

LA CITOYENNETÉ DE L'UNION ET LE TITRE « SOLIDARITÉ » DE LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX : QUELLES ARTICULATIONS ?

Anastasia ILIOPOULOU-PENOT¹

Quelles articulations existe-t-il entre, d'une part, la citoyenneté de l'Union consacrée par le traité et ayant comme attribut essentiel la liberté de circulation et de séjour et, d'autre part, les droits et principes sociaux énoncés dans le titre « Solidarité » de la Charte des droits fondamentaux ?

L'interrogation renvoie à la question plus générale de savoir s'il est possible de concevoir, à l'échelle de l'Union, une citoyenneté sociale, telle que définie par Thomas Humphrey Marshall dans l'essai classique *Citizenship and social class*, à savoir un ensemble de droits qui va « du droit à un bien-être et une sécurité économiques minimums au droit de partager pleinement l'héritage social et de vivre la vie d'un être civilisé conformément aux standards existants dans la société »².

Cela apparaît, à première vue, difficile en raison de l'étendue limitée de la capacité d'action de l'Union dans la sphère sociale. La redistribution sociale reste, notamment, exclue de la sphère d'intervention de l'Union³. Les États gardent jalousement leur compétence en la matière, étant donné les enjeux financiers et les fonctions d'unification, de légitimation et d'identité assumées par l'État providence, au développement duquel est arrimée la citoyenneté sociale. Cette dernière concrétise, en effet, la solidarité se trouvant à la base de chaque collectivité nationale.

Si le cadre privilégié de la solidarité reste la communauté nationale, le droit de l'Union véhicule néanmoins une représentation de la justice sociale⁴. Or, « une fois réaménagée et reconstruite »⁵ dans le cadre européen, la solidarité parvient à exercer une influence sur les conceptions nationales. Le titre IV de la Charte « Solidarité » est caractéristique à cet égard⁶. Ce titre participe du « narratif en croissance » de l'Europe sociale⁷, développé comme une sorte de contrepoids au récit judiciaire

¹ Professeur à l'Université Panthéon-Assas, Centre de droit européen.

² T.H. MARSHALL, *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, 1950, p. 8.

³ Article 153, paragraphe 4 TFUE.

⁴ Voir, à ce sujet, F. DE WITTE, *Justice in the EU. The emergence of transnational solidarity*, OUP, 2015 ; M. UNGER, *Les frontières de la justice sociale. Les théories de la justice mondiale au prisme de l'Union européenne*, thèse, Université Paris 1, 2016.

⁵ M. BORGETTO et R. LAFORE, « La solidarité » in J.-B. AUBY (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit public*, Dalloz, p. 529.

⁶ K. LENAERTS, « La solidarité ou le chapitre IV de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RTDH*, 2010, p. 217.

⁷ Sur les aspects paradoxaux de l'expression « Europe sociale » v. E. PATAUT, « Tours et détours de l'Europe sociale », *RTDE*, 2018, p. 9.

dominant de l'Europe du marché⁸. Le prix à payer pour l'inclusion de ce titre dans la Charte était l'acceptation d'effets juridiques potentiellement tronqués. Ainsi, la plupart des droits y regroupés étaient présumés relever de la catégorie de « principes », définie par l'article 52, paragraphe 3 de la Charte et bénéficiant d'une intensité normative et d'une justiciabilité atténuées. Une image quelque peu différente a, toutefois, progressivement émergé de la jurisprudence de la Cour de justice.

En effet, certains droits du titre « Solidarité », tel que le droit à un congé maternité⁹ ou à un congé parental¹⁰, énoncés par l'article 33 paragraphe 2 de la Charte, ont été considérés par la Cour comme des moyens de protection ou comme des principes du droit social de l'Union avec une « importance particulière », qui ne sauraient alors être interprétés de manière restrictive. La même importance a été reconnue au droit à un congé annuel payé, énoncé l'article 31, dont l'effet direct horizontal a été consacré¹¹, même si cette consécration ne concerne que le contenu essentiel de ce droit¹². Cette jurisprudence confirme la qualité de la Cour de « gardienne de l'État de droit social de l'Union »¹³ et constitue une étape significative dans le processus de densification normative des droits sociaux contenus dans le titre « Solidarité »¹⁴. Elle donne ainsi chair à l'engagement politique en faveur du pilier (dit aussi socle) européen des droits sociaux¹⁵. Elle participe alors à la défense du modèle social européen, qui peut être considéré comme une composante essentielle de l'identité européenne.

L'inclusion des droits sociaux dans la Charte confirme leur caractère constitutionnel et fondamental. Ces droits, comme les autres droits fondamentaux proclamés par la Charte, ont une « double vie » : outre leur rôle pour l'individu, ils ont vocation à irriguer l'ensemble de l'ordre juridique de l'Union, assurant son unité et sa cohérence¹⁶. Leur fonction consiste à animer autant qu'à encadrer l'action des institutions européennes. Ils doivent, par conséquent, inspirer l'œuvre du législateur européen et orienter l'interprétation du juge de l'Union¹⁷. Dès lors, il y a lieu de se demander si la construction du statut de citoyen de l'Union en œuvre au sein du droit dérivé et dans la jurisprudence de la Cour de justice a su s'inspirer du volet social de la Charte. Un début prometteur à cet égard (I) a été suivi d'une évolution décevante (II), qui laisse néanmoins place à certains espoirs (III).

8 A. BAILLEUX, « Les récits judiciaires de l'Europe », *Revue de l'Union européenne*, janvier 2018, p. 5.

9 CJUE, 20 septembre 2007, *Kiiski*, aff. C-116/06, ECLI:EU:C:2007:536, point 49 ; CJUE, 19 septembre 2013, *Montull*, aff. C-5/12, ECLI:EU:C:2013:571, point 48.

10 CJCE, 22 octobre 2009, *Meerts*, aff. C-116/08, ECLI:EU:C:2009:645, point 42 ; CJUE, 8 mai 2019, RE, aff. C-486/18, ECLI:EU:C:2019:379, point 49. Une formule similaire est d'ailleurs utilisée dans : CJUE, 22 avril 2010, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*, aff. C-486/08, ECLI:EU:C:2010:215, points 28, 29 et 54 ; CJUE, 27 février 2014, *Lyreco Belgium*, aff. C-588/12, ECLI:EU:C:217:99, point 36.

11 CJUE, 6 novembre 2018, *Bauer & Willmeroth*, aff. j/tes C-569/16 et C-570/16, EU:C:2018:871 ; CJUE, 6 novembre 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften*, aff. C-684/16, EU:C:2018:874.

12 Ainsi K. LENAERTS, « Limits on limitations : the essence of fundamental rights in the EU », *German Law Journal*, 2019, p. 779.

