39/86, *Rec.*, 1988, p. 3161, cons. n° 32 et 33; C.J.U.E., 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, *Rec.*, 2004, p. I-2703, cons. n° 30 et 31.

² C.J.U.E., 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12, www.curia.eu, cons. n° 78 et 79.

³ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, concl. Av. gén. WATHELET, cons. n° 104 à 106.

⁴ C.J.U.E., 23 mars 2004, *Collins*, C-138/02, cons. n° 67; C.J.U.E., 15 mars 2005, *Bidar*, C-209/03, *Rec.*, 2005, p. I-2119, cons. n° 57; C.J.U.E., 18 novembre 2008, *Forster*, C-158/07, *Rec.*, 2008, p. 8507, cons. n° 49; C.J.U.E., 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et 23/08, cons. n° 38.

⁵ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, concl. Av. gén. WATHELET, cons. n° 110.

⁶ C.J.U.E., 19 septembre 2013, *Brey*, C-140/12, cons. n° 64, 69 et 78.

⁷ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, cons. n° 59 à 61.

6. Quelle place pour le principe de proportionnalité?

On se situe bien loin des arrêts *Martinez Sala*, *Grzelczyk*, *Bidar* et autres des années 1990 et 2000, où la Cour s'était emparée du statut de citoyen européen, afin de permettre à tout ressortissant de l'Union, séjournant légalement sur le territoire d'un autre État membre, d'invoquer le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement pour bénéficier d'une prestation sociale accessible aux ressortissants nationaux. Après avoir voulu faire de la citoyenneté européenne le statut fondamental des ressortissants de l'Union¹, la Cour est-elle en train de faire marche arrière, sous la pression de quelques États membres du Nord, désireux de protéger leurs finances publiques? Le moins que l'on puisse dire est que les arrêts ne se situent pas dans la même lignée. Mais la Cour doit aussi composer avec un instrument qui n'existait pas antérieurement. La Directive 2004/38 prévoit désormais expressément une dérogation au principe d'égalité de traitement dans l'accès aux prestations d'assistance sociale.

H. Verschueren² a soutenu qu'une lecture possible de l'arrêt *Dano* était que la Cour entendait limiter la portée de la dérogation au principe d'égalité de traitement aux situations dans lesquelles la circulation du citoyen est *uniquement* motivée par la volonté d'obtenir une prestation d'assistance sociale. Une telle dérogation doit être admise et est justifiée, sans

réaliser de test de proportionnalité, en tant qu'elle vise à éviter que le citoyen ne devienne une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. À l'inverse, dans toutes les autres situations, où un citoyen de l'Union a fait usage de son droit à la libre circulation, et demande, après s'être plus ou moins intégré dans l'État d'accueil, une prestation d'assistance sociale, la dérogation au principe d'égalité de traitement devrait continuer à être soumise à un examen de proportionnalité³.

À la lumière de l'arrêt *Alimanovic*, une telle lecture ne semble plus possible car c'est précisément ce qu'avait proposé l'Avocat général Wathelet comme solution, mais la Cour ne l'a pas suivi. Bien que la famille Alimanovic ne semble pas avoir circulé uniquement afin d'avoir accès au système d'assistance sociale allemand, la Cour admet la dérogation au principe d'égalité de traitement, sans exiger un examen de la situation individuelle. Or si celui-ci avait du être réalisé, notamment aux fins de tenir compte du niveau d'intégration de la famille Alimanovic dans l'État membre d'accueil, on peut se demander si elles n'auraient pas du se voir reconnaître l'accès aux prestations en cause. En effet, à la différence de M^{me} Dano, M^{me} Alimanovic et sa fille aînée ont travaillé en Allemagne, certes pour des périodes limitées, mais elles ont contribué au système de sécurité sociale allemand. En outre, sans préciser la durée, la Cour indique que Mme Alimanovic a déjà habité en Allemagne, et ses enfants, bien que ressortissants suédois, sont tous nés en Allemagne⁴.

Cette jurisprudence présente l'avantage d'offrir une plus grande sécurité juridique, mais elle aura vraisemblablement pour conséquence de décourager la circulation des citoyens économiquement inactifs. Nous verrons si un examen du principe de proportionnalité réapparaît dans les affaires à venir.

¹ C.J.U.E., 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, *Rec.*, 2001, p. 6193, cons. n° 31.

² H. VERSCHUEREN, *op. cit.*, pp. 26 à 28.

³ C.J.U.E., 4 juin 2009, *Vatsouras et Koupatantze*, C-22/08 et 23/08, cons. n° 41 et 42.

⁴ C.J.U.E., 15 septembre 2015, *Alimanovic*, C-67/14, cons. n° 25-26.