

Citoyenneté communautaire et droit à l'aide sociale :
l'Europe à petits pas

Note sous C.J.C.E, 20 sept. 2001,
Rudy Grzelczyk c. CPAS d'Ottignies-Louvain-la-Neuve

1.- Dans un arrêt du 20 septembre 2001¹, la Cour de justice des Communautés européennes vient de condamner le refus de l'Etat belge d'accorder le minimex à un étudiant qui possède la nationalité d'un Etat membre. Réserve par la loi aux ressortissants belges², le droit au minimum de moyens d'existence avait été étendu, par arrêté royal, aux travailleurs européens ayant exercé leur droit à la libre circulation³. Les étudiants européens voient pour leur part leur droit à la libre circulation subordonné à l'engagement de ne pas constituer une charge pour l'assistance sociale de l'Etat d'accueil⁴ ; l'ordre juridique belge les exclut en conséquence du bénéfice de l'aide sociale par l'application du critère de nationalité.

Cette situation a été censurée par les magistrats de la Cour de Luxembourg, pour qui le principe de l'interdiction, dans le champ d'application du traité CE, de la discrimination fondée sur la nationalité (art. 12 CE), ainsi que la citoyenneté communautaire (art. 17 CE), s'opposent à ce que le bénéfice d'une prestation sociale d'un régime non contributif dépende, pour les ressortissants européens en séjour légal sur le territoire d'un Etat membre, de la condition de relever du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, relatif à la libre circulation des travailleurs, alors que cette condition n'est pas imposée aux ressortissants de l'Etat membre d'accueil.

Peut-on déduire de cet arrêt un droit à l'aide sociale pour tous les étudiants communautaires séjournant sur le sol belge ? S'il convient sans nul doute de se réjouir de la progression de la citoyenneté communautaire, la portée de la décision de la Cour mérite d'être précisée en quelques brefs développements :

¹ C.J.C.E., C-184/99, 20 sept. 2001, *Rudy Grzelczyk c. CPAS d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, reproduit ci-avant.

² L. du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 18 septembre 1974.

³ Art. 1 de l'A.R. du 27 mars 1987, étendant le champ d'application de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence à des personnes ne possédant pas la nationalité belge, *M.B.*, 7 avril 1987, p. 5086. Outre les personnes qui bénéficient de l'application du Règlement (C.E.E.) n° 1612/68 du 15 octobre 1968 du Conseil des Communautés européennes relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, le droit à l'aide sociale est étendu aux apatrides qui tombent sous l'application de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New-York le 28 septembre 1954 et approuvée par la loi du 12 mai 1960, ainsi qu'aux réfugiés au sens de l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

⁴ Voy. art. 1^{er} de la directive 93/96/CEE du Conseil, du 29 octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants, *J.O.C.E.*, L. 317, 18 décembre 1993, pp. 59-60.

autour du droit au minimex, s'est en effet cristallisée une tension entre, d'une part, le principe d'égalité de traitement lié à la citoyenneté communautaire et, d'autre part, les limites du droit à la liberté de circulation des étudiants.

- 2.- Les faits de la cause sont relativement simples. De nationalité française, M. Grzelczyk choisit l'université de Louvain-la-Neuve pour acquérir un diplôme universitaire en éducation physique. Durant les trois premières années de sa formation, il parvint à subvenir lui-même à ses besoins en accomplissant divers travaux salariés. Toutefois, la quatrième et dernière année d'étude l'amena à faire face à une charge de travail accrue, liée au mémoire et au stage d'agrégation, qui lui interdisait de continuer à combiner études et petits boulots. Ses espoirs se tournèrent alors vers le Centre public d'aide sociale de sa commune. Après lui avoir accordé le droit au minimex à partir du mois d'octobre 1998, ce dernier, confronté au refus de l'Etat belge de rembourser l'aide sociale ainsi accordée, prit en janvier 1999 la décision de retirer à l'intéressé le bénéfice du minimex, au motif pris de ce que M. Grzelczyk était « *ressortissant CEE inscrit comme étudiant* ». Pour sa part, l'Etat belge fonda sa décision sur le fait que la condition de nationalité prévue par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 1974 instituant un minimum de moyens d'existence, n'était pas remplie par l'intéressé.