13 K. LENAERTS & J.A. GUTIERREZ-FONS, « The European Court of Justice as the guardian of the Rule of 'EU Social Law' », in F. VANDENBROUCKE, C. BARNARD & G. DE BAERE (eds.), *A European Social Union after the Crisis*, Cambridge University Press, 2017, p. 446.

14 Il faut toutefois rappeler que l'intensité normative de tous les droits sociaux n'est pas identique. Ainsi, dans l'arrêt *AMS* (CJUE, 15 janvier 2014, *Association de Médiation Sociale*, aff. C-176/12, ECLI:EU:C:2014:2) la Cour a refusé l'effet direct horizontal de l'article 27 de la Charte, énonçant le droit des travailleurs à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise. Voir l'analyse d'E. DUBOUT, « Principes, droits et devoirs dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *RTDE*, 2014, p. 409.

15 Ce pilier (socle) a été proclamé le 17 novembre 2017 par le Conseil de l'Union, le Parlement européen et la Commission lors du sommet social de Göteborg pour une croissance et des emplois équitables.

16 Voir A. VON BOGDANDY, « The European Union as a Human Rights Organisation? Human rights and the core of the European Union », *Common Market Law Review*, 2000, p. 1307.

17 L. HE, *Droits sociaux fondamentaux et droit de l'Union européenne*, thèse, Université Paris 1, 2017.

I. La promesse d'un rapprochement entre la citoyenneté de l'Union et les droits sociaux de la Charte

Serait-il possible d'enrichir la dimension sociale, quelque peu anémique, de la citoyenneté de l'Union, telle que consacrée par le traité FUE, par une référence aux droits sociaux du titre « Solidarité » de la Charte ? À cet égard, paraissait notamment pertinent l'établissement d'un lien avec l'article 34, qui consacre le « droit à l'aide sociale et à la sécurité sociale »¹⁸ et qui contient, selon ses explications, des éléments d'un droit et d'un principe¹⁹. Les espoirs d'un rapprochement étaient permis par l'approche de la Cour tant dans la jurisprudence fondatrice relative à la citoyenneté (A) que par les premiers grands arrêts appliquant la Charte des droits fondamentaux (B).

A. La jurisprudence fondatrice sur la citoyenneté

Lors du cycle fondateur *Martinez Sala-Grzelczyk*²⁰, la Cour a combiné citoyenneté et droit à la non-discrimination du fait de la nationalité, alors que le traité n'incluait pas ce droit parmi les prérogatives attachées au statut de citoyen de l'Union. Cette combinaison a ouvert à des citoyens migrants impécunieux l'accès aux prestations sociales disponibles dans l'État d'accueil. Il devenait alors possible de considérer que la Cour était prête à établir le lien entre la citoyenneté et d'autres dispositions du droit de l'Union, si le contexte politique était favorable à cette démarche qui reposait sur « une certaine idée de l'Europe »²¹. Il s'agissait là d'une façon d'étoffer la substance d'un statut reconnu, depuis l'arrêt *Grzelczyk*, comme ayant « vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres »²². Parmi les dispositions se prêtant à un rapprochement avec le statut de citoyen, figure l'article 34 de la Charte, lequel contribue, comme la jurisprudence fondatrice sur la citoyenneté, à dessiner « les contours d'une Union européenne sociale »²³. Les termes du paragraphe 2 de cet article font d'ailleurs écho à la solution de la jurisprudence *Martinez Sala-Grzelczyk* : « Toute personne qui réside et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de sécurité sociale et aux avantages sociaux, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales. »

18 V. le commentaire de cet article par D. DUMONT in F. PICOD, C. RIZCALLAH et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruylant, 2020, p. 829.

19 Selon G. BRAIBANT, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignages et commentaires*, Éditions du Seuil, 2001, p. 190, l'article 34 a donné lieu aux discussions les plus abondantes et aux modifications les plus fréquentes.

20 CJCE, 12 mai 1998, aff. C-85/96, *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217 ; CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

21 Nous empruntons ces termes à P. PESCATORE, « The doctrine of direct effect : an infant disease of Community law », *European Law Review*, 1983, p. 157.

22 Point 31 de l'arrêt *Grzelczyk* : « 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'origine de cette formule peut être retracée au point 18 des conclusions sous l'affaire *Martinez Sala*, où l'avocat général La Pergola qualifie la citoyenneté de l'Union de « situation juridique de base, garantie au ressortissant de tout État membre par l'ordre juridique de la Communauté et aujourd'hui de l'Union ». La traduction en anglais de la « situation juridique de base » est « fundamental legal status ».

23 Ainsi K. LENAERTS & T. HEREMANS, « Contours of a European social union in the case-law of the European Court of Justice », *European Constitutional Law Review*, 2006, p. 101.

De surcroît, la possibilité d'un rapprochement entre la citoyenneté et le titre « Solidarité » de la Charte pouvait être avancée dès lors que toute la chaîne argumentative développée par la Cour est arrimée, implicitement dans l'arrêt *Martinez Sala* et explicitement dans l'arrêt *Grzelczyk* à l'idée-force d'une solidarité transnationale, située au cœur de la citoyenneté de l'Union²⁴. En effet, l'arrêt *Grzelczyk* inclut une référence, certes prudente, à la solidarité, inhérente à la liberté fondamentale de séjourner sur le territoire des États membres de l'Union. Selon la Cour, le droit dérivé régissant cette liberté admet « une certaine solidarité financière des ressortissants de cet État avec ceux des autres États membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire »²⁵. Cette référence, qui dépasse l'objet du litige, a été réitérée dans la jurisprudence consécutive²⁶ ainsi que dans les conclusions des avocats généraux²⁷, qui n'ont pas hésité à qualifier la solidarité entre citoyens de l'Union de « principe »²⁸ ou d'« épine dorsale du projet européen »²⁹.

L'existence d'une solidarité transnationale a d'ailleurs été corroborée par le considérant 16 de la directive 2004/38, relative au droit de séjour des citoyens de l'Union³⁰, née du dialogue entre législateur et juge européen et reflétant la structure du raisonnement appliqué dans le bloc jurisprudentiel fondateur relatif à la citoyenneté³¹. Au sein de cette structure, le droit au traitement égal en matière sociale constitue le principe, qui doit alors être interprété de manière large ; les limites au droit sont des exceptions, qui doivent être lues de façon stricte et réussir l'examen de la justification et de la proportionnalité. Ainsi le considérant 16 de la directive 2004/38 rappelle la nécessité de l'examen individuel de la situation du citoyen impécunieux et indique les critères qui doivent être pris en compte pour apprécier si ce citoyen constitue une charge déraisonnable.

Enfin, le rapprochement entre la citoyenneté et les dispositions de la Charte pouvait aussi être encouragé par le mouvement jurisprudentiel consistant à déconnecter la citoyenneté de la mobilité. En effet, dans la trajectoire de constitutionnalisation de la citoyenneté de l'Union, engagée par l'arrêt *Ruiz Zambrano*³² sur le fondement de l'article 20 TFUE, la Cour a eu recours à la formule de « la jouissance effective de l'essentiel des droits » conférés par le statut de citoyen de l'Union. Elle a

24 V. C. BARNARD, « EU citizenship and the principle of solidarity » ainsi que M. DOUGAN & E. SPAVENTA, « 'Wish you weren't here...' New models of social solidarity in the European Union », in M. DOUGAN & E. SPAVENTA (eds), *Social welfare and EU law*, Hart, 2005, chapitres 8 & 9.

25 Point 44 de l'arrêt *Grzelczyk*, précité.

26 CJCE, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03, EU:C:2005:169, point 56 ; CJCE, 18 novembre 2008, *Förster*, aff. C-158/07, EU:C:2008:630, point 48 ; CJUE, 19 septembre 2013, *Brey*, aff. C-140/12, EU:C:2013:565, point 72. À ces arrêts il convient d'ajouter l'arrêt *Trojani* (CJCE, 7 septembre 2004, aff. C-456/02, *Trojani*, EU:C:2004:488) dont la solution est entièrement guidée par l'idée de la solidarité transnationale, même si la Cour ne s'y réfère pas explicitement.

27 Point 48 des conclusions de l'avocat général Wahl sous CJUE, 19 avril 2014, *Saint Prix*, aff. C-507/12, EU:C:2014:2007 et point 76 des conclusions du même avocat général sous CJUE, 19 septembre 2013, *Brey*, aff. C-140/12, EU:C:2013:565.

28 Point 83 des conclusions de l'avocat général Kokott sous CJUE, 23 février 2010, *Teixeira*, aff. C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83 : « Certes, le principe de solidarité financière avec les ressortissants d'autres États membres n'oblige pas l'État membre d'accueil à tolérer des abus. »

29 Point 253 des conclusions de l'avocat général Sharpston sous CJUE, 2 avril 2020, *Commission/Pologne, Hongrie et République tchèque*, aff. j/tes C-715/17, 718/17, 719/17, ECLI:EU:C:2020:257. L'avocat général rappelle au point 252 de ses conclusions la combinaison entre citoyenneté et solidarité opérée dans l'arrêt *Grzelczyk*, dans le contexte pourtant différent de cette affaire, relative au refus des trois pays de participer au mécanisme temporaire de relocalisation des demandeurs de protection internationale.

30 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, *JO L 158*, du 30 avril 2004, p. 77.

31 Ainsi G. DAVIES, « Migrant Union citizens and social assistance: trying to be reasonable about self-sufficiency », College of Europe, Department of European Legal Studies, Research paper in law 2/2016: « the structure of the citizenship directive provisions reflects the structure of the reasoning in this seminal judgment [*Martinez Sala*] and that structures frames both the law and the debate ».

32 CJUE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

toutefois laissé indéterminées « les conditions dans lesquelles la formule peut être mobilisée »³³. Dès lors que la Cour n'a pas précisé ce que signifiait réellement « l'essentiel des droits »³⁴, il était possible de soutenir une définition de la protection statutaire garantie par la citoyenneté de l'Union par une référence appuyée aux droits fondamentaux³⁵. En effet, le statut de citoyen pourrait être considéré comme dépourvu de son effectivité, comme vidé de son sens pratique, si la garantie de certains droits fondamentaux, y compris sociaux, n'était pas assurée³⁶. L'arrêt *Ruiz Zambrano* semblait alors laisser la porte ouverte à une interpénétration entre citoyenneté et droits fondamentaux énoncés par la Charte. Il en allait de même des premiers arrêts de la Cour de justice interprétant la Charte.

B. Les assises de la jurisprudence sur la Charte des droits fondamentaux

Certains des premiers arrêts importants relatifs à l'application de la Charte des droits fondamentaux soutenaient le scénario d'une lecture croisée des droits sociaux consacrés par celle-ci et de la citoyenneté de l'Union. Dans l'arrêt *Kamberaj*³⁷, encouragée par les questions préjudicielles du juge *a quo*, la Cour affirme que la directive 2003/109, relative au statut de ressortissants de pays tiers résidents de longue durée³⁸, doit se lire à la lumière de l'article 34 de la Charte énonçant le droit à l'aide sociale et à une aide au logement³⁹. Cette lecture est appuyée par l'objectif d'intégration poursuivi par cette directive⁴⁰ ainsi que par « un sens du social axé sur les besoins »⁴¹, lequel « entre en résonance avec les dispositions de la Charte des droits fondamentaux faisant référence à la nécessité d'assurer à chacun une existence digne et décente au sein de la société »⁴². Il était alors possible de considérer que la Cour serait, à plus forte raison, prête à interpréter la directive 2004/38 conformément aux mêmes dispositions de la Charte dans des affaires mettant en cause la satisfaction, par les citoyens de l'Union, de leurs besoins élémentaires. En effet, cette directive véhicule une logique d'intégration sociale et se prête à une lecture inspirée de l'éthos de solidarité, concrétisée dans la Charte.

33 V. REVEILLERE, *Le juge et le travail des concepts juridiques. Le cas de la citoyenneté de l'UE*, p. 474.

34 N. NIC SHUIBHNE, « Seven questions for seven paragraphs », *European Law Review*, 2011, p. 161.

35 Voir, pour une discussion de cette possibilité, A. VON BOGDANDY, M. KOTTMANN, C. ANTPOHLER, J. DICKSCHEN, S. HENTREL & M. SMRKOLJ, « Reverse solange – protecting the essence of fundamental rights against EU Member States », *Common Market Law Review*, 2012, p. 489.

36 Sur le potentiel d'interaction entre citoyenneté et droits fondamentaux né de l'arrêt *Ruiz Zambrano* voir S. IGLESIAS SANCHEZ, « Fundamental rights and citizenship of the Union at a crossroads : a promising alliance or a dangerous liaison ? », *European Law Journal*, 2014, p. 464 ; N. NIC SHUIBHNE, « Integrating Union citizenship and the Charter of fundamental rights », in D. THYM (ed.), *Questioning EU Citizenship : Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*, Hart, 2017, p. 209.

37 CJUE, 24 avril 2012, *Kamberaj*, aff. C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233.

38 Directive 2003/109/CE, du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, *JO L* 16, du 23 janvier 2004, p. 44.

39 Points 80-81 ainsi que 90-92 de l'arrêt *Kamberaj*, précité.

40 Voir la référence à cet objectif aux points 81 et 90 de l'arrêt *Kamberaj*, précité.

41 Ainsi L. AZOULAI, « Le sens du social dans le droit de l'Union européenne » in S. BARBOU DES PLACES, E. PATAUT, P. RODIERE (dir.), *Les frontières de l'Europe sociale*, Pedone, 2018, p. 265. La Cour estime en effet que les États membres peuvent limiter l'égalité de traitement dont bénéficient les titulaires du statut accordé par la directive 2003/109, « à l'exception des prestations d'aide sociale ou de protection sociale octroyées par les autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, qui contribuent à permettre à l'individu de faire face à ses besoins élémentaires tels que la nourriture, le logement et la santé » (point 91 de l'arrêt *Kamberaj*).