Appelé à statuer sur le litige opposant l'étudiant au CPAS, le Tribunal du travail de Nivelles a saisi la Cour de Justice des Communautés européennes de deux questions préjudicielles, non sans avoir au préalable reconnu au demandeur, en raison de l'urgence, le droit à percevoir une aide matérielle lui permettant de terminer ses études. La seconde question, posée à titre subsidiaire par le Tribunal du travail, sera finalement écartée par la Cour. Par sa première question, la juridiction du travail soulignait la différence de traitement opérée par la loi du 7 août 1974 entre les ressortissants communautaires et les citoyens belges. Pour bénéficier du minimex, les premiers doivent relever du champ d'application du Règlement n° 1612/68, alors qu'aucune condition comparable ne s'applique aux seconds : cette discrimination est-elle compatible avec les articles 12 et 17 du traité CE ?

3. De l'avis de l'avocat général Alber, l'étudiant possédait, en raison des diverses activités exercées durant les premières années d'étude, la qualité de travailleur et pouvait se prévaloir de l'article 7 du Règlement (CEE) n° 1612/68⁵ : cette disposition garantit aux travailleurs communautaires ayant exercé leur droit à la libre circulation l'égalité de traitement en ce qui concerne les avantages sociaux offerts par l'Etat membre d'accueil à ses propres ressortissants. Or, il est de longue date acquis que le minimum de moyens d'existence, au sens de la législation belge, relève de la notion d'avantage social au sens du Règlement n° 1612/68⁶.

Cependant, dans le cadre du mécanisme de la question préjudicielle (art. 234 CE), il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer le cadre, tant juridique que factuel, du litige qui se déroule devant elle. La Cour de justice a donc inscrit

⁵ Voy. § 101 des Conclusions de l'Avocat général Alber, 28 sept. 2000

⁶ C.J.C.E., 249/83, 27 mars 1985, *Hoeckx c. CPAS de Kalmthout*, Rec., p. 973

sa décision dans les limites des fondements de fait et de droit que lui soumettait le tribunal, en prenant en considération la circonstance que le Tribunal du travail se refusait à voir en M. Grzelczyk un travailleur au sens du droit communautaire.

- 4.- Considérant que le statut de citoyen de l'Union « *a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres* »⁷, la Cour rappelle, dans la suite de son arrêt *Martinez Sala*⁸, que tout citoyen communautaire qui se trouve en séjour légal sur le sol d'un Etat membre peut invoquer la clause d'égalité de traitement inscrite à l'article 12 du traité CE, « *dans toutes les situations relevant du domaine d'application rationae materiae du droit communautaire* »⁹.

Selon la Cour, tel est bien le cas en l'espèce. Dès lors que le traité CE comporte un chapitre consacré à l'éducation et à la formation professionnelle, et que le Conseil a légiféré en matière de libre circulation des étudiants (directive 93/96 précitée), la situation d'un ressortissant d'un Etat membre qui étudie dans un autre Etat membre relève du droit communautaire. L'étudiant français inscrit dans une université belge peut donc se prévaloir de l'interdiction de la discrimination fondée sur le critère de la nationalité.

- 5.- Le droit d'entrer et de séjourner sur le territoire des Etats membres, attribut majeur de la citoyenneté communautaire, demeure tributaire des limitations et conditions prévues par le traité CE et les dispositions d'application (art. 18 CE). Ainsi, les directives 90/364/CEE¹⁰ et 90/365/CEE¹¹, relatives respectivement au droit de séjour et au droit de séjour des retraités, prévoient que les personnes qui souhaitent exercer leur droit à la libre circulation doivent disposer de ressources suffisantes pour ne pas constituer une charge pour le régime d'assistance sociale de l'Etat d'accueil : ces moyens de subsistance seront considérés comme suffisants s'ils excèdent le niveau en deçà duquel les ressortissants de l'Etat d'accueil ont droit à l'assistance sociale¹².

En ce qui concerne les étudiants, l'article 1^{er} de la directive 93/96/CEE (précitée) exige, outre une assurance médicale et l'inscription dans un établissement d'enseignement, que l'intéressé assure aux autorités de l'Etat membre d'accueil qu'il dispose de ressources lui permettant de ne pas tomber à charge de l'assistance sociale de ce pays. Il n'est pas exigé, ici, que les ressources soient « *suffisantes* ». Dans son arrêt *Commission c. Italie* du 25 mai 2000¹³, la Cour a souligné que la directive relative au droit de séjour des étudiants n'exigeait ni de ressources d'un montant déterminé ni la preuve de celles-ci au moyen d'un document déterminé.