42 Voir L. AZOULAI, « Le sens du social dans le droit de l'Union européenne », *op.cit.*

Par ailleurs, l'arrêt *Kamberaj* a été suivi par une acception large du champ d'application de la Charte exprimée dans l'arrêt *Akerberg Fransson*⁴³. Cet arrêt montre que « pour tomber dans le champ d'application de la Charte, il n'est pas nécessaire qu'une disposition nationale ait été prise sur le fondement d'une disposition du droit de l'Union et dans le but de la mettre en œuvre. Il suffit que son application soit mise au service, dans un cas concret, d'une telle disposition du droit de l'Union »⁴⁴. Cette solution prolonge et étend la jurisprudence sur les principes généraux du droit de l'Union et confère à la Charte le même champ d'application que celui reconnu auxdits principes⁴⁵. En effet, selon la Cour, « les droits fondamentaux garantis par la Charte devant, par conséquent, être respectés lorsqu'une réglementation nationale entre dans le champ d'application du droit de l'Union, il ne saurait exister de cas de figure qui relèvent ainsi du droit de l'Union sans que lesdits droits fondamentaux trouvent à s'appliquer. L'applicabilité du droit de l'Union implique celle des droits fondamentaux garantis par la Charte »⁴⁶. Par conséquent, la Charte trouve à s'appliquer si la situation de fait se trouvant à l'origine du litige relève d'une disposition du droit de l'Union. Tel est le cas lorsqu'un citoyen exerce sa liberté de circulation, situation régie par l'article 21 TFUE ainsi que par la directive 2004/38. Dès lors, la jurisprudence sur la Charte des droits fondamentaux, comme celle sur la citoyenneté, comportait des présages positifs quant à la possibilité d'une lecture croisée de la citoyenneté avec les dispositions sociales de la Charte.

II. Le rejet (provisoire ?) du rapprochement entre la citoyenneté de l'Union et les droits sociaux de la Charte

Le cycle jurisprudentiel qui avait donné naissance à une citoyenneté sociale européenne, certes limitée et imparfaite, a été suivi d'une chaîne jurisprudentielle écartant toute perspective de développement de ce statut par une référence appuyée à la solidarité, notamment telle qu'exprimée dans la Charte des droits fondamentaux (A). Cette chaîne cadre mal avec le corpus jurisprudentiel relatif aux aspects autres que sociaux de la citoyenneté de l'Union (B).

A. La ligne jurisprudentielle *Dano* : déconstruction de la citoyenneté européenne sociale ?

La trilogie jurisprudentielle *Dano-Alimanovic-Garcia Nieto*⁴⁷ a en effet illustré la fragilité de la construction, par voie judiciaire, d'une citoyenneté européenne sociale⁴⁸ et a mis (provisoirement ?) fin aux espoirs d'une lecture combinée de la citoyenneté et du titre « Solidarité » de la Charte.

43 CJUE, 26 février 2013, *Åkerberg Fransson*, aff. C-617/10, ECLI:EU:C:2013:280, point 21.

44 Ainsi D. RITLENG, « De l'articulation des systèmes de protection des droits fondamentaux dans l'Union. Les enseignements des arrêts *Åkerberg Fransson* et *Melloni* », *RTDE*, 2013, p. 267.

45 Voir A. EPINEY, « Le champ d'application de la Charte des droits fondamentaux : l'arrêt *Fransson* et ses implications », *Cahiers de droit européen*, p. 283.

46 Point 21 de l'arrêt *Åkerberg Fransson*, précité.

47 CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358; CJUE, 15 septembre 2015, *Alimanovic*, aff. C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597; CJUE, 25 février 2016, *Garcia Nieto*, aff. C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114.

48 Voir S. GIUBBONI, « Free movement of persons and European solidarity revisited », *Perspectives on federalism*, 2015; Voir aussi S.A. DE VRIES, « Protecting fundamental (social) rights through the lens of the EU single market: the quest for a more 'holistic approach' », *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2016, p. 207. La Cour est critiquée pour avoir restreint « l'essentiel des droits » actuels formant le statut de citoyen de l'Union, à savoir le droit au traitement égal.

Par cette trilogie, la Cour se montre sensible à la rhétorique de la nécessité de lutter contre le tourisme social en progression dans plusieurs États membres, et formant le cadre du débat sur le Brexit. Elle privilégie ainsi, dans un renversement de perspective singulier, une lecture littérale de la directive 2004/38, axée sur la nécessité de préserver les finances publiques de l'État d'accueil⁴⁹. Cette lecture marginalise l'incidence du droit primaire, écarte toute référence à une solidarité transnationale et exclut l'examen individuel de la situation du migrant⁵⁰. L'État d'accueil est alors exonéré de toute prise en charge des indigents. En allouant la responsabilité pour ces individus à l'État d'origine, la jurisprudence véhicule un mouvement de « re-nationalisation de la citoyenneté sociale »⁵¹. Ainsi, « le lien ultime de solidarité reste, même dans un espace aussi intégré que l'Union européenne, le lien de nationalité »⁵². Par ailleurs, l'approche développée par la Cour sur le terrain de l'assistance sociale a été rapidement transposée dans le domaine de la sécurité sociale, par l'arrêt *Commission/Royaume-Uni*⁵³. Cet arrêt met en œuvre une étrange conception de la hiérarchie des normes et de l'interprétation conforme. En effet, la Cour procède à une lecture du règlement 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale⁵⁴, non pas à la lumière du droit primaire (incluant la Charte) mais à l'aune de la directive 2004/38 et de sa définition de séjour légal⁵⁵.

Les affaires à l'origine des arrêts *Dano-Alimanovic-Garcia Nieto* se prêtaient pourtant particulièrement bien à une analyse sous le prisme des droits sociaux fondamentaux. En effet, elles étaient relatives aux décisions des autorités allemandes refusant à des citoyens migrants impécunieux le bénéfice de « l'assurance de base » mise en place par une loi allemande, au cœur de l'État providence. Cette assurance avait pour fonction de « permettre aux bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Ces termes font écho à ceux de l'article 34 paragraphe 3, se référant au « droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Le juge *a quo* dans l'affaire *Dano* était d'ailleurs conscient de la pertinence d'une analyse sur le terrain des droits fondamentaux, dès lors que sa quatrième question concernait l'incidence des articles 1, 20 et 51 de la Charte. Toutefois, dans l'arrêt *Dano*, la Cour refuse, de manière surprenante, l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux⁵⁶, pourtant admise d'emblée par le juge *a quo*. Même si la Cour cite le précédent *Akerberg Fransson*, elle adopte

49 Voir cependant un changement de tendance opéré par l'arrêt *Tarola* (CJUE, 11 avril 2019, aff. C-483/17, ECLI:EU:C:2019:309), relatif à une situation factuelle qui présente certaines similitudes avec l'affaire *Alimanovic*. Au point 49 de l'arrêt *Tarola*, la Cour identifie de « principale finalité » de la directive 38/2004 le renforcement de la liberté de circulation et de séjour, alors que le souci de préservation des finances publiques de l'État d'accueil apparaît plus que comme un objectif subordonné à cette finalité. L'arrêt *Jobcenter Krefeld* de 2020 (CJUE, 6 octobre 2020, *Jobcenter Krefeld*, aff. C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794) confirme ce changement de tendance.

50 V. A. ILIOPOULOU-PENOT, « Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil », in L. CLEMENT-WILZ (dir.), *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruylant, 2018, p. 315.

51 E. DUBOUT, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'une citoyenneté complexe en période de crise identitaire », *Jus Politicum*, 2017, p. 283.

52 E. PATAUT, « Quelle solidarité ? Sécurité sociale et assistance sociale », *RTDE*, 2015, p. 640.

53 CJUE, 14 juin 2016, *Commission/Royaume-Uni*, aff. C-308/14, ECLI:EU:C:2016:436.

54 Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, *JO L* 166, du 30 avril 2004, p. 1.

55 Pour une critique de l'arrêt, qui souligne, entre autre, ses effets négatifs sur les droits des enfants, contrairement à l'engagement que traduit l'article 24 de la Charte, v. Ch. O'BRIEN, « The ECJ sacrifices EU citizenship in vain: *Commission v. United Kingdom* », *Common Market Law Review*, 2017, p. 209: « The ruling has a particularly pronounced effect upon the rights of children – those citizens whose welfare is at the heart of the instant case, and yet whose status and best interests do not get a single mention. This suggests that the Court does not take the TEU and Charter commitments on children's rights seriously. »

56 V. la réponse à la quatrième question préjudicielle aux points 85-92 de l'arrêt *Dano*, précité.

ici une approche formaliste et restrictive du champ d'application de la Charte. En effet, elle considère que dès lors que « les conditions de fond de l'existence du droit aux prestations » sont définies par un dispositif national, il n'y a pas de mise en œuvre du droit de l'Union⁵⁷. Cette conclusion est paradoxale puisqu'en l'occurrence, les autorités allemandes refusaient le bénéfice de l'aide sociale en invoquant les dispositions de la directive 2004/38. Le juge saisi de l'affaire appliquait ces mêmes dispositions. Comment alors admettre qu'il ne s'agit pas d'une situation de « mise en œuvre » du droit de l'Union, conformément à la façon dont cette notion a été interprétée dans l'arrêt *Akerberg Fransson* ? Par ailleurs, selon une approche constante de la Cour, toute limite aux libertés de circulation et au principe de non-discrimination doit être conforme aux droits fondamentaux garantis au sein de l'ordre juridique de l'Union⁵⁸. Il nous semble alors que, contrairement à sa conclusion, la Cour était bien compétente, en vertu de l'article 51 paragraphe 1 de la Charte, pour répondre à la question du juge national relative à l'incidence de la Charte.

Le « signal » envoyé par la Cour dans la trilogie *Dano-Alimanovic-Garcia Nieto* a rapidement été reçu par les juridictions nationales et traduite dans leur pratique⁵⁹. En témoigne notamment la jurisprudence de la Cour suprême du Royaume-Uni. D'une part, dans son arrêt *Mirga & Samin*⁶⁰, cette Cour se réfère explicitement aux arrêts *Dano* et *Alimanovic*, afin d'écarter l'appréciation individuelle et concrète de la situation des demandeurs, à l'instar de l'examen fondé sur une logique de proportionnalité de l'arrêt *Baumbast*⁶¹. D'autre part, dans son arrêt *HC v. SSWP*⁶², sans opérer de renvoi préjudiciel à la Cour de justice, la Cour suprême du Royaume-Uni considère que l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen, dans le sens de la jurisprudence *Ruiz Zambrano*, n'inclut pas le droit au traitement égal en matière d'accès à des prestations sociales essentielles. La Haute juridiction britannique se réfère à la solution de l'inapplicabilité de la Charte des droits fondamentaux de l'arrêt *Dano* comme argument essentiel pour écarter toute incidence de cette Charte en matière d'octroi de prestations spéciales non-contributives.

57 Cette conclusion est sujette, entre autres, à une série d'objections tirées de la jurisprudence de la Cour en matière de sécurité sociale. V. J. PAJU, « Much ado about nothing ? How the EU Charter of fundamental rights could challenge prevailing notions of territorial rights and solidarity as regards national social security systems » in S. DE VRIES, U. BERNITZ & S. WEATHERILL (Eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a binding instrument. Five years old and growing*, Hart, 2015, p. 73.

58 V. pour une affirmation importante en matière de citoyenneté, CJUE, 5 juin 2018, *Coman*, aff. C-273/16, ECLI:EU:C:2018:385, point 47 : « une mesure nationale qui est de nature à entraver l'exercice de la libre circulation des personnes ne peut être justifiée que lorsque cette mesure est conforme aux droits fondamentaux garantis par la Charte dont la Cour assure le respect (voir, par analogie, arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C165/14, ECLI:EU:C:2016:675, point 66). »

59 Concernant les effets de jurisprudence au sein des trois États membres (Allemagne, Royaume-Uni et Pays-Bas) v. S.A. MANTU & P. MINDERHOUD, « Social rights and European integration theory : situating CJEU jurisprudence in three national contexts », *E-revista internacional de la proteccion social*, 2017, p. 51.

60 *Mirga and Samin v. Secretary of State for Work and Pensions* [2016] UKSC 1. La Cour suprême du Royaume-Uni considère que, à la suite des arrêts *Dano* et *Alimanovic*, la question du lien entre le droit de séjour et l'accès aux prestations sociales doit être considéré comme « acte éclairé » au sens de l'arrêt *CILFIT* (CJCE, 6 octobre 1982, *CILFIT*, 283/81, Rec., p. 3415), le dispensant dont de l'obligation d'un renvoi préjudiciel. Sur cet arrêt de la Cour suprême, v. M. COUSINS, « 'The baseless fabric of this vision' : EU citizenship, the right to reside and EU law », *Journal of Social Security Law*, 2016.