⁷ C.J.C.E., C-184/99, op. cit., § 31

⁸ C.J.C.E., C-85/96, 12 mai 1998, *Maria Martinez Sala c. Freistaat Bayern*

⁹ C.J.C.E., C-184-99, § 32

¹⁰ Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, *J.O.C.E.*, L. 180, 13 juil. 1990, p.26

¹¹ Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *J.O.C.E.*, L. 180, 13 juil. 1990, p.28

¹² Voy. art. 1 des deux directives.

¹³ C.J.C.E., C-424/98, 25 mai 2000, *Commission c. Italie*

La directive 93/96/CEE n'ouvre pas, par ailleurs, le droit pour les étudiants communautaires à bénéficier de bourse d'entretien à la charge de l'Etat membre d'accueil. En revanche, comme le souligne la Cour dans l'arrêt annoté, aucune disposition de cette directive n'exclut ses bénéficiaires des prestations sociales¹⁴.

- 6.- En vertu de l'article 4 de la directive 93/96/CEE, le droit de séjour prend fin si l'intéressé ne répond plus aux conditions de son article 1^{er}. Le droit belge prévoit d'ailleurs qu'il peut être mis fin au droit de séjour de l'étudiant qui, soit ne répond plus aux conditions précitées, soit a bénéficié d'une assistance sociale d'une certaine importance sans l'avoir remboursée¹⁵. Ainsi, en s'adressant au CPAS, l'étudiant perdrait son droit de séjourner sur le territoire belge.

En revanche, en sa qualité de citoyen communautaire, le même étudiant pourrait revendiquer le droit à être traité de la même manière que les ressortissants de l'Etat membre d'accueil, c'est-à-dire, pour ce qui nous préoccupe, à bénéficier du minimex dans les mêmes conditions que les personnes qui possèdent la nationalité belge.

Dans l'arrêt commenté, la Cour de justice a résolu cette contradiction en considérant que la fin du droit de séjour ne pourrait « *en aucun cas devenir la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale de l'Etat membre d'accueil par un étudiant ressortissant d'un autre Etat membre.* »¹⁶ Insistant sur le fait que la directive 93/96/CEE admet une certaine solidarité financière des ressortissants de l'Etat membre d'accueil avec ceux des autres Etats membres, en particulier si les difficultés du bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire, la Cour reconnaît le droit pour l'étudiant communautaire de bénéficier temporairement d'une aide sociale. La Cour a également admis que la situation financière d'un étudiant peut évoluer pour des raisons indépendantes de sa volonté : dès lors, la véracité de sa déclaration relative à ses moyens de subsistance ne peut être évaluée qu'au moment où elle est faite¹⁷.

- 7.- Il peut être intéressant de relever que la Cour a rejeté la demande du Gouvernement belge de limiter dans le temps les effets de son arrêt.

- 8.- L'arrêt annoté ouvre en réalité une forme de droit temporaire au minimex au profit des étudiants possédant la nationalité d'un Etat membre. En effet, le refus d'accorder une aide sociale à un ressortissant communautaire qui se trouve en séjour légal sur le sol belge a été jugé contraire aux exigences du traité CE, plus précisément au principe de l'interdiction de la discrimination fondée sur le critère de nationalité et à la citoyenneté communautaire. Toutefois, la possibilité de mettre fin au droit de séjour de l'étudiant communautaire qui a fait appel au CPAS n'a pas été censurée par les magistrats de Luxembourg : aussi l'étudiant

¹⁴ C.J.C.E., C-184/99, § 39

¹⁵ Voy. art. 55 de l'Arrêté royal du 8 octobre 1981, portant application de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers

¹⁶ C.J.C.E., C-184/99, § 43

¹⁷ C.J.C.E., C-184/99, § 45.

communautaire qui bénéficierait du minimex risquerait-il, au terme d'un délai qui demeure indéterminé, de se voir privé de son droit de séjour. En pratique, le droit à l'aide sociale devrait permettre aux étudiants de terminer une année ou, comme dans la présente affaire, un cycle d'étude. La progression de la citoyenneté communautaire et du principe d'égalité de traitement¹⁸, si elle est réelle, s'effectue à petits pas...

Revue du droit des étrangers, 2001, n° 115, pp. 510 et ss.

¹⁸ Voy. par ex. les décisions recensées par C. NAOME, « Grandes tendances de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance des Communautés européennes », in Droit européen, actualités et perspectives, C.U.P., vol. 46, mars 2000, pp. 57-180.