61 CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, aff. C-413/99, ECLI:EU:C:2002:7091.

62 *HC v. SSWP* [2017] UKSC 73. Pour une critique de cet arrêt, tant concernant son argumentaire et sa solution que l'absence de renvoi préjudiciel v. Ch. O'BRIEN, « *Acte cryptique ? Zambrano, welfare rights and underclass citizenship in the tale of the missing preliminary reference* », *Common Market Law Review*, 2019, p. 1697.

Les arrêts susvisés de la Cour suprême du Royaume-Uni, s'appuyant sur l'approche restrictive de la jurisprudence *Dano*, refusent le bénéfice d'une protection sociale élémentaire tant aux citoyens migrants impécunieux qu'aux familles de la « catégorie *Ruiz Zambrano* », à savoir les enfants, ressortissants britanniques, avec des parents, ressortissants de pays tiers. Cette « privation de l'essentiel des droits sociaux » est susceptible d'accroître la précarité et la vulnérabilité de ces personnes. Elle peut aussi conduire à l'émergence progressive, dans les faits, d'une catégorie de citoyens européens marginalisés voire marginaux au sein des sociétés nationales⁶³. Cette situation contredit directement l'engagement de l'Union et de ses États membres en faveur de la lutte contre l'exclusion sociale, ainsi que la promesse de l'intégration sociale inhérente à toute citoyenneté⁶⁴. À terme, les citoyens européens exclus de l'aide sociale et, en conséquence, d'une qualité de vie, pourraient être obligés, en fait, de quitter le territoire de leur État de résidence. Ce départ « forcé » enlève au « statut fondamental » des ressortissants des États membres toute portée pratique tant pour les citoyens mobiles que pour les citoyens sédentaires. Sans garantie sociale minimale, le droit de séjour, conféré par l'article 21 TFUE, et le droit de demeurer, reconnu sur le fondement de l'article 20 TFUE, sont dépourvus d'effectivité.

B. La ligne jurisprudentielle *Dano* : exception à la règle des liens tissés entre citoyenneté et droits fondamentaux

La chaîne jurisprudentielle *Dano-Alimanovic-Garcia Nieto* fait cependant figure d'exception au sein du corpus jurisprudentiel relative à la citoyenneté de l'Union, qui se caractérise par une inter-pénétration ente citoyenneté et droits fondamentaux et qui ne cesse de s'étendre.

Tout d'abord, l'affirmation de l'inapplicabilité de la Charte des droits fondamentaux dans l'arrêt *Dano*, tranche singulièrement avec la démarche de la Cour dans l'arrêt *Delvigne*⁶⁵, relatif à la déchéance des droits politiques (incluant le droit de vote aux élections européennes) à la suite d'une condamnation pénale pour un crime. Dans cet arrêt, la Cour applique la Charte même si les conditions relatives à l'exercice du droit de vote aux élections européennes sont régies par la législation nationale. Par la lecture croisée des dispositions de la Charte et de la citoyenneté, la Cour renforce cette dernière en tant que statut politique supranational et établit une connexion entre ce statut et la valeur de la démocratie (représentative). En revanche, dans l'arrêt *Dano*, la Cour rompt le lien précédemment tissé entre citoyenneté et solidarité et affaiblit considérablement la dimension sociale du statut.

63 Cette situation est susceptible de se produire concernant les citoyens migrants dès lors que les autorités de l'État d'accueil ne prennent pas le plus souvent de mesures d'éloignement à leur encontre. Ainsi G. DAVIES, « Migrant Union citizens and social assistance : trying to be reasonable about self-sufficiency », College of Europe, Department of European Legal Studies, Research paper in law 2/2016: « The most efficient position for states is to tolerate migrants living on low means, while granting them no assistance, and only actively expelling them if they cross a line into criminality or vagrancy. Yet, at the same time, this approach contributes to the build-up of a subclass of foreign marginaux within host states which is often visible, disturbing, and politically somewhat dangerous. »

64 Sur l'importance de l'intégration sociale, v. L. AZOULAI, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », in *Chemins d'Europe. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 1 ; et l'ensemble des contributions dans V. MICHEL (dir.), *Vers un principe d'intégration sociale de la personne en droit de l'Union européenne ?*, RAE, 2013/4.

65 CJUE, 6 octobre 2015, *Delvigne*, aff. C-650/13, ECLI:EU:C:2015:648.

Ensuite, l'approche de la Cour dans la trilogie *Dano-Alimanovic-Garcia Nieto* se distingue nettement des lignes jurisprudentielles relatives, d'une part, aux mesures nationales d'éloignement du territoire pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique⁶⁶ et, d'autre part, aux mesures de perte de la nationalité d'un État membre, conduisant à la perte du statut de citoyen de l'Union⁶⁷. Celles-ci mettent l'accent sur l'examen de proportionnalité, qui implique une appréciation individuelle et concrète de la situation du citoyen par les autorités et juridictions nationales. Lors de cet examen une importance particulière doit être accordée aux droits fondamentaux consacrés par la Charte⁶⁸. Par ailleurs, le respect de ces droits est rappelé lors de l'application des articles 18 et 21 TFUE dans les affaires relatives aux aspects du statut personnel du citoyen, comme son nom⁶⁹, ainsi qu'aux affaires concernant la possibilité d'extradition vers un pays tiers⁷⁰. Enfin, l'arrêt *Coman* illustre de manière topique la lecture de la directive 38/2004 à l'aune des droits fondamentaux garantis par la Charte⁷¹.

Le rapprochement entre citoyenneté et droits fondamentaux devient encore plus significatif dans le courant jurisprudentiel consacrant la formule de « l'essentiel des droits » conférés par le statut de citoyen. Si l'arrêt *Ruiz Zambrano* garde le silence sur l'incidence éventuelle des droits fondamentaux en la matière⁷², et si l'arrêt *Dereci*, qui l'a suivi, attribue au droit au respect de la vie familiale (consacré par l'article 7 de la Charte et l'article 8 CEDH) « un rôle subsidiaire de filet de sécurité »⁷³, la situation change avec les arrêts *Rendon Marin et CS*⁷⁴. La Cour se réfère au respect de la vie familiale (article 7 de la Charte) combiné à l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant (article 24 de la Charte) afin de renforcer l'exigence d'un examen individuel dans le cas d'expulsion du parent, ressortissant de pays tiers, ayant la garde effective d'un enfant citoyen de l'Union.

La tendance jurisprudentielle faisant de la citoyenneté le vecteur de l'application des droits fondamentaux connaît un nouveau tournant dans l'arrêt *Chavez-Vilchez*⁷⁵. À l'origine de cet arrêt, qui s'inscrit dans la lignée *Ruiz Zambrano*, se trouve le refus d'aides sociales et d'allocations familiales aux

66 CJUE, 23 novembre 2010, *Tsakouridis*, aff. C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, point 52 ; CJUE, 2 mai 2018, *K et H.F.*, aff. j/tes C-331/16 et C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296, point 63.

67 CJUE, 12 mars 2019, *Tjebbes*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2018:189, point 45. Cet arrêt prolonge l'arrêt *Rottmann* (CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann*, aff. C135/08, EU:C:2010:104).

68 Notamment le droit au respect de la vie familiale, énoncé par l'article 7 de la Charte, lu éventuellement en combinaison avec l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte.

69 CJUE, 12 mai 2011, *Runevic-Vardyn & Wardyn*, aff. C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291.

70 Selon la Cour, l'État membre qui envisage d'extrader un ressortissant d'un autre État membre à la demande d'un pays tiers doit vérifier que l'extradition ne portera pas atteinte aux droits garantis par la Charte, notamment à son article 19 (« Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition ») : CJUE, 6 septembre 2016, *Petruhhin*, aff. C-182/15, ECLI:EU:C:2016:630, point 60 et dispositif ; CJUE, 13 novembre 2018, *Raugevicius*, aff. C-247/17, ECLI:EU:C:2018:898, point 49.

71 CJUE, 5 juin 2018, *Coman*, aff. C-273/16, ECLI:EU:C:2018:385, point 48 : « S'agissant de la notion de « conjoint », figurant à l'article 2, point 2, sous a), de la directive 2004/38, le droit au respect de la vie privée et familiale garanti à l'article 7 de la Charte est fondamental. »

72 Alors que l'avocat général SHARPSTON abordait la question aux points 54-66 de ses conclusions.

Le silence sur l'incidence des droits fondamentaux est gardé dans plusieurs arrêts relatifs au regroupement familial aussi bien sur le fondement de l'article 20 TFUE que de la directive 2004/38 : CJUE, 10 octobre 2013, *Aloka e.a.*, aff. C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645 ; CJUE, 12 mars 2014, *O. et B.*, aff. C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 ; CJUE, 10 juillet 2014, *Ogieriakhi*, aff. C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 ; CJUE, 18 décembre 2014, *McCarthy*, aff. C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450 ; CJUE, 16 juillet 2015, *Singh*, aff. C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476 ; CJUE, 30 juin 2016, *NA*, aff. C-115/15. Dans le dernier arrêt, la Cour reste silencieuse sur le droit au respect de la vie familiale, en dépit de la référence explicite faite à ce droit par la juridiction nationale dans l'une de ses questions préjudicielles.

73 Ainsi H. KROEZE, « The substance of rights : new pieces of the *Ruiz Zambrano* puzzle », *European Law Review*, 2019, p. 238.

74 CJUE, 13 septembre 2016, *Rendon Marin et CS*, aff. j/tes C-165/14 et C-304/14, ECLI:EU:C:2016:675.

75 CJUE, 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, aff. C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

mères, ressortissantes de pays tiers d'enfants néerlandais aux Pays-Bas. La nouveauté essentielle de cet arrêt réside dans « une inversion subtile mais riche en potentialité »⁷⁶ : la Cour inclut désormais le droit au respect de la vie familiale, énoncé par l'article 7 de la Charte, ainsi que l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, formulée par l'article 24, paragraphe 2, dans l'examen visant à répondre à la question de savoir si la mesure nationale viole l'article 20 TFEU⁷⁷. Autrement dit, les droits fondamentaux, consacrés par la Charte, deviennent des critères de détermination de la privation de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union⁷⁸.

III. Perspectives : un rapprochement entre la citoyenneté de l'Union et les droits sociaux de la Charte encore possible et souhaitable

Dès lors que la Cour s'est engagée sur la voie du rapprochement entre citoyenneté et droits fondamentaux, le devenir de la composante sociale du statut de citoyen ne pourra durablement demeurer à l'écart d'une évolution paraissant de plus en plus comme naturelle. En d'autres termes, la jurisprudence relative à l'accès des migrants indigents ne pourra rester imperméable à la logique des droits fondamentaux, notamment des droits sociaux consacrés dans la Charte. Adopter le prisme des droits fondamentaux en la matière rétablirait la cohérence de la construction jurisprudentielle sur la citoyenneté et offrirait un gage de légitimité à l'intervention judiciaire dans un domaine de compétence nationale.

Accepter l'incidence des droits fondamentaux ne signifie aucunement consentir à la disparition totale des limites en matière d'accès aux prestations sociales dans l'État d'accueil. Cela n'implique pas non plus de renoncer à l'idée, située au cœur de la jurisprudence de la ligne *Dano*, selon laquelle il convient de « gagner »⁷⁹, de « mériter »⁸⁰ l'appartenance sociale à l'État d'accueil. Adopter la grammaire des droits n'écarte pas le vocabulaire des devoirs⁸¹, qui apparaît en filigrane dans cette jurisprudence⁸². En effet, la solidarité transnationale qu'impliquent la citoyenneté de l'Union et l'identité européenne dessinée par la Charte, ne doit pas se résumer à l'assistance mais mettre l'accent

76 A. BAILLEUX, « Les contours du champ d'application de la Charte », in A. ILIOPOULOU-PENOT et L. XENOU (dir.), *La Charte des droits fondamentaux de l'Union, source de renouveau constitutionnel européen ?*, Bruylant-Larcier, 2020, p. 201.

77 Point 70 de l'arrêt *Chavez-Vilchez*.

78 V. J.-Y. CARLIER et G. RENAUDIÈRE, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE*, 2018, p. 141. H. VAN EIJKEN & P. PHOA, « The scope of article 20 TFEU clarified in *Chavez-Vilchez*: are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age? », *European Law Review*, 2018, p. 949: « The most important element of *Chavez* is the unprecedented connection between art. 20 TFEU and the Charter—but what was the Court's intention, when creating this connection? It may be argued that the Court headed for a Charter-consistent interpretation of art. 20 TFEU. However, from a critical angle, *Chavez* could be read as a circumvention of ar. 51(1) of the Charter. »

79 D. KRAMER, « Earning social citizenship in the European Union : free movement and access to social assistance benefits reconstructed », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016, p. 270 ; E. SPAVENTA, « Striving for equality : Who 'deserves' to be a Union citizen ? » in A. TIZZANO e.a. (Eds.), *Scritti in Onore di Giuseppe Tesaurò*, Editoriale Scientifica, 2014 ; E. SPAVENTA, « Earned citizenship – understanding union citizenship through its scope », in D. KOCHENOV (Ed.), *EU citizenship and federalism : The role of rights*, CUP, 2017, p. 204.

80 V. le concept de 'meritizenship' forgé par S. GANTY, *Intégration choisie. Droit européen de l'intégration des non-nationaux.ales : typologies et analyses critiques*, thèse, Université Libre de Bruxelles, 2019. V. aussi G. DAVIES, « Has the Court changed, or have the cases? The deservingness of litigants as an element in Court of justice citizenship adjudication », *Journal of European Public Policy*, 2018, p. 1442. Cet auteur propose une explication de l'ensemble de la jurisprudence (pre et post *Dano*) sur l'accès des citoyens inactifs aux prestations sociales par une « *mainstream idea of what constitutes a meritorious case and a deserving litigant* ».

81 Préambule de la Charte : « La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures »

82 N. NIC SHUIBHNE, « Limits rising, duties ascending: The changing legal shape of Union citizenship », *Common Market Law Review*, 2015, p. 889.

sur l'interaction et sur la responsabilité mutuelle entre la société et l'individu⁸³. Elle ne conduirait, par conséquent, pas à imposer aux États providence les plus généreux d'assumer seuls les coûts de la prise en charge des migrants les plus démunis.

En effet, la citoyenneté sociale européenne, ayant pour fondement les dispositions du traité et de la Charte, pourrait s'inspirer de l'idée essentielle selon laquelle il convient de recevoir selon ses besoins et de contribuer selon ses capacités. En fin de compte, la citoyenneté sociale est source de droits mais aussi d'obligations pour l'individu (comme celle de travailler ou de chercher un emploi, de payer des impôts et des charges sociales). Elle constitue l'expression non pas de la charité mais d'une conception cohérente de la justice sociale, articulée autour d'un ensemble de principes, de droits et de devoirs. Ainsi, l'intégration du citoyen migrant, entendue comme participation pleine dans une communauté solidaire, assure des protections et entraîne des obligations⁸⁴. Elle implique alors une responsabilisation accrue du citoyen, comme l'exige déjà implicitement la jurisprudence de la Cour⁸⁵. Cette dernière devrait toutefois évoluer dans la direction suivante : elle devrait examiner l'existence de l'intégration du citoyen au biais d'une appréciation concrète et individuelle, à la lumière des droits (notamment sociaux) consacrés par la Charte, qui serait reconnue pleinement applicable. C'est notamment concernant cette solution de l'arrêt *Dano* qu'un revirement serait souhaitable.

Par ailleurs, mérite d'être pleinement explorée la piste ouverte par les arrêts *Ruiz Zambrano* et *Chavez-Vilchez*, relative à l'effectivité de la citoyenneté en tant que statut juridique, effectivité qui ne peut être compromise par des mesures nationales. Ces arrêts ont mis l'accent sur la privation de « l'essentiel des droits » attaché à la citoyenneté de l'Union et le second sur le rôle joué par la Charte pour identifier cette privation. Il est alors possible d'envisager une incidence de la Charte également dans la détermination des droits qui composent « l'essentiel des droits » conféré par la citoyenneté⁸⁶. Autrement dit, il est possible (et souhaitable) de définir de manière positive la protection statutaire offerte par la citoyenneté européenne⁸⁷ par une référence à l'accès effectif à certains droits garantis par la Charte. Parmi ces droits devrait figurer un noyau dur des droits sociaux, lequel permet à l'individu de mener une vie dans des conditions de dignité. En effet, « peuvent également faire partie du contenu essentiel de la citoyenneté européenne les conditions selon lesquelles un État garantit la subsistance de ses citoyens, étant aussi citoyens européens. Cette subsistance peut exiger l'existence

83 Pour une conception similaire de la solidarité dans le contexte de la crise de la zone euro, v. Editorial. Rethinking solidarity in the EU, from fact to social contract, *European Constitutional Law Review*, 2011, p. 169 : « Solidarity in this explicit form not of one-sided transfers from the well-off to the needy but in the form of mutual responsibility—and responsibility is explicit, articulate and creative—is at the heart of the social contract »

84 D. THYM a déjà montré que le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour ainsi que les analyses doctrinales de la citoyenneté s'inspirent et expriment, en réalité, deux conceptions différentes de la solidarité et de l'intégration : l'une fondée sur la simple présence territoriale dans l'État d'accueil et l'autre promouvant la cohésion sociale et exigeant du citoyen migrant des efforts pour créer des liens sociaux, qui seront ensuite récompensés par des protections. Voir D. THYM, « The elusive limits of solidarity: residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens », *Common Market Law Review*, 2015, p. 17. Notre analyse de la citoyenneté et de la solidarité européennes se situe dans le deuxième courant de pensée.

85 V. en ce sens, S. COUTTS, « The absence of integration and the responsabilisation of Union citizenship », *European papers*, 2018, p. 761 : « The individual is rendered responsible for his integration into the society of the host Member State. This has led to a greater degree of imputed agency on the part of the Union citizen, an agency however that is used to justify exclusion. »

86 Ainsi Ch. O'BRIEN, « *Acte cryptique ? Zambrano*, welfare rights and underclass citizenship in the tale of the missing preliminary reference », *Common Market Law Review*, 2019, p. 1697 : « If the Charter is pertinent to identifying the *deprivation* of EU rights, then it should also be considered when determining what *those rights* actually are. »

87 V. pour la nécessité d'une définition positive, P. J. NEUVONEN, « EU citizenship and its 'very specific' essence: Rendon Marin and CS », *Common Market Law Review*, 2017, p. 1201.

de régimes de prestations sociales qui garantissent un niveau minimum en termes de conditions de vie. Autrement dit, il s'agirait d'appliquer des principes basiques de justice sociale formant partie intégrante de l'identité constitutionnelle d'une Union qui protège la dignité de ses citoyens »⁸⁸.

Cette idée prend un relief particulier dans le contexte actuel des effets de la pandémie du Covid-19 : la récession économique provoquée, son incidence sur l'emploi et ses répercussions sociales. Si lors de la crise financière et économique, les droits sociaux de la Charte sont souvent passés sous silence⁸⁹, il est à espérer que cela ne sera pas le cas lors de la crise sanitaire actuelle. L'adoption d'un instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, dit SURE⁹⁰ (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) et surtout de l'instrument de relance Next Generation EU⁹¹ constituent des concrétisations importantes de la solidarité européenne au sein de l'espace européen. Elles devraient être complétées par un lien fort tissé, dans le droit dérivé et dans la jurisprudence, entre la citoyenneté de l'Union et le titre « Solidarité » de la Charte.

88 Ainsi D. SARMIENTO, « La justice sociale dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », in L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La justice sociale saisie par les juges en Europe*, Pedone, 2013, p. 33.

89 C. BARNARD, « The silence of the Charter: social rights and the Court of justice », in S. DE VRIES, U. BERNITZ & S. WEATHERILL (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights as a binding instrument. Five years old and growing*, Hart, 2015, p. 173.

90 Règlement (UE) 2020/672 du Conseil, du 19 mai 2020, portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE/Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) engendrée par la propagation de la COVID-19, JO L 159, du 20 mai 2020, p. 1.

91 V. A. ILIOPOULOU-PENOT, « L'instrument pour la relance Next Generation EU : 'Where there is a political will, there is a legal way' ? », RTDE, à paraître.

